

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

22 iunie 2010 *

În cauzele conexe C-188/10 și C-189/10,

având ca obiect cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Cour de cassation (Franța) prin deciziile din 16 aprilie 2010, primite de Curte în aceeași zi, în procedurile împotriva

Aziz Melki (C-188/10), și

Sélim Abdeli (C-189/10),

* Limba de procedură: franceza.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, doamnele R. Silva de Lapuerta și C. Toader, președinți de cameră, domnii K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (raportor), J.-J. Kasel și M. Safjan, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul M.-A. Gaudissart, șef de unitate,

având în vedere Ordonanța președintelui Curții din 12 mai 2010 prin care s-a dispus judecarea trimiterilor preliminare potrivit procedurii accelerate în conformitate cu articolul 23a din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și cu articolul 104a primul paragraf din Regulamentul de procedură,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 2 iunie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnii Melki și Abdeli, de R. Boucq, avocat;

- pentru guvernul francez, de doamna E. Belliard, de domnul G. de Bergues și de doamna B. Beaupère-Manokha, în calitate de agenți;

- pentru guvernul belgian, de doamnele C. Pochet și M. Jacobs, precum și de domnul T. Materne, în calitate de agenți, asistați de F. Tulkens, avocat;

- pentru guvernul ceh, de domnul M. Smolek, în calitate de agent;

- pentru guvernul german, de domnii J. Möller, B. Klein și N. Graf Vitzthum, în calitate de agenți;

- pentru guvernul elen, de doamnele T. Papadopoulou și L. Kotroni, în calitate de agenți;

- pentru guvernul olandez, de doamnele C. Wissels și M. de Ree, în calitate de agenți;

- pentru guvernul polonez, de doamna J. Faldyga, precum și de domnii M. Jarosz și M. Szpunar, în calitate de agenți;

— pentru guvernul slovac, de doamna B. Ricziová, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de domnii J.-P. Keppenne și M. Wilderspin, în calitate de agenți,

după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare privesc interpretarea articolelor 67 TFUE și 267 TFUE.
- ² Aceste cereri au fost formulate în cadrul a două proceduri declanșate împotriva domnilor Melki și Abdeli, ambii cetățeni algerieni, proceduri care vizează menținerea acestora în stare de reținere în centre de cazare care nu țin de administrația penitenciară.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- ³ În conformitate cu preambulul Protocolului (nr. 19) privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene, anexat la Tratatul de la Lisabona (JO 2010, C 83, p. 290, denumit în continuare „Protocolul nr. 19”):

„Înaltele părți contractante,

constatând faptul că acordurile privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnate de unele state membre ale Uniunii Europene la Schengen, la 14 iunie 1985 și, respectiv, la 19 iunie 1990, precum și acordurile conexe și normele adoptate în temeiul acordurilor menționate au fost integrate în cadrul Uniunii Europene prin Tratatul de la Amsterdam din 2 octombrie 1997;

dorind să păstreze acquis-ul Schengen, cu toate modificările și completările de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, și să îl dezvolte astfel încât să contribuie la îndeplinirea obiectivului de a oferi cetățenilor Uniunii un spațiu de libertate, securitate și justiție fără frontiere interne;

[...]

au convenit cu privire la următoarele dispoziții, care se anexează la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

4 Articolul 2 din acest protocol prevede:

„Acquis-ul Schengen se aplică statelor membre menționate la articolul 1, fără a aduce atingere articolului 3 din Actul de aderare din 16 aprilie 2003 și articolului 4 din Actul de aderare din 25 aprilie 2005. Consiliul se substituie Comitetului executiv înființat prin Acordurile de la Schengen.”

5 Face parte din acest acquis, printre altele, Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183), semnată la Schengen (Luxemburg) la 19 iunie 1990 (denumită în continuare „CAAS”), al cărei articol 2 privea traversarea frontierelor interne.

6 Potrivit articolului 2 alineatele (1)-(3) din CAAS:

„(1) Frontierele interne pot fi traversate în orice punct, fără efectuarea unui control al persoanelor.

(2) În cazul în care însă rațiuni de ordine publică sau de securitate națională o impun, o parte contractantă poate hotărî, după consultarea celorlalte părți contractante, să instituie controale la frontierele naționale pentru o perioadă limitată, în funcție de situația apărută. Dacă rațiuni de ordine publică sau securitate națională impun acțiuni imediate, partea contractantă respectivă adoptă măsurile necesare și informează celelalte părți contractante despre acest lucru cât mai curând posibil.

(3) Eliminarea controalelor efectuate asupra persoanelor la frontierele interne nu aduce atingere dispozițiilor articolului 22 sau exercitării prerogativelor poliției de menținere a ordinii pe întreg teritoriul unei părți contractante de către autoritățile competente, conform legislației respectivei părți contractante, sau cerinței de a deține, a avea asupra sa și a prezenta permisele și documentele prevăzute în legislația respectivei părți contractante”.

7 Articolul 2 din CAAS a fost abrogat cu începere de la 13 octombrie 2006, conform articolului 39 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen, JO L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5).

8 Potrivit articolului 2 punctele 9-11 din acest regulament:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[...]

9. «control la frontiere» înseamnă activitățile efectuate la frontiere, în conformitate cu prezentul regulament și în sensul acestuia, ca răspuns exclusiv la intenția de a trece o frontieră sau la trecerea unei frontiere, indiferent de orice alte considerații, constând în verificări la frontiere și în supravegherea frontierelor;

10. «verificări la frontiere» înseamnă verificările efectuate la punctele de trecere a frontierei pentru a garanta că persoanele, inclusiv mijloacele acestora de transport și obiectele aflate în posesia lor, pot fi autorizate să intre pe teritoriul statelor membre sau să îl părăsească;

11. «supravegherea frontierelor» înseamnă supravegherea frontierelor dintre punctele de trecere a frontierei și supravegherea punctelor de trecere a frontierei în afara orarului de funcționare stabilit, în vederea împiedicării persoanelor să se sustragă de la verificările la frontieră».

9 Articolul 20 din Regulamentul nr. 562/2006, intitulat „Trecerea frontierelor interne”, prevede:

„Frontierele interne pot fi trecute prin orice punct fără a fi realizată o verificare la frontieră asupra persoanelor, indiferent de cetățenie.”

10 Articolul 21 din acest regulament, intitulat „Verificări în interiorul teritoriului”, prevede:

„Eliminarea controlului la frontierele interne nu aduce atingere:

(a) exercitării competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statelor membre în temeiul legislației interne, în măsura în care exercitarea respectivelor competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră; acest lucru se aplică, de asemenea, și în zonele de frontieră. În sensul primei teze, exercitarea competențelor polițienești nu poate fi considerată, în special, echivalentă cu exercitarea verificărilor la frontieră în cazul în care măsurile poliției:

(i) nu au ca obiectiv controlul la frontieră;

(ii) se bazează pe informații generale și pe experiența serviciilor de poliție privind eventualele amenințări la adresa siguranței publice și vizează, în special, combaterea criminalității transfrontaliere;

(iii) sunt concepute și executate într-o manieră net diferită de verificările sistematice asupra persoanelor efectuate la frontierele externe;

(iv) sunt realizate pe baza verificărilor inopinate;

[...]

(c) posibilității unui stat membru de a prevedea în legislația sa internă obligația de a deține și de a purta permise și alte documente;

[...]”

Dreptul național

Constituția din 4 octombrie 1958

- ¹¹ Constituția din 4 octombrie 1958, astfel cum a fost modificată prin Legea constituțională nr. 2008-724 din 23 iulie 2008 de modernizare a instituțiilor celei de a V-a Republici (JORF din 24 iulie 2008, p. 11890, denumită în continuare „Constituția”), prevede la articolul 61-1:

„În cazul în care, cu ocazia unui proces în curs în fața unei instanțe, se susține că o dispoziție legislativă aduce atingere drepturilor și libertăților garantate de Constituție, Conseil constitutionnel [Consiliul Constituțional] poate fi sesizat cu această problemă de Conseil d'État [Consiliul de Stat] sau de Cour de cassation [Curtea de Casație], care se pronunță într-un termen determinat.

Condițiile de aplicare ale prezentului articol se stabilesc prin lege organică.”

- ¹² Articolul 62 al doilea și al treilea paragraf din Constituție prevede:

„O dispoziție declarată neconstituțională în temeiul articolului 61-1 este abrogată de la momentul publicării deciziei Conseil constitutionnel sau de la o dată ulterioară stabilită prin această decizie. Conseil constitutionnel stabilește condițiile și limitele în care efectele pe care dispoziția le-a produs pot fi contestate.

Deciziile Conseil constitutionnel nu sunt supuse niciunei căi de atac. Ele sunt obligatorii pentru puterile statului și pentru toate autoritățile administrative și jurisdicționale.”

¹³ În conformitate cu articolul 88-1 din Constituție:

„Republica participă la Uniunea Europeană constituită din state care au ales în mod liber să exercite în comun unele dintre competențele lor în virtutea Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, astfel cum rezultă acestea din Tratatul semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007.”

Ordonanța nr. 58-1067

¹⁴ Prin Legea organică nr. 2009-1523 din 10 decembrie 2009 referitoare la aplicarea articolului 61-1 din Constituție (JORF din 11 decembrie 2009, p. 21379), a fost introdus un nou capitol II bis, intitulat „Întrebarea prioritară privind constituționalitatea”, în titlul II al Ordonanței nr. 58-1067 din 7 noiembrie 1958 cu valoare de lege organică privind Conseil constitutionnel. Acest capitol II bis prevede:

„Secțiunea 1

Dispoziții aplicabile în fața instanțelor care țin de Conseil d'État sau de Cour de cassation

Articolul 23-1

În fața instanțelor care țin de Conseil d'État sau de Cour de cassation, motivul întemeiat pe împrejurarea că o dispoziție legislativă aduce atingere drepturilor și libertăților garantate de Constituție este prezentat, sub sancțiunea inadmisibilității, prin înscris separat și motivat. Un asemenea motiv poate fi invocat pentru prima dată în apel. Motivul nu poate fi invocat din oficiu.

[...]

Articolul 23-2

Instanța se pronunță de îndată prin decizie motivată asupra transmiterii întrebării prioritare privind constituționalitatea către Conseil d'État sau către Cour de cassation. Se efectuează această transmitere dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

- 1° Dispoziția contestată este aplicabilă litigiului sau procedurii sau constituie temeiul urmăririi;
- 2° Dispoziția contestată nu a fost declarată deja conformă cu Constituția în cuprinsul motivării și dispozitivului unei decizii a Conseil constitutionnel, cu excepția situației în care există o schimbare a împrejurărilor;
- 3° Întrebarea are caracter serios.

În orice caz, instanța trebuie, atunci când se invocă în fața sa motive prin care se contestă conformitatea unei dispoziții legislative, pe de o parte, cu drepturile și libertățile garantate de Constituție și, pe de altă parte, cu angajamentele internaționale ale Franței, să se pronunțe cu prioritate asupra transmiterii întrebării privind constituționalitatea către Conseil d'État sau către Cour de cassation.

Decizia de transmitere a întrebării se trimite Conseil d'État sau Cour de cassation în termen de opt zile de la pronunțare, împreună cu memoriile sau concluziile părților. Decizia nu este supusă niciunei căi de atac. Refuzul transmiterii întrebării nu poate fi contestat decât cu ocazia exercitării unei căi de atac împotriva deciziei prin care se soluționează în tot sau în parte litigiul.

Articolul 23-3

Atunci când întrebarea este transmisă, instanța suspendă judecata până la primirea deciziei Conseil d'État sau a Cour de cassation sau, dacă a fost sesizat, a Conseil constitutionnel. Cursul cercetării judecătorești nu este suspendat, iar instanța poate lua măsurile provizorii sau asigurătorii necesare.

Totuși, judecata nu se suspendă nici atunci când în cauză o persoană este privată de libertate, nici atunci când cauza are ca obiect încetarea unei măsuri privative de libertate.

De asemenea, instanța se poate pronunța fără a aștepta adoptarea deciziei referitoare la întrebarea prioritară privind constituționalitatea dacă legea sau regulamentul prevăd că trebuie să se pronunțe într-un anumit termen sau de urgență. Dacă prima instanță se pronunță până la adoptarea deciziei sus-menționate și dacă se declară apel împotriva hotărârii sale, instanța de apel suspendă judecata. Totuși, instanța de apel poate să nu suspende judecata în cazul în care este ea însăși obligată să se pronunțe într-un anumit termen sau de urgență.

În plus, atunci când suspendarea judecării ar risca să producă consecințe iremediabile sau vădit excesive pentru drepturile uneia dintre părți, instanța care decide transmiterea întrebării se poate pronunța asupra aspectelor care trebuie tranșate imediat.

Dacă s-a declarat recurs în cazul în care instanța de fond s-a pronunțat fără a aștepta adoptarea deciziei Conseil d'État sau a Cour de cassation sau, dacă a fost sesizat, a Conseil constitutionnel, judecata recursului se suspendă atât timp cât întrebarea prioritară privind constituționalitatea nu a fost soluționată, afară de cazul în care persoana interesată este privată de libertate în vederea desfășurării procedurii, iar legea prevede că Cour de cassation se pronunță într-un anumit termen.”

Secțiunea 2

Dispoziții aplicabile în fața Conseil d'État și Cour de cassation

Articolul 23-4

În termen de trei luni de la primirea transmiterii prevăzute la articolul 23-2 sau la ultimul paragraf al articolului 23-1, Conseil d'État sau Cour de cassation se pronunță asupra trimiterii întrebării prioritare privind constituționalitatea la Conseil constitutionnel. Se procedează la această trimitere în măsura în care condițiile prevăzute la punctele 1° și 2° ale articolului 23-2 sunt îndeplinite, iar întrebarea este nouă sau prezintă un caracter serios.

Articolul 23-5

Motivul întemeiat pe împrejurarea că o dispoziție legislativă aduce atingere drepturilor și libertăților garantate de Constituție poate fi invocat, inclusiv pentru prima oară în recurs, cu ocazia unui proces în fața Conseil d'État sau a Cour de cassation. Motivul este prezentat, sub sancțiunea inadmisibilității, într-un memoriu separat și motivat. Motivul nu poate fi invocat din oficiu.

În orice caz, Conseil d'État sau Cour de cassation trebuie, atunci când se invocă în fața sa motive prin care se contestă conformitatea unei dispoziții legislative, pe de o parte, cu drepturile și libertățile garantate de Constituție și, pe de altă parte, cu angajamentele internaționale ale Franței, să se pronunțe cu prioritate asupra trimiterii întrebării privind constituționalitatea la Conseil constitutionnel.

Conseil d'État sau Cour de cassation are la dispoziție un termen de trei luni calculat de la prezentarea motivului pentru a-și pronunța decizia. Conseil constitutionnel este sesizat cu întrebarea prioritară privind constituționalitatea în măsura în care condițiile prevăzute la punctele 1° și 2° ale articolului 23-2 sunt îndeplinite, iar întrebarea este nouă sau prezintă un caracter serios.

Atunci când Conseil constitutionnel a fost sesizat, Conseil d'État sau Cour de cassation suspendă judecata până când Conseil constitutionnel se va pronunța, afară de cazul în care persoana interesată este privată de libertate în vederea desfășurării procedurii, iar legea prevede că Cour de cassation se pronunță într-un anumit termen. În cazul în care Conseil d'État sau Cour de cassation are obligația de a se pronunța de urgență, judecata poate să nu fie suspendată.

[...]

Articolul 23-7

Decizia motivată a Conseil d'État sau a Cour de cassation de a sesiza Conseil constitutionnel este transmisă acestuia împreună cu memoriile sau concluziile părților. Conseil constitutionnel primește o copie a deciziei motivate prin care Conseil d'État sau Cour de cassation decide să nu îl sesizeze cu o întrebare prioritară privind constituționalitatea. În cazul în care Conseil d'État sau Cour de cassation nu s-au pronunțat în termenele prevăzute la articolele 23-4 și 23-5, întrebarea este transmisă Conseil constitutionnel.

[...]

Secțiunea 3

Dispoziții aplicabile în fața Conseil constitutionnel

[...]

Articolul 23-10

Conseil constitutionnel se pronunță în termen de trei luni de la sesizare. Părților li se dă posibilitatea de a-și prezenta, în contradictoriu, observațiile. Ședința este publică, afară de cazurile excepționale definite de regulamentul intern al Conseil constitutionnel.

[...]”

Codul de procedură penală

- ¹⁵ Articolul 78-2 din Codul de procedură penală, în versiunea în vigoare la momentul faptelor, prevede:

„Ofițerii de poliție judiciară și, la ordinul și sub răspunderea acestora, agenții de poliție judiciară și agenții adjuncți de poliție judiciară menționați la articolele 20 și 21-1 pot invita să își dovedească identitatea, prin orice mijloc, orice persoană în privința căreia există unul sau mai multe motive plauzibile de a fi bănuită:

- că a comis sau a încercat să comită o infracțiune sau
- că se pregătește să comită o crimă sau un delict sau
- că poate oferi informații utile anchetei în caz de crimă sau de delict sau
- că face obiectul unor cercetări ordonate de o autoritate judiciară.

Pe baza instrucțiunilor scrise ale procurorului Republicii în scopul cercetării și urmăririi infracțiunilor pe care acesta le precizează, poate fi controlată de asemenea identitatea oricărei persoane, în aceleași condiții, în locurile și pentru o perioadă determinate de acest magistrat. Faptul că în urma controlului de identitate sunt descoperite alte infracțiuni decât cele vizate de instrucțiunile procurorului Republicii nu constituie o cauză de nulitate a procedurilor incidentale.

Identitatea oricărei persoane, indiferent de comportamentul său, poate fi de asemenea controlată, în condițiile prevăzute la primul paragraf, pentru a preveni o încălcare a ordinii publice, în special a siguranței persoanelor sau a bunurilor.

Într-o zonă cuprinsă între frontiera terestră a Franței cu statele părți la Convenția semnată la Schengen la 19 iunie 1990 și o linie trasată la 20 de kilometri înainte de frontieră, precum și în zonele accesibile publicului din porturi, aeroporturi și gări feroviare sau rutiere deschise traficului internațional și desemnate prin decret se poate proceda de asemenea la controlul identității oricărei persoane, potrivit condițiilor prevăzute la primul paragraf, în scopul verificării respectării obligațiilor de deținere, de port și de prezentare a titlurilor și a documentelor prevăzute de lege. Atunci când controlul are loc la bordul unui tren care efectuează o legătură internațională, acesta poate fi operat pe porțiunea de traseu dintre frontieră și prima oprire care se situează la mai mult de 20 de kilometri de frontieră. Totuși, pe acele linii feroviare care efectuează o legătură internațională și care prezintă caracteristici speciale de deservire, controlul poate fi operat și între această oprire și o oprire situată în limita următorilor 50 de kilometri. Aceste linii și aceste opriri sunt desemnate prin decret ministerial. Atunci când există o secțiune autorutieră care începe în zona menționată în prima teză a prezentului paragraf, iar primul loc de taxare rutieră se situează dincolo de linia de 20 de kilometri, controlul poate în plus să aibă loc până la acest prim loc de taxare rutieră, în parcuri, precum și la locul de taxare rutieră și în parcurile adiacente. Locurile de taxare rutieră vizate de această dispoziție sunt desemnate prin decret. Faptul că în urma controlului de identitate este descoperită o altă infracțiune decât nerespectarea obligațiilor sus-menționate nu constituie o cauză de nulitate a procedurilor incidentale.

[...]"

Acțiunile principale și întrebările preliminare

- 16 Domnii Melki și Abdeli, resortisanți algerieni aflați în situație de ședere nelegală în Franța, au fost controlați de poliție, în aplicarea articolului 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală, în zona cuprinsă între frontiera terestră a Franței cu Belgia și o linie trasată la 20 kilometri înainte de această frontieră. La 23 martie 2010, fiecare dintre aceștia a făcut obiectul unei hotărâri a prefectului prin care s-a dispus returnarea și al unei decizii de menținere în stare de reținere.
- 17 În fața judecătorului desemnat cu soluționarea cererilor privind detenția preventivă și a cererilor de punere în libertate, sesizat de prefect cu o cerere de prelungire a acestei rețineri, domnii Melki și Abdeli au contestat legalitatea interpelării lor și au invocat neconstituționalitatea articolului 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală, pentru motivul că această dispoziție legislativă aduce atingere drepturilor și libertăților garantate de Constituție.
- 18 Prin două ordonanțe din 25 martie 2010, judecătorul desemnat cu soluționarea cererilor privind detenția preventivă și a cererilor de punere în libertate a dispus, pe de o parte, transmiterea către Cour de cassation a întrebării dacă articolul 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală aduce atingere drepturilor și libertăților garantate de Constituție și, pe de altă parte, a dispus prelungirea reținerii domnilor Melki și Abdeli pentru o durată de 15 zile.
- 19 Potrivit instanței de trimitere, domnii Melki și Abdeli susțin că articolul 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală este contrar Constituției întrucât angajamentele Republicii Franceze care rezultă din Tratatul de la Lisabona au valoare constituțională din perspectiva articolului 88-1 din Constituție și că dispoziția menționată din Codul de procedură penală, în măsura în care autorizează controalele la frontierele Franței cu celelalte state membre, este contrară principiului liberei

circulații a persoanelor consacrat de articolul 67 alineatul (2) din TFUE, care prevede că Uniunea asigură absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne.

²⁰ Instanța de trimitere consideră, în primul rând, că se pune problema conformității articolului 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală atât cu dreptul Uniunii, cât și cu Constituția.

²¹ În al doilea rând, Cour de cassation deduce din articolele 23-2 și 23-5 din Ordonanța nr. 58-1067, precum și din articolul 62 din Constituție că instanțele de fond, la fel ca și Cour de cassation însăși, sunt lipsite, ca efect al Legii organice nr. 2009-1523 prin care au fost introduse articolele menționate în Ordonanța nr. 58-1067, de posibilitatea de a adresa o întrebare preliminară Curții de Justiție a Uniunii Europene atunci când este transmisă Conseil constitutionnel o întrebare prioritară privind constituționalitatea.

²² Apreciind că decizia sa referitoare la trimiterea întrebării prioritare privind constituționalitatea la Conseil constitutionnel depinde de interpretarea dreptului Uniunii, Cour de cassation a hotărât să suspende judecarea fiecăreia dintre cele două cauze și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 267 [TFUE] se opune unei legislații precum cea care rezultă din articolul 23-2 al doilea paragraf și din articolul 23-5 al doilea paragraf din Ordonanța nr. 58-1067 din 7 noiembrie 1958 introduse prin Legea organică nr. 2009-1523

din 10 decembrie 2009, care impun instanțelor să se pronunțe cu prioritate asupra transmiterii la Conseil constitutionnel a întrebării privind constituționalitatea care le este adresată, în măsura în care prin această întrebare este invocată neconformitatea cu Constituția a unui text de drept intern, în considerarea contrarității sale cu dispozițiile dreptului Uniunii?

- 2) Articolul 67 [TFUE] se opune unei legislații precum cea care rezultă din articolul 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală, care prevede că «într-o zonă cuprinsă între frontiera terestră a Franței cu statele părți la Convenția semnată la Schengen la 19 iunie 1990 și o linie trasată la 20 de kilometri înainte de frontieră, precum și în zonele accesibile publicului din porturi, aeroporturi și gări feroviare sau rutiere deschise traficului internațional și desemnate prin decret se poate proceda de asemenea la controlul identității oricărei persoane, potrivit condițiilor prevăzute la primul paragraf, în scopul verificării respectării obligațiilor de deținere, de port și de prezentare a titlurilor și a documentelor prevăzute de lege. Atunci când controlul are loc la bordul unui tren care efectuează o legătură internațională, acesta poate fi operat pe porțiunea de traseu dintre frontieră și prima oprire care se situează la mai mult de 20 de kilometri de frontieră. Totuși, pe acele linii feroviare care efectuează o legătură internațională și care prezintă caracteristici speciale de deservire, controlul poate fi operat și între această oprire și o oprire situată în limita următorilor 50 de kilometri. Aceste linii și aceste opriri sunt desemnate prin decret ministerial. Atunci când există o secțiune autorutieră care începe în zona menționată în prima teză a prezentului paragraf, iar primul loc de taxare rutieră se situează dincolo de linia de 20 de kilometri, controlul poate în plus să aibă loc până la acest prim loc de taxare rutieră, în parcuri, precum și la locul de taxare rutieră și în parcurile adiacente. Locurile de taxare rutieră vizate de această dispoziție sunt desemnate prin decret.»?

23 Prin Ordonanța președintelui Curții din 20 aprilie 2010, cauzele C-188/10 și C-189/10 au fost conexe pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitate

- ²⁴ Guvernul francez invocă inadmisibilitatea cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare.
- ²⁵ În ceea ce privește prima întrebare, guvernul francez apreciază că aceasta prezintă un caracter pur ipotetic. Astfel, această întrebare ar fi întemeiată pe premisa că Conseil constitutionnel, cu ocazia examinării conformității unei legi cu Constituția, poate fi determinat să examineze conformitatea acestei legi cu dreptul Uniunii. Totuși, potrivit jurisprudenței Conseil constitutionnel, examinarea conformității unei legi cu dreptul Uniunii nu ar fi de competența acestuia, în cadrul controlului constituționalității legilor, ci a jurisdicțiilor ordinare administrative și judiciare. Ar rezulta că, în virtutea dreptului național, Conseil d'État și Cour de cassation nu sunt obligate să trimită Conseil constitutionnel întrebări referitoare la compatibilitatea dispozițiilor naționale cu dreptul Uniunii, întrucât asemenea întrebări nu sunt legate de controlul constituționalității.
- ²⁶ În ceea ce privește a doua întrebare preliminară, guvernul francez susține că un răspuns la această întrebare ar fi inutil. Astfel, de la 9 aprilie 2010, domniile Melki și Abdeli nu ar mai face obiectul niciunei măsuri privative de libertate și, începând de la această dată, cele două ordonanțe ale judecătorului desemnat cu soluționarea cererilor privind detenția preventivă și a cererilor de punere în libertate ar fi încetat să producă efecte. Problema compatibilității articolului 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală cu articolul 67 TFUE ar fi de asemenea lipsită de orice relevanță în cadrul singurei proceduri încă pendinte la Cour de cassation, întrucât, astfel cum Conseil constitutionnel ar fi amintit în

decizia nr. 2010-605 DC, din 12 mai 2010, acesta s-ar considera incompetent în ceea ce privește examinarea compatibilității unei legi cu dreptul Uniunii atunci când este sesizat cu controlul constituționalității acestei legi.

- 27 În această privință, este suficient să se amintească faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub propria răspundere și a cărei exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de pertinență. Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei cereri formulate de o instanță națională este posibil numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (a se vedea printre altele Hotărârea din 22 decembrie 2008, *Regie Networks*, C-333/07, Rep., p. I-10807, punctul 46, Hotărârea din 8 septembrie 2009, *Budejovicky Budvar*, C-478/07, Rep., p. I-7721, punctul 63, și Hotărârea din 20 mai 2010, *Zanotti*, C-56/09, Rep., p. I-4517, punctul 15).
- 28 Or, în speță, întrebările adresate vizează interpretarea articolelor 67 TFUE și 267 TFUE. Nu reiese din motivarea deciziilor de trimitere că ordonanțele pronunțate de judecătorul desemnat cu soluționarea cererilor privind detenția preventivă și a cererilor de punere în libertate în privința domnilor Melki și Abdeli ar fi încetat să producă efecte. În plus, nu rezultă în mod evident că interpretarea efectuată de Cour de cassation a mecanismului întrebării prioritare privind constituționalitatea este vădit exclusă în considerarea modului de redactare a dispozițiilor naționale.
- 29 Prin urmare, prezumția de pertinență de care beneficiază cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare în fiecare dintre cele două cauze nu este răsturnată de obiecțiile prezentate de guvernul francez.
- 30 În aceste împrejurări, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în aceste cauze trebuie să fie declarată admisibilă.

Cu privire la prima întrebare

- 31 Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 267 TFUE se opune unei legislații a unui stat membru care instituie o procedură incidentală de control al constituționalității legilor naționale care impune instanțelor statului membru respectiv să se pronunțe cu prioritate asupra transmiterii către instanța națională însărcinată să exercite controlul constituționalității legilor a unei întrebări referitoare la conformitatea unei dispoziții de drept intern cu Constituția atunci când se pune în discuție, în mod concomitent, contrarietatea acestuia cu dreptul Uniunii.

Observațiile prezentate Curții

- 32 Domnii Melki și Abdeli consideră că reglementarea națională din cauza principală este conformă dreptului Uniunii, sub rezerva ca Conseil constitutionnel să examineze dreptul Uniunii și să sesizeze, în caz de îndoială asupra interpretării acestuia, Curtea de Justiție cu o întrebare preliminară, solicitând în acest caz Curții judecarea trimiterii preliminare potrivit procedurii accelerate, în temeiul articolului 104a din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție.
- 33 Guvernul francez apreciază că dreptul Uniunii nu se opune legislației naționale în cauză, din moment ce aceasta nu modifică și nici nu pune în discuție rolul și competențele instanței naționale în aplicarea dreptului Uniunii. Pentru a susține această argumentație, acest guvern se întemeiază, în esență, pe aceeași interpretare a legislației menționate precum cea efectuată, posterior transmiterii deciziilor de trimitere de la Cour de cassation la Curtea de Justiție, atât de Conseil constitutionnel, în decizia nr. 2010-605 DC, din 12 mai 2010, precum și de Conseil d'État, în decizia nr. 312305, din 14 mai 2010.

- 34 Potrivit acestei interpretări, ar fi exclus ca printr-o întrebare prioritară privind constituționalitatea să se supună Conseil constitutionnel o problemă de compatibilitate a unei legi cu dreptul Uniunii. Nu ar fi de competența acestuia, ci a jurisdicțiilor ordinare administrative și judiciare să examineze conformitatea unei legi cu dreptul Uniunii, să aplice ele însele și potrivit propriei aprecieri dreptul Uniunii, precum și să adreseze întrebări preliminare Curții, simultan sau posterior transmiterii întrebării prioritare privind constituționalitatea.
- 35 În această privință, guvernul francez susține printre altele că, potrivit legislației naționale în discuție în cauza principală, instanța națională poate fie, în anumite condiții, să se pronunțe pe fond fără să aștepte decizia Cour de cassation, a Conseil d'État sau a Conseil constitutionnel asupra întrebării prioritare privind constituționalitatea, fie să ia măsurile provizorii sau asigurătorii necesare pentru a asigura o protecție imediată a drepturilor pe care dreptul Uniunii le conferă justițiabililor.
- 36 Atât guvernul francez, cât și guvernul belgian arată că mecanismul procedural al întrebării prioritare privind constituționalitatea are ca obiect să garanteze justițiabililor că cererea lor de examinare a constituționalității unei dispoziții naționale va fi efectiv analizată, fără ca sesizarea Conseil constitutionnel să poată fi înlăturată în temeiul incompatibilității dispoziției respective cu dreptul Uniunii. În plus, sesizarea Conseil constitutionnel ar prezenta avantajul că acesta din urmă poate abroga o lege incompatibilă cu Constituția, această abrogare având în acel moment un efect *erga omnes*. În schimb, efectele unei hotărâri pronunțate de o instanță administrativă sau judiciară, care constată că o dispoziție națională este incompatibilă cu dreptul Uniunii, sunt limitate la litigiul particular tranșat de această instanță.
- 37 Guvernul ceh, la rândul său, propune să se răspundă că rezultă din principiul supremației dreptului Uniunii că instanța națională este obligată să asigure efectul deplin al dreptului Uniunii, examinând compatibilitatea dreptului național cu dreptul Uniunii și înlăturând aplicarea dispozițiilor contrare acestuia ale dreptului național, fără a trebui să sesizeze în primul rând Curtea constituțională națională sau o altă

instanță națională. Potrivit guvernului german, exercitarea dreptului de a sesiza Curtea cu titlu preliminar, conferit de articolul 267 TFUE oricărei instanțe naționale, nu trebuie împiedicată de o dispoziție a dreptului național care subordonează sesizarea Curții în vederea interpretării dreptului Uniunii unei decizii a unei alte instanțe naționale. Guvernul polonez apreciază că articolul 267 TFUE nu se opune unei legislații precum cea vizată de prima întrebare adresată, întrucât procedura prevăzută de această legislație nu aduce atingere substanței drepturilor și obligațiilor instanțelor naționale astfel cum rezultă din articolul menționat.

- 38 Comisia consideră că dreptul Uniunii, în special principiul supremației acestui drept, precum și articolul 267 TFUE, se opune unei reglementări naționale precum cea descrisă în deciziile de trimitere, în ipoteza în care orice contestare a conformității unei dispoziții legislative cu dreptul Uniunii ar permite justițiabilului să se prevaleze de o încălcare a Constituției prin această dispoziție legislativă. În acest caz, sarcina de a asigura respectarea dreptului Uniunii ar fi în mod implicit, dar necesar, transferată de la instanța de fond la Conseil constitutionnel. În consecință, mecanismul întrebării prioritare privind constituționalitatea ar conduce la o situație precum cea considerată contrară dreptului Uniunii de Curtea de Justiție în Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, Rec., p. 629). Faptul că instanța constituțională poate ea însăși să adreseze întrebări preliminare Curții nu ar remedia această situație.

- 39 Dacă, în schimb, o contestare a conformității unei dispoziții legislative cu dreptul Uniunii nu permite justițiabilului să conteste *ipso facto* conformitatea aceleiași dispoziții legislative cu Constituția, astfel încât instanța de fond ar rămâne competentă să aplice dreptul Uniunii, acesta nu s-ar opune unei reglementări naționale precum cea vizată de prima întrebare adresată, în măsura în care sunt întrunite mai multe criterii. Potrivit Comisiei, instanța națională trebuie să rămână liberă să sesizeze concomitent Curtea de Justiție cu orice întrebare preliminară pe care o consideră necesară și să adopte orice măsură necesară pentru asigurarea protecției jurisdicționale provizorii a drepturilor garantate de dreptul Uniunii. Ar fi de asemenea necesar, pe de o parte, ca procedura incidentală de control al constituționalității să nu antreneze o suspendare a procedurii pe fond pentru o durată excesivă și, pe de altă parte, ca la capătul acestei

proceduri incidentale și independent de rezultatul său, instanța națională să rămână în întregime liberă să aprecieze conformitatea dispoziției legislative naționale cu dreptul Uniunii, să nu o aplice dacă apreciază că este contrară dreptului Uniunii și să sesizeze Curtea de Justiție cu întrebări preliminare dacă consideră necesar.

Răspunsul Curții

- ⁴⁰ Articolul 267 TFUE atribuie Curții competența de a se pronunța cu titlu preliminar atât cu privire la interpretarea tratatelor, cât și a actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, precum și cu privire la validitatea acestor acte. Acest articol prevede, la al doilea paragraf, că o instanță națională poate adresa asemenea întrebări Curții în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre și, la al treilea paragraf, că această instanță este obligată să sesizeze Curtea în cazul în care deciziile sale nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern.
- ⁴¹ Rezultă în primul rând că, chiar dacă poate fi avantajos, în funcție de împrejurări, ca problemele de drept național pur să fie soluționate la momentul trimiterii la Curte (a se vedea Hotărârea din 10 martie 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association* și alții, 36/80 și 71/80, Rec., p. 735, punctul 6), instanțele naționale au cea mai largă posibilitate de a sesiza Curtea în măsura în care consideră că o cauză pendinte ridică probleme privind interpretarea sau aprecierea validității dispozițiilor dreptului Uniunii care necesită pronunțarea unei decizii de către acestea (a se vedea printre altele Hotărârea din 16 ianuarie 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, Rec., p. 33, punctul 3, Hotărârea din 27 iunie 1991, *Mecanarte*, C-348/89, Rec., p. I-3277, punctul 44, și Hotărârea din 16 decembrie 2008, *Cartesio*, C-210/06, Rec., p. I-9641, punctul 88).
- ⁴² Curtea a concluzionat că existența în dreptul intern a unei norme potrivit căreia instanțele care nu se pronunță în ultimă instanță sunt ținute de aprecierea în drept efectuată de o instanță de grad superior nu poate, în sine, să le priveze de facultatea,

prevăzută la articolul 267 TFUE, de a sesiza Curtea cu întrebări referitoare la interpretarea dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior *Rheinmühlen-Düsseldorf*, punctele 4 și 5, precum și *Cartesio*, punctul 94). Instanța care nu se pronunță în ultimă instanță trebuie să fie liberă, în special în cazul în care consideră că aprecierea în drept efectuată de instanța superioară ar putea să o determine să pronunțe o hotărâre contrară dreptului Uniunii, să sesizeze Curtea cu întrebările care o preocupă (*Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții, C-378/08, Rep.*, p. I-1919, punctul 32).

43 În al doilea rând, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept al Uniunii are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu, aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioară, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acestora pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional (a se vedea printre altele *Hotărârea Simmenthal*, citată anterior, punctele 21 și 24, *Hotărârea din 20 martie 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Rec.*, p. I-2741, punctul 73, *Hotărârea din 3 mai 2005, Berlusconi și alții, C-387/02, C-391/02 și C-403/02, Rec.*, p. I-3565, punctul 72, precum și *Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Filipiak, C-314/08, Rep.*, p. I-11049, punctul 81).

44 Astfel, ar fi incompatibilă cu cerințele inerente înseși naturii dreptului Uniunii orice dispoziție dintr-o ordine juridică națională sau orice practică legislativă, administrativă sau judiciară ce ar avea ca efect diminuarea eficienței dreptului Uniunii prin faptul de a nega instanței competente să aplice acest drept prerogativa de a face, chiar în momentul acestei aplicări, tot ceea ce este necesar pentru a înlătura dispozițiile legislative naționale care ar constitui eventual un obstacol în calea eficienței depline a normelor Uniunii (a se vedea *Hotărârea Simmenthal*, citată anterior, punctul 22, precum și *Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame și alții, C-213/89, Rec.*, p. I-2433, punctul 20). Aceasta ar fi situația în cazul în care, în ipoteza unui conflict între o dispoziție de drept al Uniunii și o lege națională, soluționarea acestui conflict ar fi rezervată unei autorități, alta decât instanța chemată să asigure aplicarea dreptului Uniunii, învestită cu o putere de apreciere proprie, chiar dacă obstacolul astfel provocat în calea eficienței depline a acestui drept nu ar fi decât temporar (a se vedea în acest sens *Hotărârea Simmenthal*, citată anterior, punctul 23).

45 În sfârșit, Curtea a statuat că o instanță națională sesizată cu un litigiu privind dreptul Uniunii, care consideră că o dispoziție națională este nu numai contrară dreptului Uniunii, ci și afectată de vicii de neconstituționalitate, nu este privată de facultatea sau dispensată de obligația, prevăzute la articolul 267 TFUE, de a sesiza Curtea de Justiție cu întrebări privind interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii întrucât constatarea neconstituționalității unei norme de drept interne este supusă unei acțiuni obligatorii la instanța constituțională. Astfel, eficacitatea dreptului Uniunii ar fi amenințată dacă existența unei acțiuni obligatorii la instanța constituțională ar putea împiedica instanța națională, sesizată cu un litigiu guvernat de dreptul Uniunii, să exercite facultatea care îi este atribuită de articolul 267 TFUE de a adresa Curții de Justiție întrebările privind interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii, pentru a îi permite să statueze dacă o normă națională este sau nu este compatibilă cu acesta (a se vedea Hotărârea Mecanarte, citată anterior, punctele 39, 45 și 46).

46 În ceea ce privește consecințele care trebuie trase din jurisprudența sus-menționată în raport cu dispoziții naționale precum cele vizate prin prima întrebare adresată, trebuie subliniat că instanța de trimitere pornește de la premisa că, potrivit acestor dispoziții, cu ocazia examinării unei întrebări privind constituționalitatea care este întemeiată pe incompatibilitatea legii în cauză cu dreptul Uniunii, Conseil constitutionnel apreciază și conformitatea acestei legi cu dreptul Uniunii. În acest caz, instanța de fond care procedează la transmiterea întrebării privind constituționalitatea nu ar putea, anterior acestei transmiteri, nici să se pronunțe asupra compatibilității legii în cauză cu dreptul Uniunii, nici să adreseze o întrebare preliminară Curții de Justiție în raport cu legea respectivă. În plus, în ipoteza în care Conseil constitutionnel ar considera legea în cauză conformă dreptului Uniunii, instanța de fond sus-menționată nu ar mai putea, posterior deciziei pronunțate de Conseil constitutionnel, care ar fi obligatorie pentru toate autoritățile jurisdicționale, să sesizeze Curtea de Justiție cu o întrebare preliminară. Situația ar fi aceeași în cazul în care motivul întemeiat pe neconstituționalitatea unei dispoziții legislative este invocat cu ocazia unei proceduri aflate pe rolul Conseil d'État sau al Cour de cassation.

47 Potrivit acestei interpretări, legislația națională în discuție în cauza principală ar avea drept consecință să împiedice, atât înainte de transmiterea unei întrebări privind constituționalitatea, cât și, după caz, după decizia Conseil constitutionnel cu privire la această întrebare, jurisdicțiile administrative și judiciare naționale să își exercite

facultatea sau să își îndeplinească obligația, prevăzute la articolul 267 TFUE, de a sesiza Curtea cu întrebări preliminare. Se impune a constata că rezultă din principiile evidențiate de jurisprudența amintită la punctele 41-45 din prezenta hotărâre că articolul 267 TFUE se opune unei legislații naționale precum cea descrisă în deciziile de trimitere.

48 Totuși, astfel cum reiese de la punctele 33-36 din prezenta hotărâre, guvernele francez și belgian au prezentat o interpretare diferită a legislației franceze vizate de prima întrebare adresată, întemeindu-se în special pe decizia Conseil constitutionnel nr. 2010-605 DC, din 12 mai 2010 și pe decizia Conseil d'État nr. 312305, din 14 mai 2010, pronunțate posterior transmiterii deciziilor de trimitere de la Cour de cassation la Curtea de Justiție.

49 În această privință, trebuie amintit că revine instanței de trimitere sarcina de a stabili, în cauzele cu care este sesizată, care este interpretarea corectă a dreptului național.

50 Potrivit unei jurisprudențe constante, este de competența instanței naționale să dea legii interne pe care trebuie să o aplice, în cea mai mare măsură posibilă, o interpretare conformă cerințelor dreptului Uniunii (Hotărârea din 26 septembrie 2000, Engelbrecht, C-262/97, Rec., p. I-7321, punctul 39, Hotărârea din 27 octombrie 2009, ĆEZ, C-115/08, Rep., p. I-10265, punctul 138, și Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall, C-91/08, Rep., p. I-2815, punctul 70). În considerarea deciziilor sus-menționate ale Conseil constitutionnel și ale Conseil d'État, o asemenea interpretare a dispozițiilor naționale care au instituit mecanismul de control al constituționalității în discuție în cauza principală nu poate fi exclusă.

- 51 Examinarea aspectului dacă este posibilă o interpretare conformă cerințelor dreptului Uniunii a mecanismului întrebării prioritare privind constituționalitatea nu poate pune în discuție caracteristicile esențiale ale sistemului de cooperare dintre Curtea de Justiție și instanțele naționale instituit prin articolul 267 TFUE, astfel cum rezultă din jurisprudența amintită la punctele 41-45 din prezenta hotărâre.
- 52 Astfel, potrivit jurisprudenței constante a Curții, pentru a asigura supremația dreptului Uniunii, funcționarea acestui sistem de cooperare necesită ca instanța națională să fie liberă să sesizeze, în orice stadiu al procedurii în care consideră necesar și chiar la capătul unei proceduri incidentale de control al constituționalității, Curtea de Justiție cu orice întrebare preliminară pe care o apreciază ca fiind necesară.
- 53 În măsura în care dreptul național prevede obligația de a declanșa o procedură incidentală de control al constituționalității care ar împiedica instanța națională să înlăture imediat aplicarea unei dispoziții legislative naționale pe care o consideră contrară dreptului Uniunii, funcționarea sistemului instituit prin articolul 267 TFUE impune, cu toate acestea, ca instanța să fie liberă, pe de o parte, să adopte orice măsură necesară pentru asigurarea protecției jurisdicționale provizorii a drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii și, pe de altă parte, să înlăture aplicarea, la capătul unei asemenea proceduri incidentale, a respectivei dispoziții legislative naționale dacă o apreciază ca fiind contrară dreptului Uniunii.
- 54 Trebuie subliniat că, pe de altă parte, caracterul prioritar al unei proceduri incidentale de control al constituționalității unei legi naționale al cărei conținut se limitează la transpunerea dispozițiilor imperative ale unei directive a Uniunii nu poate aduce atingere competenței exclusive a Curții de Justiție de a constata nevaliditatea unui act al Uniunii și în special a unei directive, competență care are ca obiect garantarea securității juridice prin asigurarea aplicării uniforme a dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec., p. 4199, punctele 15-20, Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA, C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 27, precum și Hotărârea din 18 iulie 2007, Lucchini, C-119/05, Rep., p. I-6199, punctul 53).

55 Astfel, în măsura în care caracterul prioritar al unei proceduri incidentale de control al constituționalității conduce la abrogarea unei legi naționale care se limitează la transpunerea dispozițiilor imperative ale unei directive a Uniunii în considerarea contrarietății acestei legi cu Constituția națională, Curtea ar putea, în practică, să fie privată de posibilitatea de a proceda, la cererea instanțelor de fond ale statului membru respectiv, la controlul validității directivei menționate în raport cu aceleași motive referitoare la exigențele dreptului primar și în special ale drepturilor recunoscute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, căreia articolul 6 TUE îi conferă aceeași valoare juridică precum cea recunoscută tratatelor.

56 Înainte ca un control incidental al constituționalității unei legi al cărei conținut se limitează la transpunerea dispozițiilor imperative ale unei directive a Uniunii să se poată efectua în raport cu aceleași motive care pun în discuție validitatea directivei, instanțele naționale ale căror decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern sunt, în principiu, obligate, în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE, să adreseze Curții de Justiție o întrebare referitoare la validitatea acestei directive și, apoi, să tragă consecințele care rezultă din hotărârea pronunțată de Curte cu titlu preliminar, cu excepția situației în care instanța care declanșează controlul incidental al constituționalității nu a sesizat ea însăși Curtea de Justiție cu această întrebare pe baza celui de al doilea paragraf al articolului menționat. Astfel, în ceea ce privește o lege națională de transpunere cu un asemenea conținut, întrebarea dacă directiva este validă prezintă, în considerarea obligației de transpunere a acesteia, un caracter prealabil. În plus, încadrarea într-un termen strict a duratei de examinare de către instanțele naționale nu poate împiedica trimiterea preliminară referitoare la validitatea directivei în cauză.

57 Pe cale de consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare adresată în sensul că articolul 267 TFUE se opune unei legislații a unui stat membru care instituie o procedură incidentală de control al constituționalității legilor naționale, în măsura în care caracterul prioritar al acestei proceduri are drept consecință să împiedice, atât înainte de transmiterea unei întrebări privind constituționalitatea instanței naționale însărcinate să exercite controlul constituționalității legilor, cât și, după caz, după decizia acestei instanțe cu privire la această întrebare, toate celelalte instanțe naționale să își exercite facultatea sau să își îndeplinească obligația de a sesiza Curtea cu întrebări

preliminare. În schimb, articolul 267 TFUE nu se opune unei asemenea legislații naționale, în măsura în care celelalte instanțe naționale rămân libere:

- să sesizeze Curtea, în orice stadiu al procedurii în care consideră necesar și chiar la capătul unei proceduri incidentale de control al constituționalității, cu orice întrebare preliminară pe care o apreciază ca fiind necesară;
- să adopte orice măsură necesară pentru asigurarea protecției jurisdicționale provizorii a drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii și
- să înlăture aplicarea, la capătul unei asemenea proceduri incidentale, a respectivei dispoziții legislative naționale dacă o apreciază ca fiind contrară dreptului Uniunii.

Revine instanței de trimitere competența de a verifica dacă legislația națională în discuție în acțiunea principală poate fi interpretată în conformitate cu aceste cerințe ale dreptului Uniunii.

Cu privire la a doua întrebare

- 58 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă articolul 67 TFUE se opune unei legislații naționale care permite organelor de poliție să controleze, într-o zonă de 20 de kilometri de la frontiera terestră a

unui stat membru cu statele părți la CAAS, identitatea oricărei persoane, în scopul de a verifica respectarea de către aceasta a obligațiilor de deținere, de port și de prezentare a titlurilor și a documentelor prevăzute de lege.

Observațiile prezentate Curții

59 În opinia domnilor Melki și Abdeli, articolele 67 TFUE și 77 TFUE prevăd pur și simplu absența controlului la frontierele interne, iar Tratatul de la Lisabona a conferit, prin aceasta, un caracter absolut liberei circulații a persoanelor, indiferent de naționalitatea persoanelor în cauză. În consecință, această libertate de circulație s-ar opune unei restricții precum cea prevăzută la articolul 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală, care ar permite autorităților naționale să practice controale de identitate sistematice în zonele de frontieră. În plus, solicită să se constate nevaliditatea articolului 21 din Regulamentul nr. 562/2006, pentru motivul că nu ar respecta în sine caracterul absolut al libertății de a pleca și de a veni astfel cum este consacrată la articolele 67 TFUE și 77 TFUE.

60 Guvernul francez susține că dispozițiile naționale în discuție în acțiunea principală se justifică prin necesitatea combaterii unui tip de delincvență specifică în zonele de trecere și în vecinătatea frontierelor, care prezintă riscuri particulare. Controalele de identitate efectuate pe baza articolului 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală ar respecta pe deplin articolul 21 litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006. Aceste controale ar avea ca obiectiv verificarea identității unei persoane, fie pentru a preveni săvârșirea de infracțiuni sau tulburarea ordinii publice, fie pentru a căuta autorii unei infracțiuni. Aceste controale s-ar întemeia de asemenea pe informații generale și pe experiența serviciilor de poliție care ar fi demonstrat utilitatea deosebită a controalelor în aceste zone. Controalele s-ar efectua pe baza unor informații ale poliției provenind din anchete precedente ale poliției judiciare sau pe baza unor informații obținute în cadrul cooperării dintre polițiile diferitelor state membre, care ar orienta locul și momentul controlului. Aceste controale nu ar fi nici fixe, nici permanente, nici sistematice. În schimb, ar fi realizate inopinat.

- ⁶¹ Guvernele german, elen, olandez și slovac propun de asemenea să se răspundă în sens negativ la a doua întrebare, subliniind că, chiar după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, controalele de poliție nesistematice în zonele de frontieră rămân posibile cu respectarea condițiilor prevăzute la articolul 21 din Regulamentul nr. 562/2006. Aceste guverne susțin că, printre altele, controalele de identitate în aceste zone prevăzute de reglementarea națională în discuție în cauza principală se disting prin finalitate, conținut, mod de efectuare, precum și prin consecințe de controlul la frontiere în sensul articolului 20 din Regulamentul nr. 562/2006. Aceste controale ar putea fi autorizate în temeiul dispozițiilor articolului 21 literele (a) sau (c) din acest regulament.
- ⁶² În schimb, guvernul ceh, precum și Comisia consideră că articolele 20 și 21 din Regulamentul nr. 562/2006 se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în acțiunea principală. Controalele prevăzute de aceasta ar constitui controale la frontiere disimulate care nu ar putea fi autorizate în temeiul articolului 21 din Regulamentul nr. 562/2006, întrucât ar fi permise doar în zonele de frontieră și nu ar fi supuse niciunei alte condiții decât cea a prezenței persoanei controlate în una dintre aceste zone.

Răspunsul Curții

- ⁶³ Cu titlu introductiv, trebuie subliniat că instanța de trimitere nu a adresat o întrebare preliminară referitoare la validitatea unei dispoziții din Regulamentul nr. 562/2006. Întrucât articolul 267 TFUE nu instituie o cale de atac la îndemâna părților din litigiul aflat pe rolul instanței naționale, Curtea nu poate fi ținută să aprecieze validitatea dreptului Uniunii pentru simplul motiv că acest aspect a fost invocat în fața sa de către una dintre aceste părți (Hotărârea din 30 noiembrie 2006, Brünsteiner și Autohaus Hilgert, C-376/05 și C-377/05, Rec., p. I-11383, punctul 28).

- ⁶⁴ În ceea ce privește interpretarea solicitată de instanța de trimitere a articolului 67 TFUE, care prevede la alineatul (2) că Uniunea asigură absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne, trebuie subliniat că acest articol face parte din capitolul 1, intitulat „Dispoziții generale”, al titlului V din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și că reiese din conținutul însuși al articolului menționat că destinatarul obligației pe care o impune este însăși Uniunea. Din capitolul 1 sus-menționat face parte și articolul 72, care reia rezerva de la articolul 64 alineatul (1) CE referitoare la exercitarea responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne.
- ⁶⁵ Capitolul 2 din titlul V conține dispoziții specifice privind politica referitoare la controlul la frontiere, printre altele articolul 77 TFUE, care succede articolului 62 CE. Potrivit alineatului (2) litera (e) al articolului 77, Parlamentul European și Consiliul adoptă măsurile privind absența oricărui control asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne. Rezultă că trebuie luate în considerare dispozițiile adoptate pe această bază și în special articolele 20 și 21 din Regulamentul nr. 562/2006 pentru a aprecia dacă dreptul Uniunii se opune unei legislații naționale precum articolul 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală.
- ⁶⁶ Legiuiitorul comunitar a pus în aplicare principiul absenței controlului la frontierele interne prin adoptarea, în temeiul articolului 62 CE, a Regulamentului nr. 562/2006, care vizează, potrivit considerentului (22), o dezvoltare a acquis-ului Schengen. Titlul III din acest regulament stabilește un regim comunitar referitor la trecerea frontierelor interne, care înlocuiește cu începere de la 13 octombrie 2006 articolul 2 din CAAS. Aplicabilitatea acestui regulament nu a fost afectată prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Astfel, Protocolul nr. 19 anexat la acesta prevede expres că acquis-ul Schengen rămâne aplicabil.
- ⁶⁷ Articolul 20 din Regulamentul nr. 562/2006 prevede că frontierele interne pot fi trecute prin orice punct fără a fi realizată o verificare la frontiere asupra persoanelor, indiferent de cetățenie. În conformitate cu articolul 2 punctul 10 din acest regulament, „verificări la frontiere” înseamnă verificările efectuate la punctele de trecere a frontierei pentru a garanta că persoanele pot fi autorizate să intre pe teritoriul statelor membre sau să îl părăsească.

⁶⁸ În ceea ce privește controalele prevăzute la articolul 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală, trebuie să se constate că sunt efectuate nu „la frontiere”, ci în interiorul teritoriului național, și că sunt independente de trecerea frontierei de către persoana controlată. În particular, controalele nu sunt efectuate la momentul trecerii frontierei. Astfel, aceste controale constituie nu verificări la frontiere interzise de articolul 20 din Regulamentul nr. 562/2006, ci verificări în interiorul teritoriului unui stat membru, vizate de articolul 21 din regulament.

⁶⁹ Articolul 21 litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006 prevede că eliminarea controlului la frontierele interne nu aduce atingere exercitării competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statelor membre în temeiul legislației interne, în măsura în care exercitarea respectivelor competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere, și că acest lucru se aplică de asemenea în zonele de frontieră. Rezultă că, în temeiul articolului 21 litera (a) din regulament, controalele efectuate în interiorul teritoriului unui stat membru nu sunt interzise decât atunci când prezintă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere.

⁷⁰ Potrivit celei de a doua teze a acestei dispoziții, exercitarea competențelor polițienești nu poate fi considerată în special echivalentă cu exercitarea verificărilor la frontiere în cazul în care măsurile poliției nu au ca obiectiv controlul la frontiere, se bazează pe informații generale și pe experiența serviciilor de poliție privind eventualele amenințări la adresa siguranței publice și vizează în special combaterea criminalității transfrontaliere, sunt concepute și executate într-o manieră net diferită de verificările

sistematice asupra persoanelor efectuate la frontierele externe și, în sfârșit, sunt realizate pe baza verificărilor inopinate.

71 În ceea ce privește aspectul dacă exercitarea competențelor de control atribuite de articolul 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală prezintă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere, trebuie constatat, în primul rând, că obiectivul controalelor prevăzute de această dispoziție nu coincide cu cel al controlului la frontiere în sensul Regulamentului nr. 562/2006. Obiectivul acestui control este, potrivit articolului 2 punctele 9-11 din regulamentul menționat, pe de o parte, de a garanta că persoanele pot fi autorizate să intre pe teritoriul statului membru sau să îl părăsească și, pe de altă parte, de a împiedica persoanele să se sustragă de la verificările la frontiere. În schimb, dispoziția națională menționată vizează verificarea respectării obligațiilor de deținere, de port și de prezentare a titlurilor și a documentelor prevăzute de lege. Posibilitatea unui stat membru de a prevedea asemenea obligații în legislația națională nu este, în temeiul articolului 21 litera (c) din Regulamentul nr. 562/2006, afectată de eliminarea controlului la frontierele interne.

72 În al doilea rând, faptul că sfera teritorială de aplicare a competenței acordate de dispoziția națională în discuție în cauza principală este limitată la o zonă frontalieră nu este suficient, în sine, pentru constatarea efectului echivalent al exercitării acestei competențe în sensul articolului 21 litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006, ținând seama de conținutul și de obiectivul articolului 21. Cu toate acestea, în ceea ce privește controalele la bordul unui tren care efectuează o legătură internațională și pe o autostradă cu taxă, dispoziția națională în discuție în cauza principală conține norme speciale referitoare la sfera sa teritorială de aplicare, element care are putea, la rândul său, să constituie un indiciu al existenței unui asemenea efect echivalent.

73 În plus, articolul 78-2 al patrulea paragraf din Codul de procedură penală, care autorizează controalele independent de comportamentul persoanei vizate și de împrejurările particulare care dovedesc existența unui risc pentru ordinea publică, nu conține nici precizări, nici limitări ale competenței astfel acordate, referitoare în special la intensitatea și la

frecvența controalelor care pot fi efectuate pe această bază juridică, care să aibă ca obiectiv evitarea situației în care aplicarea practică a acestei competențe de către autoritățile competente să conducă la controale care să aibă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere în sensul articolului 21 litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006.

⁷⁴ Pentru a îndeplini cerințele prevăzute la articolele 20 și 21 litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006, interpretate și în lumina exigenței de securitate juridică, o legislație națională care conferă organelor de poliție competența de a efectua controale de identitate, competență care, pe de o parte, este limitată la zona de frontieră a statului membru cu alte state membre și, pe de altă parte, este independentă de comportamentul persoanei controlate și de împrejurările particulare care dovedesc existența unui risc pentru ordinea publică, trebuie să prevadă cadrul necesar al competenței conferite acestor autorități în special pentru a îndruma puterea de apreciere de care dispun acestea din urmă în aplicarea practică a acestei competențe. Acest cadru trebuie să garanteze că exercitarea practică a competenței care constă în efectuarea unor controale de identitate nu poate prezenta un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere, așa cum reiese în special din împrejurările care figurează în a doua teză a articolului 21 litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006.

⁷⁵ În aceste condiții, trebuie să se răspundă la a doua întrebare adresată în sensul că articolul 67 alineatul (2) TFUE, precum și articolele 20 și 21 din Regulamentul nr. 562/2006 se opun unei legislații naționale care conferă organelor de poliție ale statului membru respectiv competența să controleze, numai într-o zonă de 20 de kilometri de la frontiera terestră a acestui stat cu statele părți la CAAS, identitatea oricărei persoane, independent de comportamentul acesteia și de împrejurările particulare care dovedesc existența unui risc pentru ordinea publică, în scopul de a verifica respectarea obligațiilor de deținere, de port și de prezentare a titlurilor și a documentelor prevăzute de lege, fără să prevadă cadrul necesar al acestei competențe care să garanteze că exercitarea practică a competenței respective nu poate prezenta un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ⁷⁶ Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

- 1) **Articolul 267 TFUE se opune unei legislații a unui stat membru care instituie o procedură incidentală de control al constituționalității legilor naționale, în măsura în care caracterul prioritar al acestei proceduri are drept consecință să împiedice, atât înainte de transmiterea unei întrebări privind constituționalitatea instanței naționale însărcinate să exercite controlul constituționalității legilor, cât și, după caz, după decizia acestei instanțe cu privire la această întrebare, toate celelalte instanțe naționale să își exercite facultatea sau să își îndeplinească obligația de a sesiza Curtea cu întrebări preliminare. În schimb, articolul 267 TFUE nu se opune unei asemenea legislații naționale, în măsura în care celelalte instanțe naționale rămân libere:**
 - **să sesizeze Curtea, în orice stadiu al procedurii în care consideră necesar și chiar la capătul unei proceduri incidentale de control al constituționalității, cu orice întrebare preliminară pe care o apreciază ca fiind necesară;**
 - **să adopte orice măsură necesară pentru asigurarea protecției jurisdicționale provizorii a drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii și**

- să înlăture aplicarea, la capătul unei asemenea proceduri incidentale, a respectivei dispoziții legislative naționale dacă o apreciază ca fiind contrară dreptului Uniunii.

 - Revine instanței de trimitere competența de a verifica dacă legislația națională în discuție în acțiunea principală poate fi interpretată în conformitate cu aceste cerințe ale dreptului Uniunii.
- 2) Articolul 67 alineatul (2) TFUE, precum și articolele 20 și 21 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) se opun unei legislații naționale care conferă organelor de poliție ale statului membru respectiv competența să controleze, numai într-o zonă de 20 de kilometri de la frontiera terestră a acestui stat cu statele părți la Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen (Luxemburg) la 19 iunie 1990, identitatea oricărei persoane, independent de comportamentul acesteia și de împrejurările particulare care dovedesc existența unui risc pentru ordinea publică, în scopul de a verifica respectarea obligațiilor de deținere, de port și de prezentare a titlurilor și a documentelor prevăzute de lege, fără să prevadă cadrul necesar al acestei competențe care să garanteze că exercitarea practică a competenței respective nu poate prezenta un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere.

Semnături