

Cauza C-654/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98
alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

15 noiembrie 2020

Instanța de trimitere:

Apelativen sad Sofia (Curtea de Apel Sofia, Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

9 noiembrie 2020

Autoritatea de urmărire penală:

Apelativna prokuratura Sofia

Persoană condamnată/Autor al infracțiunii:

VD

Obiectul procedurii principale

Procedura principală este o procedură extraordinară de revizuire a unei hotărâri definitive. Aceasta a fost introdusă la instanța de trimitere prin cererea unui procuror având ca obiect anularea unei hotărâri pronunțate în apel și trimiterea cauzei pentru a fi rejudecată de un alt complet de judecată al instanței de apel și, în subsidiar, anularea hotărârii pronunțate în apel și confirmarea hotărârii pronunțate în primă instanță, prin care autorul infracțiunii a fost găsit vinovat de săvârșirea unei infracțiuni, dar a fost absolvit de răspundere penală. Fapta dedusă judecății instanțelor menționate constă în conducerea unui autovehicul în timpul executării sancțiunii administrative de suspendare a permisului de conducere.

Obiectul și temeiul juridic al procedurii preliminare

Cererea de decizie preliminară se întemeiază pe articolul 267 al doilea paragraf TFUE și privește interpretarea principiului legalității infracțiunilor și a pedepselor, precum și a articolului 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Instanța de trimitere ridică

problema compatibilității cu dreptul Uniunii a unei legislații naționale care prevede, pentru aceeași faptă, posibilitatea aplicării fie a unei sancțiuni administrative, fie a unei pedepse penale, fără a defini criteriile care permit să se aprecieze existența unei răspunderi administrative sau a unei răspunderi penale a autorului infracțiunii.

Întrebări preliminare

1) Principiul legalității infracțiunilor și a pedepselor se opune unei reglementări naționale care prevede, pentru aceeași faptă, și anume conducerea unui autovehicul în timpul executării unei măsuri administrative coercitive constând în suspendarea permisului de conducere, în mod concomitent o răspundere administrativă și una penală, fără să existe criterii care să permită o delimitare obiectivă a celor două tipuri de răspundere?

2) În cazul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene răspunde negativ la prima întrebare: Care sunt competențele instanței naționale în scopul de a asigura o aplicare eficientă a principiilor fundamentale ale Uniunii Europene?

3) Este proporțională în sensul articolului 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene aplicarea unei pedepse cu închisoarea de până la trei ani și a unei amenzi cuprinse între 200 și 1 000 de leva (BGN) pentru infracțiunea de conducere a unui autovehicul pe durata executării unei măsuri administrative coercitive constând în suspendarea permisului de conducere?

Legislația și jurisprudența Uniunii Europene

Tratatul privind Uniunea Europeană: articolul 6 alineatul (3)

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene: articolul 90 și articolul 91 alineatul (1) litera (c)

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: articolul 49

Directiva 2006/126/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 2006 privind permisele de conducere [JO 2006, L 403, p. 18, Ediție specială, 07/vol. 17, p. 216]: articolul 11 alineatul (2)

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale: articolul 5 paragraful 1

Hotărârea din 3 mai 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, punctele 49 și 50 și jurisprudența citată

Hotărârea din 12 februarie 2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punctele 59 și 60 și jurisprudența citată

Hotărârea din 16 iulie 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punctul 21 și jurisprudența citată

Ordonanța din 12 iulie 2018, Pinzaru și Cirstinoiu, C-707/17, nepublicată, EU:C:2018:574, punctul 26

Dispoziții naționale

Nakazatelen kodeks (Codul penal): articolul 9 alineatul (2), articolul 78a și articolul 343c

Nakazatelno-protsesualen kodeks (Codul de procedură penală): articolul 301 alineatul (1), articolul 305 alineatul (6) și articolele 375-380

Zakon za dvizhenieto po patishtata (Legea privind circulația rutieră): articolele 150, 150a, 151a, 171, 177

Naredba N° 3 ot 11.5.2011 za iziskvaniata za fizicheska godnost kam vodachite na motorni prevozni sredstva i reda za izvarshvane na meditsinskite pregledi za ustanovyavane na fizicheskata godnost za vodachite ot razlichnite kategorii (Ordinul nr. 3 din 11 mai 2011 privind cerințele cu privire la aptitudinea fizică a conducătorilor de autovehicule și la modalitățile de efectuare a controlului medical în vederea constatării aptitudinii fizice a șoferilor de diferite categorii), adoptat de ministrul sănătății

Naredba N° 3 ot 29.08.2011 za pridobivane na pravospodobnost za provezhdane na izpiti na kandidatite za vodachi na motorni prevozni sredstva (Ordinul nr. 3 din 29 august 2011 privind obținerea autorizației de a desfășura examinări ale candidaților pentru activitatea de conducător de autovehicule), adoptat de ministrul educației, tineretului și științei

Naredba N° 38 ot 16.04.2004 za usloviata i reda za provezhdaneto na izpitite na kandidati za pridobivane na pravospodobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo i reda za provezhdane na proverochnite izpiti (Ordinul nr. 38 din 16 aprilie 2004 privind condițiile și modalitățile desfășurării de examinări ale candidaților pentru obținerea dreptului de a conduce și modalitățile desfășurării examenelor de confirmare), adoptat de ministrul transportului și comunicațiilor

Naredba N° 31 ot 26.07.1999 za iziskvaniata, usloviata i reda za pridobivane na pravospodobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo (Ordinul nr. 31 din 26 iulie 1999 privind cerințele, condițiile și modalitățile obținerii dreptului de a conduce), adoptat de ministrul transporturilor și de ministrul educației și științei

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Inculpatul deține dreptul de a conduce și un permis de conducere. La 9 mai 2018, permisul său de conducere i-a fost retras în temeiul unui ordin al Oblasten direktor

(directorul regional) al Ministerstvo na vatreshnite raboti (Ministerul Afacerilor Interne) în vederea aplicării unei măsuri administrative coercitive, întrucât nu a plătit amenzi care i-au fost aplicate, cu titlu de sancțiuni administrative, pentru săvârșirea unor contravenții în materie de circulație. Suspendarea permisului de conducere a fost dispusă până la plata amenzilor datorate. La 23 august 2018, inculpatul a fost oprit pentru control de funcționari ai poliției, în timp ce conducea un autoturism fără lumini pe un bulevard intens circulat din Blagoevgrad. Polițiștii au constatat că permisul său de conducere era suspendat. Acesta este motivul pentru care împotriva sa a fost emisă o decizie de constatare a unei încălcări administrative.

- 2 Prin ordonanța procurorului din cadrul Rayonna prokuratura Blagoevgrad (Parchetul Regiunii Blagoevgrad), împotriva inculpatului a fost inițiată la 19 martie 2019 o procedură penală pentru motivul că, la 23 august 2018, în cursul executării unei măsuri administrative coercitive constând în suspendarea permisului de conducere, a condus un autovehicul – faptă calificată de procuror drept infracțiune prevăzută la articolul 343c alineatul (3) coroborat cu alineatul (1) din Nakazatelen kodeks (Codul penal, denumit în continuare „NK”). Potrivit acestei dispoziții, se pedepsește cu închisoarea de până la trei ani și cu amendă de la 200 la 1 000 de leva (BGN) orice persoană care conduce un autovehicul pe durata executării unei măsuri administrative coercitive constând în suspendarea permisului de conducere. În cursul audierii, inculpatul a recunoscut faptele și a declarat că munca sa este legată de conducerea unui vehicul, că suferă pierderi întrucât nu poate lucra din cauza retragerii permisului său de conducere și că, la data la care a săvârșit infracțiunea, a trebuit să conducă vehiculul pentru a cumpăra urgent medicamente pentru fratele său grav bolnav.
- 3 În cadrul procedurii în primă instanță, Rayonen sad Blagoevgrad (Tribunalul de Raion din Blagoevgrad, Bulgaria) a considerat că inculpatul săvârșise o infracțiune prin faptul că a condus autoturismul pe un bulevard intens circulat, acționând în mod imprudent și nerespectând regulile de circulație. În același timp, această instanță l-a absolvit de răspundere penală în conformitate cu articolul 78a alineatul (1) din NK, întrucât, în conformitate cu această dispoziție, infracțiunea se pedepsea cu închisoarea de până la trei ani cu suspendare, iar inculpatul nu fusese condamnat până la această dată și nu fusese deja absolvit de răspundere penală. În temeiul acestei dispoziții, care prevede o amendă cuprinsă între 1 000 și 5 000 de leva (BGN), i s-a aplicat o amendă de 1 000 de leva (BGN).
- 4 În apel, Okrazhen sad Blagoevgrad (Tribunalul Regional din Blagoevgrad) a anulat hotărârea Rayonen sad (Tribunalul de Raion), l-a achitat pe inculpat și a statuat că fapta sa nu constituia o infracțiune, pentru motivul că nu prezenta decât un grad nesemnificativ de pericolozitate socială și, în consecință, trebuia calificată drept contravenție. În consecință, această instanță i-a aplicat o sancțiune administrativă în cuantum de 300 de leva (BGN), în conformitate cu articolul 177 alineatul (1) punctul 2 din Zakon za dvizhenieto po patishtata (Legea privind circulația rutieră, denumită în continuare „ZDvP”). Această dispoziție prevede că se aplică o amendă cuprinsă între 100 și 300 de leva (BGN) persoanei care

conduce un autovehicul, deși permisul său de conducere a fost suspendat. Instanța de apel a considerat că, deși inculpatul a fost condamnat în mai multe rânduri pentru săvârșirea unor contravenții în temeiul ZDvP, fapta în cauză prezenta doar un grad nesemnificativ de pericolozitate socială, inculpatul nefiind condamnat pentru săvârșirea unor infracțiuni și nici supus unei sancțiuni administrative pentru o faptă legată de conducerea unui autovehicul fără permis de conducere în timpul retragerii permisului de conducere sau în timpul suspendării permisului de conducere. Instanța menționată a luat de asemenea în considerare faptul că inculpatul a recunoscut împrejurările constatate, a regretat incidentul și a indicat ca motiv pentru conducerea autovehiculului faptul că trebuia să cumpere medicamente pentru fratele său bolnav.

- 5 Procedura în fața instanței de trimitere a fost introdusă prin cererea formulată de Apelativen Prokuror (Procurorul de pe lângă Curtea de Apel) de la Apelativna prokuratura Sofia (Parchetul de pe lângă Curtea de Apel din Sofia), având ca obiect anularea hotărârii Okrazhen sad Blagoevgrad (Tribunalul Regional din Blagoevgrad) și trimiterea cauzei spre rejudecare de către un alt complet de judecată al acestei instanțe. Procurorul de pe lângă Curtea de Apel solicită, cu titlu subsidiar, anularea hotărârii pronunțate în apel și confirmarea hotărârii Rayonen sad Blagoevgrad (Tribunalul de Raion din Blagoevgrad).

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 6 Potrivit Procurorului de pe lângă Curtea de Apel, Okrazhen sad Blagoevgrad (Tribunalul Regional din Blagoevgrad) a săvârșit o eroare de fond prin faptul că a considerat că actul în cauză nu prezenta decât un grad nesemnificativ de pericolozitate socială. Procurorul de pe lângă Curtea de Apel apreciază că nu sunt îndeplinite condițiile de aplicare a articolului 9 alineatul (2) din NK – potrivit cărora o faptă care, deși îndeplinește în mod formal elementele constitutive ale unei infracțiuni prevăzute de lege, ca urmare a caracterului său minor, nu este totuși periculoasă din punct de vedere social sau nu prezintă, în mod vădit, decât un grad nesemnificativ de pericolozitate socială, nu trebuie calificată drept infracțiune –, întrucât inculpatul a fost sancționat în mai multe rânduri pentru încălcări ale ZDvP. În privința inculpatului ar fi reunite elementele constitutive ale infracțiunii prevăzute la articolul 343c alineatul (3) din NK coroborat cu alineatul (1) al acestuia, iar, în ceea ce privește această infracțiune, nu ar fi necesar ca pericolul pentru societate să se realizeze efectiv.
- 7 Instanța de trimitere nu menționează niciun argument al inculpatului.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 8 Instanța de trimitere arată că statele membre sunt autorizate, în temeiul Directivei 2006/126, să adopte propriile dispoziții naționale, care să prevadă măsuri penale sau administrative legate de retragerea sau de anularea permisului de conducere.

- 9 Ea arată că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a condițiilor prevăzute de un sistem instituit prin această legislație, statele membre rămân competente să aleagă sancțiunile care le par adecvate. Ele sunt însă obligate să își exercite competențele cu respectarea dreptului Uniunii și a principiilor sale generale și, în consecință, cu respectarea principiilor legalității și proporționalității (Hotărârea din 16 iulie 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punctul 21 și jurisprudența citată, precum și Ordonanța din 12 iulie 2018, Pinzaru și Cirstinoiu, C-707/17, nepublicată, EU:C:2018:574, punctul 26). În special, măsurile represive permise de legislația națională nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite în mod legitim de această legislație.
- 10 Instanța de trimitere consideră că prezentul litigiu privește aplicarea dreptului Uniunii în domeniul politicii comune în domeniul transporturilor și, în special, al măsurilor care urmăresc îmbunătățirea siguranței rutiere. Ea consideră că, în speță, instanța bulgară, în măsura în care aplică dreptul Uniunii, se poate referi la articolul 49 din cartă, întrucât cartă este aplicabilă în cauza principală în temeiul articolului 51 din aceasta.
- 11 Pentru a transpune Directiva 2006/126 în dreptul național, legiuitorul bulgar a adoptat amendamente la ZDvP și la Naredba nr. 3 din 11 mai 2011, la Naredba nr. 3 din 29 august 2011 și la Naredba nr. 31 din 26 iulie 1999. Pe de altă parte, legislația privind sancțiunile prevăzute pentru încălcări ale cerinței referitoare la conducerea unui autovehicul cu un permis de conducere eliberat în mod legal și valabil era deja în vigoare înainte de adoptarea directivei. În special, infracțiunile prevăzute la articolul 343c alineatele (1) și (2) din NK au fost adoptate în anul 1995, iar contravențiile prevăzute la articolul 177 alineatul (1) din ZDvP există de la promulgarea acestei legi în anul 1999.
- 12 În anul 2016 a fost introdusă o nouă infracțiune, și anume conducerea unui autovehicul în timpul executării unei măsuri administrative coercitive constând în suspendarea permisului de conducere, prevăzută la articolul 343c alineatul (3) din NK, pentru care a fost stabilită o pedeapsă. Or, o situație absolut identică este prevăzută drept contravenție la articolul 177 alineatul (1) punctul 2 din ZDvP încă de la promulgarea acestei legi în anul 1999.
- 13 Instanța de trimitere arată că, până la adoptarea, în cursul anului 2016, a acestei noi infracțiuni prevăzute la articolul 343c alineatul (3) din NK, infracțiunile prevăzute la articolul 343c alineatele (1) și (2) din NK indicau în mod clar și neechivoc că dreptul penal și dreptul contravențional se aflau într-un raport de subsidiaritate. Astfel, în temeiul articolului 343c alineatul (1) din NK, se pedepsește orice persoană care conduce un autovehicul în cursul executării pedepsei retragerii permisului de conducere după ce a fost sancționată contravențional pentru aceeași faptă. Potrivit articolului 343c alineatul (2) din NK, se pedepsește orice persoană care săvârșește un astfel de act în termen de un an de la sancționarea sa contravențională pentru conducerea unui autovehicul fără

permis de conducere. Rezultă că, pentru cele două încălcări prevăzute la articolul 343c alineatele (1) și (2) din NK, se face o distincție clară între răspunderea penală și răspunderea administrativă, din moment ce aplicarea prealabilă a unei sancțiuni administrative constituie o condiție prealabilă necesară pentru o punere sub acuzare pentru aceste încălcări. Prin urmare, în ambele cazuri, răspunderea penală este subsidiară în raport cu răspunderea contravențională.

- 14 În schimb, noua infracțiune prevăzută la articolul 343c alineatul (3) din NK nu impune aplicarea prealabilă a unei sancțiuni administrative înainte de angajarea răspunderii penale. În aceste condiții, lipsesc criteriile obiective care să permită delimitarea încălcării prevăzute la articolul 343c alineatul (3) din NK de contravenția, deja existentă și absolut identică, prevăzută la articolul 177 alineatul (1) punctul 2 din ZDvP. Diferențele existente între elementele constitutive ale unei infracțiuni și cele ale unei contravenții constau în sancțiunile prevăzute pentru fiecare dintre acestea și în normele de procedură (penale sau administrative) privind aplicarea lor, însă nu și în elementele constitutive obiective.
- 15 Instanța de trimitere constată că legiuitorul nu a menționat nicio justificare concretă pentru incriminarea conducerii unui autovehicul pe durata suspendării permisului de conducere. În fapt, primul proiect de lege privind modificarea și completarea NK nu prevedea nici o modificare, nici o completare a articolului 343c din NK. Propunerea de adoptare a unui nou alineat (3) al acestei dispoziții a fost prezentată de doi deputați abia după adoptarea proiectului de lege în primă lectură. Cei doi deputați au motivat propunerea printr-o frază din care reiese că considerau noua încălcare propusă ca fiind identică cu încălcările prevăzute la articolul 343c alineatele (1) și (2) din NK. Motivele care justifică introducerea noului alineat (3) la articolul 343 din NK nu au fost discutate nici în cadrul Comisiei pentru afaceri juridice, nici în cadrul dezbaterilor cu ocazia primei și a celei de a doua lecturi a proiectului de lege în plenul Narodno sabranie (Adunarea Națională).
- 16 Potrivit articolului 11 alineatul (3) din Zakon za normativnite aktove (Legea privind actele normative, denumită în continuare „ZNA”), dispozițiile de drept se abrogă, se modifică sau se completează printr-o dispoziție expresă a noului act, a actului de modificare sau a actului de completare. În urma completării, în anul 2016, a articolului 343c cu noul alineat (3), contravenția prevăzută la articolul 177 alineatul (1) punctul 2 din ZDvP nu a fost înlăturată în mod expres, deși legiuitorul a avut ocazia să procedeze astfel atunci când, în anul 2018, au fost efectuate alte modificări ale acestui articol. Totuși, contravenția menționată a rămas neschimbată.
- 17 Doctrina și jurisprudența bulgare consideră în mod uniform că delimitarea fundamentală dintre răspunderea contravențională și răspunderea penală se realizează în funcție de gradul de pericol pentru societate pe care îl prezintă actul. Cu toate acestea, legiuitorul nu a prevăzut împrejurări obiective suplimentare care să stabilească un grad ridicat de pericolozitate socială al actului menționat și care

să necesite incriminarea acestuia. Instanța de trimitere arată că conducerea unui autovehicul pe durata suspendării permisului de conducere prezintă un grad mai redus de pericol pentru societate decât conducerea unui autovehicul de către un autor împotriva căruia a fost deja aplicată sancțiunea retragerii permisului de conducere și care a fost sancționat pentru această încălcare în cadrul procedurii administrative.

- 18 Astfel, în lipsa unor criterii obiective care să permită să se stabilească dacă fapta constituie o infracțiune sau o contravenție, aprecierea ține în întregime de puterea de apreciere a autorității administrative, care poate aplica o sancțiune administrativă sub forma unei amenzi sau poate solicita Ministerului Public inițierea unei proceduri penale pentru săvârșirea unei infracțiuni. În aceste condiții, reținerea în paralel a infracțiunii prevăzute la articolul 343c alineatul (3) din NK și a contravenției prevăzute la articolul 177 alineatul (1) punctul 2 din ZDvP are ca efect tratarea autorilor unei infracțiuni în mod diferit pentru aceeași faptă, din moment ce li se pot aplica sancțiuni cu un grad diferit de severitate: o pedeapsă cu închisoarea de până la trei ani, precum și o amendă cuprinsă între 200 și 1 000 de leva (BGN), în cazul în care se consideră că fapta este o infracțiune, sau o amendă cuprinsă între 100 și 300 de leva (BGN), în cazul în care se consideră că fapta este o contravenție.
- 19 Instanța de trimitere arată că tratamentul diferit al unor situații similare este contrar principiului egalității de tratament a cetățenilor, consacrat la articolul 6 din Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constituția Republicii Bulgaria). Faptul că justițiabilii nu sunt în măsură să prevadă consecințele faptelor este incompatibil cu principiile fundamentale ale dreptului Uniunii, precum principiul securității juridice și principiul protecției încrederii legitime. În plus, lipsa, în lege, a concordanței dintre pericolozitatea socială și natura penală a faptei este contrară articolului 49 din cartă, care consacră principiul legalității infracțiunilor și pedepselor, precum și principiul proporționalității, din moment ce, în împrejurări identice, o faptă poate constitui atât o infracțiune, cât și o contravenție, ceea ce conduce la o discrepanță între gravitatea faptei și gravitatea sancțiunii prevăzute.
- 20 Acesta este motivul pentru care, în cazuri de conducere a unui autovehicul în cursul executării unei măsuri administrative coercitive constând în retragerea permisului de conducere, jurisprudența instanțelor bulgare este neuniformă. Instanța de trimitere oferă exemple concrete atât de hotărâri judecătorești în care este urmată opinia procurorului potrivit căreia fapta trebuie calificată drept infracțiune, cât și de hotărâri judecătorești în care instanțele consideră că fapta constituie o contravenție și absolvă inculpații de vinovăția pentru faptele care le sunt imputate în actul de acuzare. Se menționează, de asemenea, cazuri în care Ministerul Public a stins acțiunea penală și a aplicat autorului faptei o sancțiune administrativă.
- 21 Instanța de trimitere ia în considerare, de asemenea, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Aceasta arată că, potrivit Hotărârii din 3 mai 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, punctele 49 și 50),

principiul legalității infracțiunilor și pedepselor impune ca legea să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele pentru acestea. Această condiție este îndeplinită atunci când justițiabilul poate ști, plecând de la textul dispoziției pertinente și, dacă este cazul, cu ajutorul interpretării care este dată acestui text de către instanțe, care sunt acțiunile și omisiunile care angajează răspunderea sa penală. Instanța de trimitere citează de asemenea Hotărârea din 12 februarie 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punctele 59 și 60), potrivit căreia punerea în aplicare a unei măsuri privative de libertate presupune existența unui temei legal care să o justifice, aceasta din urmă trebuind să îndeplinească cerințele de claritate, de previzibilitate și de accesibilitate pentru a evita orice risc de arbitrar.

- 22 În plus, instanța de trimitere invocă Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din anul 2010 în cauza Medvedyev împotriva Franței, potrivit căreia criteriul legalității impune ca „toate legile să fie determinate în mod suficient pentru a evita orice risc de arbitrar și pentru a permite cetățenilor să prevadă, dacă este cazul după ce a recurs la consiliere adecvată, într-o măsură rezonabilă având în vedere împrejurările cauzei, consecințele pe care le poate determina un anumit act”.

DOCUMENT DELUS