

Cauza C-66/20**Cerere de decizie preliminară****Data depunerii:**

24 ianuarie 2020

Instanța de trimitere:

Procura della Repubblica di Trento (Italia)

Data deciziei de trimitere:

15 ianuarie 2020

Procedură de validare a unui ordin european de anchetă împotriva lui:

XK

Procura Distrettuale della Repubblica [Parchetul Districtual]

de pe lângă Tribunale Ordinario di Trento [Tribunalul de Primă Instanță din Trento]

[omissis] TRIMITERE PRELIMINARĂ LA CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE

– articolul 267 TFUE și articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții–

Pubblico ministero [Ministerul Public],

[omissis] adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarea cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE și al articolului 94 din Regulamentul de procedură al Curții.

Procedura principală

La 14 noiembrie 2019, Procura della Repubblica di Trento [Parchetul din Trento] a primit ordinul european de anchetă emis la aceeași dată de *Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung* [Administrația Fiscală, denumită în continuare „Finanzamt”] din Münster (Republica Federală Germania), prin care s-a dispus percheziția spațiilor comerciale ale lui XK în cadrul unei anchete de evaziune fiscală în domeniul impozitului pe venit efectuată în temeiul articolelor 369 și 3790 din Abgabenordnung (Codul fiscal german). Ordinul european de

anchetă era semnat de [omissis] directorul administrativ al Finanzamt. În ordinul european de anchetă, nu era completată secțiunea L, care este câmpul pe care autoritatea judiciară trebuie să îl completeze pentru a valida ordinul european de anchetă emis de o autoritate administrativă (anexa 1).

La 20 decembrie 2019, Procura della Repubblica di Trento [Parchetul din Trento] a transmis către *Finanzamt* din Münster confirmarea de primire a ordinului de anchetă (anexa 2) și o comunicare prin care solicita transmiterea unui exemplar al ordinului european de anchetă validat în secțiunea L de o autoritate judiciară, arătând că *Finanzamt* este o autoritate administrativă, iar autoritățile administrative nu pot emite ordine europene de anchetă decât dacă sunt validate de o autoritate judiciară (anexa 3).

La 8 ianuarie 2020, *Finanzamt* din Münster a transmis către Procura della Repubblica di Trento [Parchetul din Trento] o comunicare prin e-mail în care arăta că ordinul european de anchetă nu trebuia să fie validat de o autoritate judiciară, întrucât, în conformitate cu articolul 399 alineatul (1) din Codul fiscal german, *Finanzamt* exercită competența de minister public în procedurile privind [OR 2] infracțiunile fiscale și trebuie considerată ea însăși autoritate judiciară în sensul articolului 2 din directivă (anexa 4).

Dreptul italian

Articolul 4 alineatul 1 din d.lgs. 108/17, „Norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale” (Decretul legislativ 108/17 privind normele de transpunere a Directivei 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală), publicat în Gazzetta Ufficiale [Jurnalul Oficial] nr. 162 din 13.7.2017, prevede că „[p]archetul de pe lângă tribunalul din centrul administrativ al circumscripției în care trebuie îndeplinite actele solicitate efectuează, prin decret motivat, recunoașterea ordinului de anchetă în termen de 30 de zile de la primirea acestuia sau în alt termen indicat de autoritatea emitentă, însă nu mai târziu de 60 de zile”.

La articolul 5 alineatul 1 din Decretul legislativ 108/17 se adaugă că, „[î]n cazul în care autoritatea emitentă solicită ca actul să fie îndeplinit de instanță sau atunci când, potrivit dreptului italian, actul solicitat trebuie îndeplinit de instanță, parchetul recunoaște ordinul de anchetă și adresează o cerere de executare judecătoarei delegat pentru faza urmăririi penale”.

Articolul 10 din Decretul legislativ 108/17, intitulat „Motive de refuz și de returnare”, prevede la alineatul 3 că „[o]rдинul de anchetă care nu a fost emis sau validat de o autoritate judiciară se returnează autorității emitente”.

Dreptul german

La 14 martie 2017, Reprezentanța permanentă a Germaniei pe lângă Uniunea Europeană a notificat următoarea declarație în ceea ce privește ordinele europene

de anchetă emise de autoritățile administrative germane: „În conformitate cu articolul 2 din directivă, cererile emise de autoritățile administrative germane trebuie, în mod obișnuit, să fie validate de ministerul public de pe lângă tribunalul regional [NdT : „Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht”] în a cărei circumscripție este situată autoritatea administrativă. Totuși, landurile sunt libere să atribuie competența de validare unei instanțe sau să reglementeze în alt mod competența teritorială a ministerului public în materie de validare. Pentru cererile emise de autoritățile fiscale germane care sunt competente să efectueze cercetarea penală [OR 3] în mod independent în temeiul articolului 386 aliniatul (2) din Codul fiscal nu este necesară validarea de către o autoritate judiciară sau de către o instanță. În acest caz, autoritățile fiscale exercită drepturile și responsabilitățile ministerului public în temeiul articolului 399 aliniatul (1) din Codul fiscal coroborat cu articolul 77 aliniatul (1) din IRG [Legea privind asistența judiciară internațională în materie penală] și acționează ele însele în calitate de autoritate judiciară în sensul articolului 2 litera (c) din directivă”.

Dreptul european

La 3 aprilie 2014, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Directiva 2014/41/UE privind ordinul european de anchetă în materie penală.

Potrivit articolului 1 din directivă ordinul european de anchetă reprezintă „o decizie judiciară emisă sau validată de o autoritate judiciară a unui stat membru (denumit în continuare «statul emitent») pentru a pune în aplicare una sau mai multe măsuri de investigare specifice într-un alt stat membru (denumit în continuare «statul executant») în vederea obținerii de probe în conformitate cu prezenta directivă”.

Potrivit articolului 2 primul paragraf litera (c) „autoritate emitentă” înseamnă:

- i) un judecător, o instanță judecătorească, un judecător de instrucție sau un procuror competent pentru cauza vizată; [sau]
- ii) orice altă autoritate competentă, astfel cum este definită de către statul emitent, care acționează, în cazul respectiv, în calitate de autoritate de anchetă în cadrul procedurilor penale, care are competența să dispună strângerea de probe în conformitate cu dreptul intern. În plus, înainte de a fi transmis autorității executante, ordinul european de anchetă este validat, după examinarea conformității sale cu condițiile pentru emiterea unui ordin european de anchetă în temeiul prezentei directive, în special condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1), de către un judecător, o instanță judecătorească, un judecător de instrucție sau un procuror din statul emitent. În cazul în care ordinul european de anchetă a fost validat de o autoritate judiciară, autoritatea respectivă poate fi considerată, de asemenea, autoritate emitentă în sensul transmiterii ordinului european de anchetă.

Articolul 9 alineatul (3) din directivă prevede că, „[a]tunci când o autoritate executantă primește un ordin european de anchetă care nu a fost emis de o

autoritate judiciară, astfel cum este specificat la articolul 2 litera (c), autoritatea executantă returnează ordinul european de anchetă statului emitent”.

[OR 4]

Motivarea trimiterii preliminare

În sistemul Directivei 2014/41/UE, ordinul european de anchetă trebuie să fie în mod necesar o decizie judiciară. Astfel, articolul 2 din directivă prevede că autoritatea emitentă trebuie să fie o autoritate judiciară sau că poate fi de asemenea o autoritate administrativă, însă numai dacă ordinul este validat ulterior de o autoritate judiciară.

Motivul pentru care ordinul european de anchetă trebuie să fie în mod necesar o decizie judiciară adoptată de o instanță sau de un minister public („un judecător, o instanță judecătorească, un judecător de instrucție sau un procuror”, potrivit modului de redactare a articolului 2) este bine explicat în Hotărârea Curții din 10 noiembrie 2016 (C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860), pronunțată în materia mandatului european de arestare.

Astfel, în această hotărâre, Curtea a precizat mai întâi că, *„întrucât Ministerul Public este o autoritate chemată să participe la administrarea justiției penale a unui stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2016, Kossowski, C-486/14, EU:2016:483, punctul 39), decizia unei astfel de autorități trebuie să fie considerată o «decizie judiciară», în sensul articolului 8 alineatul (1) litera (c) din decizia-cadru”*.

Tot în această hotărâre, Curtea a adăugat în continuare că *„validarea mandatului de arestare național de către Ministerul Public oferă autorității judiciare de executare asigurarea că mandatul european de arestare se întemeiază pe o decizie care a beneficiat de un control judiciar. O astfel de validare justifică, în consecință, gradul ridicat de încredere între statele membre, menționat la punctul anterior din prezenta hotărâre. Rezultă că o decizie a unui minister public, precum cea în discuție în litigiul principal, intră în sfera noțiunii [de] «decizie judiciară», în sensul articolului 8 alineatul (1) litera (c) din decizia-cadru”*.

Așadar, Curtea a statuat deja, cu privire la mandatul european de arestare, că gradul ridicat de încredere între statele membre se întemeiază pe împrejurarea că o măsură face obiectul validării de către o autoritate judiciară.

[OR 5]

Finanzamt din Münster, care este o autoritate administrativă, susține că poate transmite un ordin european de anchetă, semnat de directorul administrativ al biroului, fără a fi validat de un minister public, pentru că este autorizată de o normă de drept al Republicii Federale Germania, întrucât articolul 399 alineatul

(1) din Codul fiscal german prevede că autoritățile fiscale exercită drepturile și responsabilitățile ministerului public.

Reprezentanța permanentă a Germaniei pe lângă Uniunea Europeană pare să împărtășească această interpretare, în condițiile în care a notificat, la 14 martie 2017, o declarație în care precizează că birourile fiscale, întrucât exercită prerogativele ministerului public, trebuie considerate ca având calitatea de „autoritate judiciară în sensul articolului 2 litera (c) din directivă”.

Întrebarea care se adresează Curții prin intermediul acestei trimeri preliminare este dacă articolul 2 din directivă, care impune ca ordinul european de anchetă să fie întotdeauna o decizie judiciară (în mod direct sau prin validare), permite unui stat membru să excludă ordinul european de anchetă al unei autorități administrative de la validarea de către o autoritate judiciară, calificând-o și pe aceasta drept „autoritate judiciară în sensul articolului 2 din directivă”.

Astfel, Curtea a abordat deja, în materia mandatului european de arestare, problema libertății acordate statelor membre de a defini ceea ce este o „autoritate judiciară” în sensul prevăzut de dreptul european.

În special, în Hotărârea din 27 mai 2019 (C-508/18 și C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456), Curtea a statuat că, „[d]eși, în conformitate cu principiul autonomiei procedurale, statele membre pot desemna, potrivit dreptului lor național, «autoritatea judiciară» care este competentă să emită un mandat european de arestare, sensul și domeniul de aplicare ale acestei noțiuni nu pot fi lăsate la aprecierea fiecărui stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punctele 30 și 31, precum și Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punctele 31 și 32). **Noțiunea menționată necesită o interpretare autonomă și uniformă în întreaga Uniune, care, conform unei jurisprudențe constante a Curții, trebuie stabilită ținând seama în același timp de termenii articolului 6 alineatul (1) din Decizia-cadru 2002/584, de contextul în [OR 6] care acesta se înscrie, precum și de obiectivul urmărit de această decizie-cadru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punctul 32, și Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punctul 33)”.**

Tot în această hotărâre, Curtea a adăugat de asemenea care sunt caracteristicile materiale de care trebuie să dispună un organ al statului pentru a fi calificat drept „autoritate judiciară”, precizând că „«autoritatea judiciară emitentă», în sensul articolului 6 alineatul (1) din Decizia-cadru 2002/584, trebuie să fie în măsură să exercite această funcție în mod obiectiv, ținând seama de toate elementele incriminatoare și dezincriminatoare, și fără să fie expusă riscului ca puterea sa de decizie să facă obiectul unor ordine sau al unor instrucțiuni exterioare, în special din partea puterii executive, astfel încât să nu existe nicio îndoială cu privire la faptul că decizia de emitere a mandatului european de arestare revine acestei autorități, iar nu, în definitiv, puterii menționate (a se vedea în acest sens

Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punctul 42)”, și a mai adăugat că „autoritatea judiciară emitentă trebuie să poată furniza autorității judiciare de executare asigurări că, în raport cu garanțiile oferite de ordinea juridică a statului membru emitent, ea acționează în mod independent în exercitarea funcțiilor sale inerente emiterii unui mandat european de arestare. Această independență impune existența unor norme statutare și organizaționale în măsură să garanteze că autoritatea judiciară emitentă nu este expusă, în cadrul adoptării unei decizii de emiterie a unui astfel de mandat de arestare, niciunui risc de a fi supusă în special unei instrucțiuni individuale din partea puterii executive”.

În definitiv, în sistemul mandatului european de arestare:

- noțiunea de autoritate judiciară este uniformă în întreaga Uniune și nu poate depinde de normele interne ale fiecărui stat membru;
- pentru ca un organ public să poată fi considerat „autoritate judiciară” conform dreptului Uniunii, este necesară caracteristica esențială de a nu fi expus riscului ca puterea sa de decizie să facă obiectul unor ordine sau al unor instrucțiuni exterioare, în special din partea puterii executive.

Aceste concluzii, care au fost exprimate în sistemul mandatului european de arestare (Decizia-cadru 2002/584/JAI), pot fi formulate și în sistemul ordinului [OR 7] european de anchetă (Directiva 2004/41/UE), întrucât, deși nu are efecte asupra libertății personale, acesta constituie totuși o măsură foarte invazivă, în măsura în care prin ordinul european de anchetă pot fi dispuse, de exemplu, chiar percheziții sau interceptări.

Întrucât Curtea a afirmat în Hotărârea din 24 octombrie 2019 (C-324/17, ECLI:EU:C:2019:892) că „din modul de redactare a articolului 5 alineatul (1) din Directiva 2014/41 reiese că emiteria unui ordin european de anchetă presupune completarea și semnarea formularului prevăzut în anexa A la această directivă, precum și certificarea conținutului său pentru conformitate și corectitudine” și întrucât, în acest caz, ordinul de anchetă nu este completat în secțiunea L (validarea de către autoritatea judiciară), se suspendă procedura și se solicită Curții să stabilească dacă articolul 2 primul paragraf litera (c) punctul (ii) din Directiva 2014/41/UE trebuie interpretat în sensul că permite unui stat membru să scutească o autoritate administrativă de obligația de a obține validarea ordinului de anchetă de către o autoritate judiciară.

Dreptul Ministerului Public de a adresa întrebări preliminare

Ministerul Public cunoaște faptul că, potrivit articolului 267 TFUE, întrebările preliminare pot fi adresate de o „**instanță** dintr-un stat membru”.

În Hotărârea din 30 iunie 1966 (61/65, ECLI:EU:C:1966:39), Curtea a identificat cerințele referitoare la instanțe în sensul articolului 267 TFUE: a) originea legală a

organului respectiv, care trebuie să fie instituit printr-un izvor de drept, iar nu printr-un acord între părți; b) caracterul său permanent, adică exercitarea unor funcții în mod permanent, iar nu ocazional; c) caracterul obligatoriu al competenței sale, ceea ce presupune excluderea unor soluții alternative; d) aplicarea de către organul respectiv a normelor de drept; e) respectarea principiului contradictorialității între părți; f) independența și imparțialitatea organului respectiv față de părțile din procedură.

În Hotărârea din 12 decembrie 1996 (C-74/95 și C-129/95, ECLI:EU:C:1996:491), în ceea ce privește în special poziția Ministerului Public în dreptul italian, Curtea nu a recunoscut Ministerului Public dreptul de a adresa întrebări preliminare.

În cauza menționată era vorba însă despre o problemă ridicată de Ministerul Public în cadrul unei proceduri penale inițiate în fața sa și cu privire la care Ministerul Public însuși ar fi luat decizia [OR 8] de a o supune atenției instanței. Cu acea ocazie, Curtea nu a recunoscut Ministerului Public dreptul de a adresa întrebări preliminare în temeiul articolului 267 TFUE pentru motivul că, în procedura respectivă, acesta nu avea rolul „de a soluționa cu independență totală un litigiu, ci de a-l supune, la rândul său, atenției instanței competente, ca parte la procedură ce exercită acțiunea penală”.

Această motivare nu poate fi reluată cu această ocazie, întrucât Ministerul Public italian nu este parte în procedura penală inițiată în Germania în fața *Finanzamt* din Münster, nu va putea să exercite în Italia nicio acțiune penală pentru aceeași faptă și nu are posibilitatea de a supune atenției instanței ordinul european de anchetă emis de *Finanzamt* din Münster, dat fiind că, în dreptul italian (articolul 4 din Decretul legislativ 108/17), competența de a recunoaște ordinul de anchetă și de a-l executa în Italia sau de a refuza recunoașterea revine Ministerului Public, iar nu instanței.

Astfel, în acest caz, potrivit dreptului procedural italian (articolul 247 din Codul de procedură penală), actul solicitat (o percheziție) nu trebuie să fie efectuat de instanță, ci este de competența Ministerului Public. Rezultă că, potrivit articolelor 4 și 5 din Decretul legislativ 108/17, autoritatea abilitată să recunoască ordinul de anchetă sau să refuze recunoașterea este Ministerul Public. Instanțele judecătorești nu intervin în niciun mod în procedura de recunoaștere.

Rezultă că, în procedura pasivă de recunoaștere a ordinului european de anchetă în sensul articolului 9 din directivă și al articolelor 4 și 10 din Decretul legislativ 108/17, Ministerul Public este organul căruia i s-a atribuit sarcina „de a soluționa cu independență totală un litigiu” și este, așadar, organul statului membru abilitat să formuleze o cerere în temeiul articolului 267 TFUE.

PENTRU ACESTE MOTIVE,

PUBBLICO MINISTERO [Ministerul Public]

ADRESEAZĂ CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE URMĂTOAREA ÎNTREBARE PRELIMINARĂ:

Articolul 2 primul paragraf litera (c) punctul (ii) din Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală, în măsura în care prevede că poate fi de asemenea considerată autoritate emitentă „orice altă autoritate competentă, [OR 9] astfel cum este definită de către statul emitent, care acționează, în cazul respectiv, în calitate de autoritate de anchetă în cadrul procedurilor penale, care are competența să dispună strângerea de probe în conformitate cu dreptul intern”, prevăzând însă că, în acest caz, „înainte de a fi transmis autorității executante, ordinul european de anchetă este validat, după examinarea conformității sale cu condițiile pentru emiterea unui ordin european de anchetă în temeiul prezentei directive, în special condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1), de către un judecător, o instanță judecătorească, un judecător de instrucție sau un procuror din statul emitent”, trebuie interpretat în sensul că permite unui stat membru să scutească o autoritate administrativă de obligația de a obține validarea ordinului european de anchetă, calificând-o drept „autoritate judiciară în sensul articolului 2 din directivă”?

DISPUNE SUSPENDAREA PROCEDURII PÂNĂ LA PRONUNȚAREA DE CĂTRE CURTEA DE JUSTIȚIE A UNEI DECIZII PRELIMINARE.

[omissis] ANEXE: 1. Ordinul european de anchetă din 14 noiembrie 2019; 2. Confirmarea de primire; 3. Scrisoarea din 20 decembrie 2019, prin care s-au solicitat precizări; 4. Scrisoarea din 8 ianuarie 2020, prin care s-a răspuns la solicitarea de precizări.

Trento, 15 ianuarie 2020

[omissis]