Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 4 iunie 2015[1]

Cauza C-650/13

Thierry Delvigne
împotriva
Commune de Lesparre Médoc
și
Préfet de la Gironde[cerere de decizie preliminară formulată de

Tribunal d'instance de Bordeaux (Franța)]

„Articolul 10 TUE și articolul 14 alineatul (3) TUE — Articolul 20 alineatul (2) litera (b) TFUE — Articolul 223 alineatul (1) TFUE — Articolele 39 și 49 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Actul privind alegerea deputaților în Parlamentul European — Domeniu de aplicare al dreptului Uniunii — Democrație reprezentativă — Reprezentare directă — Participare la viața democratică a Uniunii — Parlamentul European — Dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European — Restrângere a unui drept fundamental — Legislație națională care prevede interzicerea permanentă a drepturilor civile și politice — Lege penală mai favorabilă care nu poate fi aplicată persoanelor condamnate printr-o hotărâre pronunțată în ultimă instanță înainte de intrarea în vigoare a legii respective — Egalitate de tratament între resortisanții statelor membre — Inadmisibilitate"

1. În contextul unei proceduri judiciare care are ca obiect radierea de pe lista electorală a unui cetățean căruia i s-a interzis pe durată nedeterminată dreptul său de a alege și de a fi ales, ca pedeapsă accesorie pentru o condamnare pentru omor, Curtea este sesizată cu două întrebări privind compatibilitatea legislației naționale pe care se întemeiază această situație cu dreptul Uniunii, cu invocarea în special a două articole din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta"), referitoare la tot atâtea drepturi fundamentale: dreptul la retroactivitatea legii penale mai favorabile [articolul 49 alineatul (1) a treia teză] și dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European [articolul 39 alineatul (2)][2].

2. Astfel cum se întâmplă în mod frecvent atunci când se ridică problema posibilității aplicării prevederilor cartei [articolul 51 alineatul (1)] în privința unui act emis de o autoritate publică națională, și cu această ocazie se impune – apelând în special la jurisprudența pronunțată în cauza Åkerberg Fransson[3] – să se analizeze în prealabil dacă este vorba despre dispoziții legale naționale adoptate în aplicarea dreptului Uniunii.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Pentru simplificare, ne vom referi în continuare la „dreptul de vot".

3 — Cauza C-617/10, EU:C:2013:105.

3. Vom propune un răspuns diferențiat la această problemă prealabilă, care ne va permite ulterior să ne concentrăm exclusiv asupra problemei ridicate în cadrul celei de a doua întrebări, și anume respectarea în cadrul legislației naționale a dreptului de a alege și de a fi ales în Parlamentul European, apelând de această dată la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

I – **Cadrul normativ**

A – *Dreptul internațional*

4. Articolul 3 din Primul protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”) prevede:

„Înaltele Părți Contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere prin vot secret, în condiții care asigură libera exprimare a opiniei poporului în ceea ce privește alegerea corpului legislativ.”

B – *Dreptul Uniunii*

1. Tratatul privind Uniunea Europeană

5. Articolul 10 TUE prevede următoarele:

„(1) Funcționarea Uniunii se întemeiază pe principiul democrației reprezentative.

(2) Cetățenii sunt reprezentați direct, la nivelul Uniunii, în Parlamentul European.

[…]

(3) Orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii. Deciziile se iau în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean.

[…]”

6. Conform articolului 14 alineatul (3) TUE, „[d]eputații din Parlamentul European sunt aleși prin vot universal direct, liber și secret, pentru un mandat de cinci ani”.

2. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

7. Articolul 20 TFUE are următorul cuprins:

„(1) Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.

(2) Cetățenii Uniunii au drepturile și obligațiile prevăzute în tratate. Aceștia se bucură, printre altele, de:

[…]

(b) dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru unde își au reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat;

[…]

Aceste drepturi se exercită în condițiile și limitele definite prin tratate și prin măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a acestora.”

8. În conformitate cu articolul 22 alineatul (2) TFUE, „[f]ără a aduce atingere dispozițiilor articolului 223 alineatul (1) și dispozițiilor adoptate pentru aplicarea acestuia, orice cetățean al Uniunii care își are reședința într-un stat membru și care nu este resortisant al acestuia are dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European în statul membru în care își are reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat. Acest drept se va exercita în condițiile adoptate de Consiliu, hotărând în unanimitate în conformitate cu o procedură legislativă specială și după consultarea Parlamentului European; aceste norme de aplicare pot prevedea dispoziții derogatorii în cazul în care probleme specifice ale unui stat membru justifică acest lucru”.

3. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

9. Articolul 39 din cartă are următorul cuprins:

„(1) Orice cetățean al Uniunii are dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, în statul membru în care acesta își are reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat.

(2) Membrii Parlamentului European sunt aleși prin vot universal direct, liber și secret.”

10. Conform articolului 49 alineatul (1) din cartă, „[n]imeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, în momentul săvârșirii, nu constituia o infracțiune, potrivit dreptului național sau dreptului internațional. De asemenea, nu se poate aplica o pedeapsă mai mare decât cea aplicabilă la momentul săvârșirii infracțiunii. În cazul în care, ulterior săvârșirii infracțiunii, legea prevede o pedeapsă mai ușoară, se aplică aceasta din urmă”.

11. Articolul 51 din cartă are următorul cuprins:

„(1) Dispozițiile prezentei carte se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, acestea respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens și cu respectarea limitelor competențelor conferite Uniunii de tratate.

(2) Prezenta cartă nu extinde domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate.”

12. Potrivit articolului 52 din cartă:

„(1) Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

(2) Drepturile recunoscute prin prezenta cartă care fac obiectul unor dispoziții prevăzute de tratate se exercită în condițiile și cu respectarea limitelor stabilite de acestea.

(3) În măsura în care prezenta cartă conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă.

[…]"

4. Actul privind alegerea deputaților în Parlamentul European [4]

13. Articolul 1 din Actul din 1976 prevede:

„1. În fiecare stat membru, membrii Parlamentului European sunt aleși pe baza reprezentării proporționale, recurgându-se la sistemul de liste sau la votul unic transferabil.

[…]

3. Alegerile se desfășoară prin vot universal direct, care este liber și secret."

14. Conform articolului 8 din Actul din 1976, „[s]ub rezerva dispozițiilor prezentului act, procedura electorală este reglementată, în fiecare stat membru, de propriile dispoziții naționale […]".

C – *Dreptul francez*

15. Conform articolului 28 din Codul penal instituit prin Legea nr. 1810-02-12 din 12 februarie 1810 (denumit în continuare „vechiul Cod penal"), condamnarea la o pedeapsă penală implică decăderea din drepturile civice, cu alte cuvinte, în temeiul articolului 34 din vechiul Cod penal, interzicerea dreptului de vot, de a alege, de a fi ales și, în general, a tuturor drepturilor civice și politice.

16. Vechiul Cod penal a fost abrogat începând cu 1 martie 1994 prin Legea nr. 92-1336 din 16 decembrie 1992 privind intrarea în vigoare a noului Cod penal și modificarea anumitor prevederi de drept penal și de procedură penală.

17. Articolul 370 din Legea din 16 decembrie 1992 (denumită în continuare „Legea din 1992"), în versiunea modificată prin articolul 13 din Legea nr. 94-89 din 1 februarie 1994, prevede că, fără a se aduce atingere dispozițiilor articolului 702-1 din Codul de procedură penală, este în continuare aplicabilă interzicerea drepturilor civice, civile și de familie, precum și interdicția de a fi jurat, dispusă ca urmare a unei condamnări penale pronunțate în ultimă instanță, înainte de intrarea în vigoare a respectivei legi.

18. Articolul 702-1 din Codul de procedură penală, în versiunea modificată prin Legea nr. 2009-1436 din 24 noiembrie 2009 privind sistemul penitenciar, prevede că orice persoană afectată de o interdicție, prohibiție sau incapacitate rezultată ca urmare a unei condamnări penale principale sau accesorii poate solicita instanței ridicarea totală sau parțială a acesteia.

4 — Anexă la Decizia 76/787/CECO, CEE, Euratom a Consiliului din 20 septembrie 1976 privind alegerea reprezentanților în Parlamentul European prin vot universal direct (JO L 278, p. 5), modificată prin Decizia 2002/772/CE, Euratom a Consiliului din 25 iunie 2002 și din 23 septembrie 2002 (JO L 283, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, conform rectificării din JO 2009, L 228, p. 47) (denumit în continuare „Actul din 1976").

19. Legea nr. 77-729 din 7 iulie 1977 privind alegerea reprezentanților în Parlamentul European prevede la articolul 2 că aceasta din urmă este reglementată de Codul electoral.

20. Capitolul 1 din titlul I din Cartea I din Codul electoral, în cuprinsul căruia sunt reglementate condițiile necesare pentru a avea calitatea de alegător, prevede la articolul L 2 că au această calitate cetățenii francezi care au împlinit vârsta de 18 ani, care se bucură de drepturile civile și politice și care nu se află în una dintre situațiile de incapacitate prevăzute de lege.

21. Conform articolului L 6 din Codul electoral, nu se pot înscrie pe listele electorale pe durata stabilită prin hotărâre persoanele cărora li s-a interzis dreptul de vot de către instanțe, ca urmare a aplicării legii.

II – **Situația de fapt**

22. Cererea de decizie preliminară își are originea într-o procedură judiciară inițiată de domnul Delvigne împotriva deciziei administrative prin care s-a dispus radierea sa de pe lista electorală ca urmare a pedepsei accesorii a interzicerii dreptului de a alege și de a fi ales, aplicată pentru o condamnare definitivă la doisprezece ani de închisoare pentru infracțiunea de omor.

23. La momentul condamnării definitive a domnului Delvigne, 30 martie 1988, vechiul Cod penal francez prevedea interzicerea permanentă a dreptului de a alege și de a fi ales în ceea ce privește persoanele cărora le-a fost aplicată o pedeapsă penală. Legea din 1992 a eliminat caracterul automat și nedefinit al acestei pedepse accesorii, însă numai în cazul condamnărilor dispuse după intrarea în vigoare a noului cod.

24. Domnul Delvigne a contestat în fața Tribunal d'instance de Bordeaux [Tribunalul de Primă Instanță din Bordeaux] radierea sa de pe lista electorală, solicitând formularea unei întrebări preliminare pentru motivul că, în opinia sa, legislația națională aplicată implică un tratament discriminatoriu contrar cartei. Tribunal d'instance a admis respectiva cerere, în temeiul căreia a fost inițiată prezenta procedură.

III – **Întrebările adresate**

25. Întrebările preliminare formulate de Tribunal d'instance de Bordeaux la 9 decembrie 2013 au următorul cuprins:

„Articolul 49 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că se opune ca un articol dintr-o lege națională să mențină o interdicție, de altfel nedefinită și disproporționată, de a beneficia de o pedeapsă mai ușoară pentru persoanele condamnate înainte de intrarea în vigoare a legii penale mai favorabile nr. 94-89 din 1 februarie1994?

Articolul 39 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, aplicabil alegerilor pentru Parlamentul European, trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre ale Uniunii Europene să nu prevadă o interdicție generală, nedefinită și automată de a exercita drepturi civile și politice, pentru a nu crea o inegalitate de tratament între resortisanții statelor membre?"

IV – **Procedura în fața Curții**

26. Au intervenit în procedură și au prezentat observații scrise domnul Delvigne, orașul Lesparre-Médoc, guvernul german, guvernul Regatului Unit, guvernul spaniol și guvernul francez, precum și Parlamentul European și Comisia. Toate acestea s-au prezentat în cadrul ședinței publice care a avut loc la 20 ianuarie 2015. În cadrul ședinței, conform articolului 61 alineatele (1) și (2) din Regulamentul de procedură, părțile au fost invitate să își exprime poziția cu privire la mai multe întrebări: 1) dacă articolul 370 din Legea din 1992 reprezintă un caz de aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă; 2) care ar fi „obiectivele de interes general", în sensul articolului 52 alineatul (1) din cartă, pe care s-ar întemeia restrângerea dreptului de a alege și de a fi ales rezultată ca urmare a unei condamnări penale; 3) în special pentru guvernul francez, care sunt persoanele care intră sub incidența domeniului de aplicare al articolului 370 din Legea din 1992 și în ce condiții pot acestea să obțină ridicarea totală sau parțială a interzicerii dreptului; 4) în special pentru domnul Delvigne, dacă acesta a solicitat ridicarea totală sau parțială a interdicției privind dreptul de a alege și de a fi ales și, dacă este cazul, care a fost rezultatul.

V – **Argumente**

A – *Cu privire la admisibilitatea întrebării preliminare și la competența Curții*

27. Guvernul francez susține, în primul rând, că decizia de trimitere este în mod vădit inadmisibilă deoarece nu conține nicio referire cu privire la necesitatea întrebărilor preliminare în vederea soluționării litigiului *a quo* și nici nu delimitează suficient contextul factual și juridic în care se încadrează respectivele întrebări.

28. În opinia guvernului spaniol și a guvernului francez, Curtea nu este competentă să răspundă la întrebările adresate. Guvernul francez consideră că legislația națională în discuție se află în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii deoarece dispoziția în litigiu are caracter de normă de drept tranzitoriu penal, ale cărei obiective nu intră sub incidența reglementării Uniunii. Guvernul spaniol atrage atenția asupra competenței statelor membre privind stabilirea titularilor dreptului de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European.

29. La rândul său, guvernul german susține că, în măsura în care instanța de trimitere nu prezintă niciun element care să permită să se considere că litigiul principal are ca obiect interpretarea sau aplicarea unei norme a Uniunii, distinctă de cele conținute în cartă, Curtea nu este competentă să se pronunțe cu privire la prima întrebare.

30. Atât domnul Delvigne, cât și Comisia și Parlamentul – acesta din urmă doar în raport cu cea de a doua întrebare – susțin competența Curții. În opinia Comisiei, statele membre aplică dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, atunci când adoptă prevederi cu domeniu de aplicare general sau individual cu scopul de a stabili beneficiarii dreptului de a alege și de a fi ales în Parlamentul European. În acest scop, în conformitate cu dreptul Uniunii și, în special, cu articolul 8 din Actul din 1976, statele membre trebuie să facă uz de competența lor, având astfel obligații care decurg din drepturile recunoscute în cartă.

31. Potrivit Parlamentului European, carta este aplicabilă și, prin urmare, se impune soluționarea celei de a doua întrebări. În opinia sa, în conformitate cu articolul 14 alineatul (3) TUE, cu articolul 223 alineatul (1) TFUE, cu articolul 1 alineatul (3) și cu articolul 8 din Actul din 1976, Franța a aplicat dreptul Uniunii, în sensul cartei, cu ocazia adoptării dispozițiilor naționale cu privire la dreptul de vot pentru Parlamentul European. Dispozițiile respective constituie dispoziții de drept al Uniunii distincte de cele din cartă, iar, în temeiul lor, Franța are o obligație specifică care rezultă din dreptul Uniunii, și anume asigurarea alegerilor membrilor Parlamentului European prin vot universal. Pe de altă parte,

conform articolului 7 din Actul din 1976, deși procedura electorală este reglementată de dispozițiile naționale, acestea fac parte din dreptul Uniunii. Faptul că dreptul francez reglementează procedura electorală pentru Parlamentul European făcând trimitere la prevederile din Codul electoral aplicabil celorlalte alegeri care au loc în Franța nu presupune că desfășurarea alegerilor europene reprezintă o competență care nu a fost atribuită Uniunii.

B – *Cu privire la prima întrebare*

32. În opinia domnului Delvigne, articolul 49 din cartă se opune unei dispoziții precum cea prevăzută la articolul 370 din Legea din 1992, care interzice un anume efect retroactiv al legii penale mai favorabile, dând astfel naștere unei situații de inegalitate între persoanele condamnate înainte de 1994 și cele condamnate după acest moment.

33. Orașul Lesparre-Médoc, guvernul Regatului Unit și guvernul francez – în subsidiar – și Comisia susțin că articolul 49 alineatul (1) din cartă nu se opune aplicării legislației în discuție în procedura principală, întrucât, la momentul la care domnul Delvigne a fost condamnat definitiv, nu era în vigoare o lege mai puțin severă. Acest lucru rezultă atât din textul articolului 49 alineatul (1) din cartă, cât și din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

C – *Cu privire la cea de a doua întrebare*

34. Domnul Delvigne susține că articolul 39 din cartă se opune de asemenea articolului 370 din Legea din 1992, deoarece creează o situație de inegalitate pe criterii de cetățenie, invocând în acest sens încălcarea articolului 3 din Primul protocol adițional la CEDO.

35. Orașul Lesparre-Médoc consideră că nu există inegalitate de tratament, din moment ce pedeapsa prevăzută de Codul electoral înaintea adoptării Legii din 1992 era aplicabilă, în aceleași condiții, oricărui cetățean al Uniunii care dorea să voteze în Franța.

36. Guvernul francez propune, în subsidiar, să se răspundă în sensul că articolul 39 din cartă nu interzice statelor membre să stabilească o interdicție nedefinită privind exercitarea dreptului de a alege și de a fi ales în cazul unei condamnări penale pentru săvârșirea unei infracțiuni grave, cu condiția să se prevadă o posibilitate de ridicare a acestei interdicții. În primul rând, guvernul francez arată că legislația națională nu reglementează o interdicție generală și nedefinită. Pe de o parte, interdicția ar afecta persoanele care, la fel ca domnul Delvigne, au fost condamnate la o pedeapsă privativă de libertate cuprinsă între cinci ani și închisoare pe viață; nu este vorba despre o pedeapsă automată și care intervine indiferent de durata pedepsei sau de gravitatea infracțiunii. Pe de altă parte, persoanele care fac obiectul acestei interdicții pot solicita ridicarea sa, însă domnul Delvigne nu pare să fi acționat în acest sens.

37. În al doilea rând, guvernul francez susține că articolul 52 alineatul (1) din cartă autorizează statele membre să restrângă exercitarea drepturilor și a libertăților recunoscute în cartă însăși, sub rezerva respectării condițiilor care, în opinia sa, sunt îndeplinite în cazul legislației naționale în litigiu.

38. Guvernul german propune să se răspundă că articolul 39 alineatul (2) din cartă trebuie interpretat în sensul că principiul votului universal permite interzicerea dreptului de a alege și de a fi ales pentru motive imperative, precum garantarea faptului că reprezentarea corpului electoral nu este încredințată persoanelor care au suferit o condamnare definitivă. Un astfel de motiv ar justifica interzicerea dreptului de a alege și de a fi ales în cazul unei condamnări penale definitive cu condiția ca norma să facă deosebire într-o măsură suficientă în funcție de gravitatea pedepsei și de durata interdicției, sarcina de a determina dacă legislația aplicabilă îndeplinește aceste condiții revenind instanței naționale.

39. Guvernul Regatului Unit consideră că articolul 39 din cartă nu împiedică statele membre să adopte o măsură care, precum cea aplicată în litigiul principal, nu operează discriminări între resortisanții statelor membre. În opinia sa, este evident că dreptul Uniunii nu recunoaște un drept de vot care poate fi invocat împotriva acestei măsuri în temeiul altui motiv decât discriminarea pe criterii de cetățenie. În primul rând, Curtea a statuat că reglementarea dreptului de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor europene este de competența statelor membre, iar articolul 39 din cartă nu poate fi interpretat în mod diferit fără a exista riscul de a extinde competențele Uniunii, încălcându-se astfel articolul 6 alineatul (1) TUE. În al doilea rând, domnul Delvigne nu poate invoca articolul 39 alineatul (1) din cartă deoarece este cetățean francez și nu și-a exercitat dreptul la libertatea de circulație în calitate de cetățean european. Articolul 39 ar reflecta drepturile consacrate la articolele 20 TFUE și 22 TFUE și se aplică în limitele și în condițiile prevăzute de aceste dispoziții. Astfel, dreptul recunoscut la articolul 39 din cartă ar fi aplicabil doar în cazul cetățenilor Uniunii care au reședința în alt stat membru decât cel ai cărui resortisanți sunt. Faptul că, în cazuri excepționale, cetățenii Uniunii pot invoca cetățenia Uniunii în statul membru ai cărui resortisanți sunt nu afectează interdicția privind discriminarea în domeniul dreptului de vot.

40. Parlamentul European susține că articolul 39 din cartă prevede drepturi subiective reglementate în favoarea particularilor. În opinia sa, dreptul de vot consacrat în acesta nu este asigurat doar în cazul cetățenilor Uniunii care votează într-un alt stat membru decât cel ai cărui resortisanți sunt, ci și în cazul resortisanților statului membru în care se votează.

41. În această privință, Parlamentul European susține, în primul rând, că, astfel cum reiese din modul de redactare și din explicațiile cu privire la cartă, articolul 39 din cartă se referă la două drepturi fundamentale distincte, și anume un drept de vot în cadrul alegerilor europene în statul membru de reședință acordat cetățenilor Uniunii care nu sunt resortisanți ai acestuia [alineatul (1)] și, de asemenea, un drept de a alege deputații europeni prin vot universal direct, liber și secret [alineatul (2)].

42. În al doilea rând, Parlamentul European susține că domeniul de aplicare al alineatului (2) al prevederii menționate anterior nu este limitat de expresia „în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat”, întrucât cetățenia Uniunii, de care este legat respectivul drept, ar implica un statut care produce efecte juridice chiar și în absența unui element transfrontalier.

43. În al treilea rând, Parlamentul European consideră că, pentru a conferi un efect util articolului 39 alineatul (2) din cartă, acesta trebuie înțeles în sensul că include un drept subiectiv care completează articolul 14 alineatul (3) TUE. În acest sens, dreptul de vot universal, care reprezintă noțiunea centrală sub aspectul definirii substanței acestui drept, ar implica un drept *ratione personae*, în principiu, general, care presupune o protecție necondiționată nu numai în favoarea cetățenilor Uniunii care votează într-un alt stat membru decât cel de origine, ci și în favoarea resortisanților statului membru în care se exercită dreptul de vot.

44. În opinia Parlamentului European, orice restrângere a dreptului de vot în cadrul alegerilor europene constituie o ingerință în dreptul de vot universal al cetățeanului Uniunii, garantat de cartă, și, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, precum și cu jurisprudența, statele membre pot să restrângă un drept numai în cazul în care acestea respectă anumite condiții. Parlamentul European consideră că, în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, restrângerea ar fi disproporționată dacă ar avea caracter cumulativ, general, automat și nediferențiat în raport cu gravitatea încălcării. Pe de altă parte, restrângerea ar putea fi considerată proporțională dacă s-ar aplica anumitor infracțiuni delimitate suficient și dacă ar putea fi revizuită, sarcina de a efectua controlul proporționalității revenind instanței naționale, în temeiul utilizării acestei prerogative.

45. În sfârșit, Comisia subliniază, în primul rând, că, contrar opiniei instanței de trimitere, prevederile pe care se întemeiază radierea domnului Delvigne de pe lista electorală nu presupun aplicarea unui tratament diferențiat între resortisanții diferitor state membre, ci între diferitele categorii de alegători. Această diferențiere trebuie analizată în raport cu cerința privind votul universal în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European.

46. În acest context, Comisia împărtășește aceeași opinie cu Parlamentul European în ceea ce privește răspunsul la această întrebare.

VI – **Analiză**

47. Prezenta cerere de decizie preliminară a făcut obiectul contestațiilor cu privire la admisibilitatea sa din două perspective foarte diferite. Pe de o parte, astfel cum susțin intervenienții, într-o măsură mai mare sau mai mică, modul de redactare a deciziei de trimitere este atât de lacunar încât este dificil de acceptat că aceasta întrunește condițiile impuse de jurisprudență cu privire la expunerea corectă a cadrului factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate Curții și la temeinicia motivelor pentru care se susține necesitatea oferirii unui răspuns în vederea soluționării litigiului principal.

48. Pe de altă parte și, în opinia noastră, mult mai relevant, s-a ridicat de asemenea o problemă de competență, din aceeași perspectivă a admisibilității. Astfel, problema este dacă Curtea poate răspunde la întrebările adresate de instanța de trimitere în legătură cu respectarea de către un stat membru a mai multe drepturi fundamentale prevăzute în cartă. Este un aspect problematic deoarece, după cum arată unele părți, nu este vorba despre acte emise în aplicarea dreptului Uniunii, cu consecințele evidente care derivă din acest aspect asupra competenței Curții. Se impune examinarea în prealabil a acestor două chestiuni.

A – *Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare*

49. După cum s-a arătat anterior, guvernul francez susține că, în forma în care a fost redactată, cererea de decizie preliminară este în mod vădit inadmisibilă. În opinia sa, prezentarea incompletă a cadrului factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate de instanța de trimitere nu permite o înțelegere clară a circumstanțelor din litigiul principal, ceea ce nu numai că împiedică Curtea să ofere un răspuns util în vedere soluționării acestuia, ci și privează statele membre și alte persoane interesate de posibilitatea de a formula observații în conformitate cu articolul 23 din Statutul Curții.

50. Cu excepția părților din litigiul principal, toți intervenienții din prezenta procedură sunt de acord, într-o măsură mai mică sau mai mare, cu critica exprimată de guvernul francez, însă nu suficient încât să solicite respingerea întrebării pentru acest motiv.

51. Drept răspuns la aceste obiecții, trebuie menționat în primul rând că au existat puține ocazii în care Curtea a fost sesizată cu o cerere de decizie preliminară atât de slab motivată și în același timp atât de expresivă în raport cu problema de interpretare a dreptului Uniunii pe care o ridică în mod concret.

52. Astfel, instanța de trimitere s-a limitat practic să reia în fața Curții, în mod foarte succint și fără să dezvolte argumente, termenii în care domnul Delvigne și-a exprimat, în cadrul procedurii *a quo*, îndoielile cu privire la compatibilitatea legislației naționale aplicabile în prezenta cauză cu articolele 39 și 49 din cartă. Exclusiv din această perspectivă, suntem nevoiți să recunoaștem caracterul întemeiat al unora dintre obiecțiile formulate cu privire la decizia de trimitere a întrebărilor preliminare.

53. Cu toate acestea, în același timp, deși sunt lipsite de caracter expozitiv, cele două întrebări adresate Curții sunt, în definitiv, atât de simple și de expresive încât „reformularea" adecvată a întrebărilor privind drepturile fundamentale aflate în discuție nu necesită un efort mare de imaginație, cel puțin în scopul oferirii unui răspuns instanței de trimitere. Susținerile guvernului Regatului Unit prezentate la punctul 2 din observațiile sale scrise demonstrează că, în realitate, nu este dificil de conturat o imagine de ansamblu în ceea ce privește problema de fond ridicată de Tribunal d'instance.

54. Pe de altă parte, în prezenta cauză, problema de fond referitoare la drepturile fundamentale invocată în procedura *a quo* pare să fi fost deja clarificată din perspectiva și prin intermediul instrumentelor procesuale prevăzute de legislația națională. În schimb, există două dispoziții ale cartei care pot fi invocate în raport cu actele emise de autoritățile publice ale statului membru în cauză, în măsura în care, implicit și în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, sunt considerate adoptate în aplicarea dreptului Uniunii. În aceste condiții, și fără a încerca, astfel, să justificăm lacunele din decizia de trimitere, considerăm că este necesar să examinăm cu o atenție deosebită dacă, în realitate, deficiențele prezentate împiedică sau nu împiedică Curtea să răspundă întrebărilor adresate. Nu trebuie ignorat faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, respingerea unei cereri de decizie preliminară este posibilă numai atunci când 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 sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [5].

55. În acest scop, considerăm că informațiile și argumentele expuse de instanța de trimitere sunt suficiente pentru a identifica problema compatibilității cu dreptul Uniunii ridicată cu ocazia aplicării legislației naționale în cauză, mai exact a prevederilor articolului 370 din Legea din 1992.

56. În ceea ce privește prima întrebare, Tribunal d'instance a arătat că „acest articol a menținut interzicerea permanentă a drepturilor civice rezultând dintr-o condamnare penală pronunțată în ultimă instanță înainte de 1 martie 1994" și că domnul Delvigne – exprimându-și o opinie pe care instanța și-o însușește atunci când statuează că „admite cererea [acestuia]" de formulare a unor întrebări preliminare [6] – „consideră că încalcă mai multe prevederi din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și pe [cele] ale articolului 3 din [Primul protocol adițional la] Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale".

57. Aceasta nu este o constatare complet neîntemeiată, întrucât instanța de trimitere detaliază că este vorba „în principal despre inegalitatea de tratament care rezultă de aici față de persoanele condamnate după 1 martie 1994 și care beneficiază de o lege mai favorabilă, el însuși fiind condamnat în ultimă instanță la 30 martie 1988, și [despre] contradicția [care rezultă din aceasta] […] între norma franceză și norma comunitară".

58. „Dispozițiile din cartă" invocate în mod generic de domnul Delvigne au fost concretizate de Tribunal d'instance de Bordeaux în articolul 49, cu ocazia formulării primei întrebări adresate Curții, referitoare la aspectul dacă această prevedere „se opune ca un articol dintr-o lege națională să mențină o interdicție, de altfel nedefinită și disproporționată, de a beneficia de o pedeapsă mai ușoară pentru persoanele condamnate înainte de intrarea în vigoare a legii penale mai favorabile nr. 94-89 din 1 februarie 1994".

5 — A se vedea în acest sens Hotărârea Rüffler, C-544/07, EU:C:2009:258, punctul 38, Hotărârea Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punctul 29, și Hotărârea Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, punctul 25.

6 — Considerăm că această constatare este suficientă pentru a elimina îndoiala exprimată de Comisie la punctul 20 din observațiile sale scrise, în cuprinsul cărora arată că formularea întrebărilor preliminare este identică cu cea propusă de domnul Delvigne, din care ar rezulta că o parte dintre aprecierile cu privire la legislația franceză nu reflectă „opinia finală a instanței de trimitere" în legătură cu cauza. În opinia noastră, având în vedere că instanța de trimitere declară „admiterea" cererii domnului Delvigne, trebuie să se înțeleagă că instanța menționată își însușește motivele prezentate de această parte în sprijinul cererii sale de decizie preliminară, iar, din această perspectivă, instanța și-a însușit motivele respective.

59. În ceea ce privește cea de a doua întrebare, decizia de trimitere nu este cu mult mai explicită, dimpotrivă. Totuși, nu acesta este motivul pentru care argumentele expuse în aceasta nu pot exprima problema juridică care trebuie soluționată în litigiul principal. Astfel, înainte de a formula cele două întrebări, instanța de trimitere arată că „trebuie să se adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene cele două întrebări preliminare […], una referitoare la un criteriu temporal, iar cealaltă referitoare la un criteriu privind cetățenia”. Desigur, „criteriul privind cetățenia” apare doar în cuprinsul celei de a doua întrebări, în care se solicită să se stabilească dacă „articolul 39 din cartă […], aplicabil alegerilor pentru Parlamentul European, […] impune statelor membre ale Uniunii Europene să nu prevadă o interdicție generală, nedefinită și automată de a exercita drepturi civile și politice, pentru a nu crea o inegalitate de tratament între resortisanții statelor membre”.

60. Așadar, decizia de trimitere permite, într-o măsură suficientă, identificarea celor două aspecte juridice relevante cu privire la care se solicită opinia Curții, astfel încât Tribunal d’instance să poată stabili dacă legislația națională aplicabilă în litigiul *a quo* este sau nu este compatibilă cu dreptul Uniunii. Pe de o parte, se ridică problema dacă, în conformitate cu articolul 49 din cartă, în circumstanțe precum cele din prezenta cauză, trebuie exclusă aplicarea retroactivă a unei legi penale mai favorabile. Pe de altă parte, se ridică problema dacă, în conformitate cu articolul 39 din cartă, este posibilă interdicția nedefinită a exercitării dreptului de a alege și de a fi ales, ca pedeapsă accesorie.

61. Prin urmare, în opinia noastră, Curtea este în măsură să înțeleagă în mod corespunzător problema care trebuie soluționată de instanța de trimitere cu privire la compatibilitatea legislației naționale aplicabile în litigiul principal cu dreptul Uniunii și, astfel, să faciliteze soluționarea litigiului respectiv prin oferirea unei interpretări pertinente a acestui drept.

62. Așadar, considerăm că, din perspectiva neîndeplinirii invocate a cerințelor de formă privind decizia de trimitere, cererea de decizie preliminară întrunește condițiile necesare pentru a fi admisă spre soluționare. Prin urmare, vom propune Curții să respingă obiecțiile privind admisibilitatea acesteia.

B – *Cu privire la competența Curții: domeniul de aplicare al cartei în circumstanțele din prezenta cauză*

63. Părțile au oferit argumente multiple și variate și în ceea ce privește aspectul dacă autoritățile naționale au acționat „pentru punerea în aplicare a dreptului Uniunii”, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, cu implicațiile ulterioare asupra competenței Curții de a oferi un răspuns instanței de trimitere. În anumite cazuri, precum cel al guvernului german, răspunsul la această întrebare a fost diferit în funcție de drepturile fundamentale invocate, dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European (articolul 39 din cartă) și dreptul la pedeapsa ulterioară mai ușoară [articolul 49 alineatul (1) a treia teză din cartă]. În opinia noastră, această analiză diferențiată a întrebărilor adresate este justificată în circumstanțele din prezenta cauză, pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare. Însă, înainte de aceasta, trebuie să amintim foarte pe scurt interpretarea Curții cu privire la dispoziția în discuție.

1. Cu privire la domeniul de aplicare al dispoziției conform căreia carta se adresează statelor membre „numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii” [articolul 51 alineatul (1) din cartă]. Propunere

64. Textul reprodus anterior a ridicat dintotdeauna probleme de interpretare, dând naștere unei importante dezbateri doctrinare [7], întreținută parțial de o anumită *discrepanță* care a fost promovată între jurisprudența anterioară și modul de redactare a respectivei dispoziții [8].

65. Conform Hotărârii pronunțate în cauza Åkerberg Fransson [9], care reprezintă o confirmare a jurisprudenței constante anterioare, „rezultă, în esență, din jurisprudența constantă a Curții că drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocația de a fi aplicate în toate situațiile guvernate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații. În această măsură, Curtea a amintit deja că nu poate aprecia, din perspectiva cartei, o reglementare națională care nu se situează în cadrul dreptului Uniunii. În schimb, de îndată ce o asemenea reglementare intră în domeniul de aplicare al acestui drept, Curtea, sesizată cu titlu preliminar, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare aprecierii de către instanța națională a conformității acestei reglementări cu drepturile fundamentale a căror respectare o asigură” [10].

66. Curtea a statuat în principiu, la punctul 21 din aceeași hotărâre, că, „[î]ntrucât drepturile fundamentale garantate de cartă trebuie să fie respectate atunci când o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, nu pot exista situații care să țină astfel de dreptul Uniunii fără ca drepturile fundamentale menționate să poată fi aplicate. Aplicabilitatea dreptului Uniunii o implică pe cea a drepturilor fundamentale garantate de cartă”.

67. În sfârșit, tot ca afirmație de principiu, la punctul 29 din hotărâre se face referire la situațiile guvernate de dreptul național care nu „[sunt] în întregime determinat[e] de dreptul Uniunii”. În acest caz, autoritățile publice naționale pot, în mod legitim, „să aplice standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale, cu condiția ca această aplicare să nu compromită nivelul de protecție prevăzut de cartă, astfel cum este acesta interpretat de către Curte, și nici supremația, unitatea și caracterul efectiv al dreptului Uniunii” [11].

7 — Cu titlu de exemplu, Groussot, X., Pech, L., și Petursson, G. T.: „The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication”, *Eric Stein Working Paper* 1/2011; Nusser, J.: *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*, Editura Mohr Siebeck, Tubinga, 2011, p. 54 și urm.; Kokott, J., și Sobotta, C.: „The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon”, *EUI Working Papers*, Academy of European Law, nr. 6, 2010; Alonso García, R.: „The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *European Law Journal*, nr. 8, 2002; Eeckhout, P.: „The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question”, 39 *Common Market Law Review*, 2002; Jacqué, J. P., „La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux”, *REDP*, vol. 14, nr. 1, 2002; Egger, A.: „EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited”, *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006; Rosas, A., și Kaila, H.: „L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan”, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2011, și Weiler, J., și Lockhart, N.: „«Taking rights seriously» seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I”, nr. 32, *Common Market Law Review*, 1995.

8 — A se vedea în acest sens, pe de o parte, Hotărârile Wachauf (C-5/88, EU:C:1989:321) și Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116) și, pe de altă parte, Hotărârile ERT (C-260/89, EU:C:1991:254) și Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325), față de Hotărârile Maurin (C-144/95, EU:C:1996:235), Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254) și Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631).

9 — Cauza C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 19. Curtea citează, în continuare, Hotărârile ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punctul 42), Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, punctul 15), Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, punctul 13), Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctul 25), Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punctul 34), Dereci și alții (C-256/11, EU:C:2011:734, punctul 72) și Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326, punctul 58).

11 — Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 29.

68. În acest sens, trebuie amintit că, în acest context, Curtea face trimitere la punctul 60 din Hotărârea Melloni, care se referă la articolul 53 din cartă, și, prin urmare, la posibilitatea ca statele membre să prevadă standarde mai ridicate de protecție, în sensul că „articolul 53 din cartă confirmă că, în cazul în care un act de drept al Uniunii implică măsuri naționale de punere în aplicare, autoritățile și instanțele naționale pot să aplice standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale, cu condiția ca această aplicare să nu compromită nivelul de protecție prevăzut de cartă, astfel cum este acesta interpretat de Curte, și nici supremația, unitatea și caracterul efectiv al dreptului Uniunii” [12].

69. Prin urmare, „domeniul de aplicare al dreptului Uniunii” cuprinde „toate situațiile guvernate de dreptul Uniunii”. În același timp, aplicarea cartei nu permite o extindere a competențelor atribuite Uniunii prin tratate, deoarece, după cum se arată în Hotărârea Åkerberg Fransson [13], conform articolului 6 alineatul (1) TUE, „dispozițiile cartei nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate. În temeiul articolului 51 alineatul (2) din cartă, aceasta din urmă nu extinde domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în afara competențelor acesteia, nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate” [14].

70. Așadar, pornind de la această premisă, trebuie să stabilim dacă în prezenta cauză ne aflăm în fața unei „situații guvernate de dreptul Uniunii”.

2. Cu privire la necesitatea analizării în mod individual a acestui aspect

71. După cum am arătat anterior, în opinia noastră, aspectul dacă actul autorităților publice naționale a fost emis „în aplicarea dreptului Uniunii” trebuie să primească un răspuns diferențiat, în funcție de fiecare dintre drepturile fundamentale invocate în cuprinsul acesteia.

72. Propunerea noastră în acest sens necesită explicații. Astfel, există posibilitatea să nu fie de la sine înțeles faptul că o anumită situație produsă pe teritoriul unui stat membru *poate* sau *nu poate fi analizată* în același timp din perspectiva cartei, în conformitate cu prevederea invocată.

73. Cu toate acestea, în circumstanțele din prezenta cauză ne aflăm în prezența unei situații speciale, care se află chiar la originea cererii formulate în litigiul principal. Astfel, situația denunțată de domnul Delvigne ar putea fi soluționată în două moduri distincte și, în fond, alternative: pe de o parte, prin constatarea faptului că legea penală care a fost și este efectiv aplicabilă încalcă dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European (articolul 39 din cartă) și, pe de altă parte, prin constatarea faptului că legea penală adoptată ulterior, care *nu* a fost aplicată domnului Delvigne, ar fi trebuit să îi fie aplicată în concordanță cu garanția conținută de articolul 49 din cartă (dreptul la retroactivitatea legii penale mai favorabile). După cum se observă, ambele moduri pot conduce în cele de urmă la același rezultat.

74. Or, problemele pe care le implică analiza existenței sau a inexistenței, în prezenta cauză, a unui caz de aplicare a dreptului Uniunii diferă în funcție de obiectul cererii formulate: cu alte cuvinte, dacă prin aceasta se solicită constatarea faptului că legea care a fost aplicată încalcă în mod fundamental dreptul de a alege și de a fi ales sau dacă se solicită o anumită aplicare retroactivă a unei legi penale care *nu* i-a fost aplicată.

75. Prin urmare, vom aborda în mod separat și în ordinea pentru care a optat instanța națională aspectul referitor la existența sau inexistența unei legislații naționale adoptate în aplicarea dreptului Uniunii.

12 — Hotărârea Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107.

13 — Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 23.

14 — Cu privire la acest din urmă aspect, a se vedea în același sens Hotărârea Dereci și alții, C-256/11, EU:C:2011:734, punctul 71.

3. Cu privire la aspectul dacă dreptul la aplicarea retroactivă a legii penale mai favorabile, recunoscut la articolul 49 alineatul (1) a treia teză din cartă, poate fi opus în mod valid unei condamnări penale pronunțate în circumstanțele din prezenta cauză

76. Trebuie amintit modul în care, în prezenta cauză, a avut loc o modificare a legislației penale naționale, care poate fi calificată, fără îndoială, drept un caz de *reformatio in mitius*, însă în privința căreia a fost exclusă posibilitatea de a produce efecte în ceea ce privește condamnările dispuse înainte de intrarea în vigoare a legii. Totuși, înainte de a analiza domeniul de aplicare al garanției recunoscute în cartă și în special dacă aceasta se extinde și asupra condamnărilor definitive deja pronunțate la momentul intrării în vigoare a reformei menționate anterior, este necesar să se examineze, după cum am arătat mai sus, dacă sancțiunea penală în cauză a fost dispusă „în aplicarea dreptului Uniunii". În cazul în care s-ar ajunge la o concluzie contrară, este evident că nu ar fi necesară abordarea eventualelor probleme privind domeniul de aplicare material al acestui drept fundamental [15].

77. Putem anticipa deja că jurisprudența Curții permite să se rețină cu ușurință că această situație nu se regăsește în prezenta cauză. Trebuie să reamintim că, în Hotărârea Åkerberg Fransson, în contextul unei probleme foarte asemănătoare cu cea din prezenta cauză, și analizând dacă o garanție prevăzută de legea penală, precum principiul *ne bis in idem*, era aplicabilă în cazul unei condamnări dispuse într-o situație de încălcare a legislației referitoare la TVA, Curtea a constatat existența unui caz de aplicare a dreptului Uniunii, având în vedere că acțiunea penală în discuție se întemeia „parțial pe neîndeplinirea […] obligațiilor declarative în materie de TVA" [16].

78. În același sens, Curtea a reținut cu acea ocazie că situația din litigiul principal intra sub incidența unei legislații adoptate în aplicarea dreptului Uniunii, întrucât acesta din urmă impune statelor membre „obligația să adopte toate măsurile cu caracter legislativ și administrativ corespunzătoare pentru a asigura colectarea în integralitate a TVA-ului datorat pe teritoriul său și pentru a combate frauda" [17], astfel cum reiese, pe de o parte, din articolul 4 alineatul (3) TUE și, pe de altă parte, din Directiva 2006/112 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată și din A șasea directivă.

79. Aceste dispoziții se coroborează cu „articolul 325 TFUE[, care] obligă statele membre să combată activitățile ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri care să descurajeze fraudele și să ofere o protecție efectivă și, în special, le obligă să adopte aceleași măsuri pentru a combate frauda care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii precum cele pe care le adoptă pentru a combate frauda care aduce atingere propriilor interese financiare" [18].

80. În opinia Curții, „având în vedere că resursele proprii ale Uniunii includ, în special, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din Decizia 2007/436 […] privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene […], veniturile rezultate din aplicarea unei cote uniforme a bazei armonizate a TVA-ului, determinată în conformitate cu reglementarea Uniunii, există o legătură directă între colectarea veniturilor din TVA în conformitate cu legislația aplicabilă a Uniunii și disponibilitatea la bugetul Uniunii a resurselor corespunzătoare, orice lacună în colectare putând determina o reducere a resurselor disponibile" [19].

81. În final, Hotărârea Åkerberg Fransson viza o situație în care un stat membru trebuia să adopte măsurile legislative și administrative necesare pentru îndeplinirea unei obligații impuse de dreptul Uniunii.

15 — Cu caracter general, Lascuraín Sánchez, J. A., *Sobre la retroactividad penal favorable*, Civitas, Madrid, 2000.

16 — Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 24.

17 — Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 25.

18 — Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 26.

19 — Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 26.

82. Spre deosebire de situația prezentată anterior, în prezenta cauză nu există – și, așadar, nu au fost invocate – dispoziții de drept al Uniunii asemănătoare cu cele din cauza menționată, pe care s-ar putea întemeia și care ar putea activa competența de sancționare a statului membru. Dimpotrivă, exercitarea *ius puniendi* de către statul membru a avut loc într-un domeniu aflat în totalitate în afara competențelor Uniunii, și anume în contextul sancționării unei infracțiuni de omor. Așadar, în prezenta cauză nu există un drept al Uniunii în temeiul căruia să se poată afirma că sancțiunea penală a fost dispusă în aplicarea acestuia.

83. Din această perspectivă, nu ne rămâne decât să adăugăm că faptul că o interpretare diferită a domeniului de aplicare al dreptului la *reformatio in mitius*, în termenii propuși de domnul Delvigne, s-ar fi putut concretiza în aplicarea, în cazul acestuia, a reformei legislative ulterioare condamnării sale, cu consecințe, în cele din urmă, asupra exercitării dreptului său de a alege și de a fi ales, nu este suficient pentru a modifica concluzia anterioară.

84. Curtea a statuat că o simplă atingere adusă în mod indirect unei materii care face parte din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii nu este suficientă pentru a reține că situația căreia i se aplică legislația națională prin care se aduce o astfel de atingere este guvernată de acest drept [20].

85. În aceeași ordine de idei, Curtea a statuat de asemenea că „noțiunea «punerea în aplicare a dreptului Uniunii», în sensul articolului 51 din cartă, impune existența unei legături de un anumit grad, care depășește proximitatea materiilor menționate sau efectele indirecte ale unei materii asupra celeilalte” [21]. Curtea a mai statuat că, „[p]entru a stabili dacă o măsură națională implică punerea în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, trebuie să se verifice, printre alte elemente, dacă reglementarea națională în cauză are drept scop punerea în aplicare a unei dispoziții a dreptului Uniunii, caracterul respectivei reglementări și aspectul dacă aceasta urmărește alte obiective decât cele acoperite de dreptul Uniunii, chiar dacă este de natură să îl afecteze în mod indirect pe acesta din urmă, precum și problema dacă există o reglementare de drept al Uniunii specifică în materie sau de natură să îl afecteze” [22].

86. În definitiv și în aceeași ordine de idei, faptul că o eficacitate retroactivă a respectivei reforme ar fi putut avea efectul colateral, și oarecum aleatoriu, al unei redobândiri a dreptului de a alege și de a fi ales nu permite să se afirme că articolul 49 alineatul (1) a treia teză „guvernează” această situație, cu alte cuvinte, că actul emis de autoritățile naționale a fost adoptat în aplicarea dreptului Uniunii.

87. Prin urmare, considerăm că nici o dispoziție națională precum cea în discuție în prezenta cauză, care exclude un anumit efect retroactiv al unei legislații penale care nu a fost adoptată în aplicarea dreptului Uniunii, nu are caracter de legislație națională adoptată în aplicarea dreptului Uniunii.

88. În concluzie, în opinia noastră, în circumstanțele din prezenta cauză, Curtea nu are competența de a se pronunța cu privire la compatibilitatea legislației naționale invocate de Tribunal d’instance cu dreptul recunoscut la articolul 49 alineatul (1) a treia teză din cartă.

20 — Hotărârea Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631, punctele 21-23.

21 — Hotărârea Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 24.

22 — Hotărârea Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 25, citat din Hotărârile Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, punctele 21-23), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punctul 79) și Ymeraga și alții (C-87/12, EU:C:2013:291, punctul 41).

4. Cu privire la posibilitatea de a opune dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, prevăzut la articolul 39 alineatul (2) din cartă, unei legislații penale naționale care impune pierderea definitivă a acestui drept

89. Prin intermediul celei de a două întrebări, Tribunal de Bordeaux ridică problema compatibilității cu carta a interdicției definitive a dreptului de a alege și de a fi ales, impusă inițial domnului Delvigne – și care este „aplicabilă în continuare" – în conformitate cu legislația penală în vigoare la momentul săvârșirii faptelor penale pentru care a fost declarat vinovat.

90. Trebuie să ridicăm din nou problema existenței situației care, conform articolului 51 alineatul (1) din cartă, ar determina asocierea actelor emise de autoritățile publice ale statelor membre cu mandatele acestora. Și de această dată se pune, în esență, întrebarea dacă se poate afirma că ne aflăm în prezența unui drept al Uniunii care a reglementat sau a determinat punerea în aplicare a legislației penale în cauză.

91. Concluzia la care trebuie să se ajungă în prezenta cauză este, în mod evident, diferită. Situația în care se află domnul Delvigne, și anume aceea a pierderii dreptului de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, ca urmare a aplicării legislației franceze care, în conformitate cu dreptul Uniunii, astfel cum vom arăta, reglementează alegerile pentru Parlamentul European – cu trimitere la legislația generală electorală națională (articolul 2 din Legea 77-729 din 7 iulie 1977), care, la rândul său, face trimitere la legislația penală (articolul L 2 din Codul electoral) –, rezultă dintr-o legislație adoptată în aplicarea dreptului Uniunii.

92. În opinia noastră, în această cauză există o legătură clară între legislația națională în litigiu și dreptul Uniunii. Această *legătură* rezultă în primul rând din atribuirea, în temeiul dreptului primar, a unei competențe privind prevederea dispozițiilor necesare care să permită alegerea membrilor Parlamentului European „în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre sau în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre". Conform articolului 223 alineatul (1) TFUE, în acord – desigur, în mod nuanțat – cu ex-articolul 190 CE, în timp ce Parlamentul European are sarcina de a elabora „un proiect pentru a stabili dispozițiile necesare" care să permită atingerea acelui obiectiv, Consiliul, „hotărând în unanimitate, în conformitate cu o procedură legislativă specială și după aprobarea Parlamentului European", stabilește dispozițiile respective, cu toate că acestea „intră în vigoare [doar] după ce au fost aprobate de statele membre în conformitate cu normele lor constituționale" [23].

93. Această prevedere a articolului 223 alineatul (1) TFUE presupune că legiuitorul Uniunii trebuie să își asume reglementarea alegerii deputaților în două moduri: fie prin stabilirea unei proceduri uniforme, fie prin definirea unor principii comune. Indiferent de diferențele dintre cele două opțiuni, ceea ce prezintă relevanță în prezenta cauză este că ambele au ca obiect o materie cuprinsă în domeniul de aplicare al competențelor Uniunii, legiuitorul Uniunii având cel puțin calitatea de „colegiuitor" în această materie.

94. Este evident că, fie prin instituirea *unei proceduri* de alegere a membrilor Parlamentului European, fie prin stabilirea *principiilor comune* în temeiul cărora trebuie să se desfășoare alegerile, legiuitorul Uniunii participă la exercitarea unei competențe speciale, care, eventual, ar putea fi calificată drept „partajată", dar care, în orice caz, îl vizează direct. Competența în cauză este „partajată" din două perspective: în primul rând deoarece, în timp ce inițiativa privind dispozițiile prin care se reglementează respectiva procedură, precum și elaborarea acestora sau, dacă este cazul, determinarea principiilor comune pe care se întemeiază revin exclusiv legiuitorului Uniunii, decizia privind „intrarea

23 — Cu caracter general, cu privire la articolul 190 CE și la articolul 223 alineatul (1) TFUE, González Alonso, L. N.: „El Parlamento Europeo ante las elecciones de junio de 2009: reflexiones a la luz del Tratado de Lisboa", *Revista Unión Europea Aranzadi*, mai 2009, p. 7-13.

în vigoare” a respectivelor dispoziții este rezervată statele membre; în al doilea rând deoarece, odată ce s-a stabilit o procedură uniformă sau au fost definite principiile comune pe care trebuie să se întemeieze procesele electorale europene, va exista întotdeauna o marjă în ceea ce privește exercitarea competențelor statelor membre în domeniul reglementării alegerilor pentru Parlamentul European.

95. Prima concluzie care trebuie dedusă din argumentul anterior este că există deja în temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene o anumită competență a legiuitorului Uniunii care permite respingerea criticii potrivit căreia aplicarea cartei poate avea drept consecință o modificare a competențelor Uniunii în sensul prevăzut la articolul 6 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Această concluzie nu este afectată de faptul că, după cum se știe, articolul 223 alineatul (1) TFUE nu a ajuns să fie pus în aplicare.

96. Astfel, procedura prevăzută la articolul 223 alineatul (1) TFUE nu a fost încă reglementată [24]. Însă mandatul prevăzut de această dispoziție, deși se află în curs de îndeplinire, reprezintă expresia voinței legiuitorului primar de a transforma alegerile membrilor Parlamentului European într-o „situație guvernată de dreptul Uniunii”, în sensul Hotărârii Åkerberg Fransson, deși nu în mod exclusiv, ci prin intermediul legislațiilor statelor membre în cadrul procedurii uniforme stabilite de Uniune sau, după caz, a principiilor comune elaborate de aceasta din urmă.

97. Interesul Uniunii în ceea ce privește procedura de desemnare a membrilor Parlamentului European a suferit o modificare calitativă odată ce deputații europeni au început să fie aleși prin vot universal direct de către cetățenii statelor membre [25]. În acest sens, a fost necesară inițial adoptarea Actului din 1976 privind alegerile pentru Parlamentul European, act care, la articolul 1 alineatul (3), impunea ca alegerile să se realizeze „prin vot universal direct, liber și secret”.

98. Actul din 1976 menționat anterior conținea, desigur, o prevedere puțin mai detaliată la articolul 8, conform căreia „[s]ub rezerva dispozițiilor prezentului act, procedura electorală este reglementată, în fiecare stat membru, de dispozițiile naționale”. Cu toate acestea, alegerile pentru Parlamentul European, prin vot universal direct, presupuneau configurarea acestei camere asemenea parlamentelor statelor membre. Să nu uităm că, în Hotărârea Les Verts/Parlamentul [26], Curtea a admis în temeiul acestui act cererea formulată de partidul„Les Verts”, cu această ocazie calificând pentru prima dată tratatele drept cartă constituțională.

24 — Parlamentul European a încercat, într-adevăr, să îndeplinească acest mandat. Trebuie menționat un prim raport cu privire la Propunerea de modificare a Actului din 1976, întocmit de deputatul Andrew Duff la 28 aprilie 2011 (PE 440.210v04-00), în cuprinsul căruia se sugerau crearea de liste electorale paneuropene, înființarea unui district electoral unic pentru întreg teritoriul Uniunii și stabilirea obligației de a asigura reprezentarea femeilor pe listele electorale, precum și alocarea de locuri în conformitate cu sistemul proporțional îmbunătățit al lui d’Hondt, propunere care, întrucât nu a întrunit majoritatea necesară în cadrul Comitetului pentru afaceri constituționale, a condus la un al doilea raport, întocmit de același deputat la 2 februarie 2012, însă nici acesta nu a întrunit majoritatea necesară în cadrul Comitetului pentru afaceri constituționale și, prin urmare, nu a fost analizat în sesiune plenară. După aceste încercări eșuate, s-a aprobat Rezoluția din 22 noiembrie 2012 privind alegerile în Parlamentul European în 2014 [P7_TA(2012)0462, raportul deputatului Carlo Casini]. Prin această rezoluție, Parlamentul aprobă Directiva 2013/1/UE a Consiliului din 20 decembrie 2012 de modificare a Directivei 93/109/CE în ceea ce privește anumite norme de exercitare a dreptului de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți (JO L 26, p.27). Obiectivul acestei reforme constă în îmbunătățirea gestionării schimburilor de informații între statele membre, precum și în înscrierea pe lista electorală a cetățenilor europeni neresortisanți. De asemenea, la 10 iunie 2013, Parlamentul European a adoptat o recomandare, prin care a aprobat propunerea Consiliului de stabilire a componenței Parlamentului European (PE 513.240v01-00), propunere care, la rândul său, se întemeiază pe altă Rezoluție a Parlamentului European, adoptată în plen la 13 martie 2014 [P7_TA(2013)0082] Ulterior, în iulie 2013, Parlamentul a adoptat de asemenea o Rezoluție cu privire la îmbunătățirea organizării alegerilor din 2014 [P7_TA(2013)0323], prin care se prevede sporirea competențelor Parlamentului în ceea ce privește alegerea președintelui Comisiei.

25 — Cu privire la semnificația atribuită acestui element de noutate în jurisprudența din acea perioadă, a se vedea de exemplu Lodge, J.: „The significance of direct elections for the European Parliament’s role in the European Community and the drafting of a common electoral law”, *Common Market Law Review* 16, 1979, p. 195-208; Paulin, B., și Forman, J.: „L’élection du Parlement européen au suffrage universel direct”, *Cahiers de Droit européen* 5-6, 1976, p. 506-536; Charpentier, J., și alții.: *La signification politique de l’élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

26 — Hotărârea 294/83, EU:C:1986:166, punctul 23.

99. Ca urmare a creșterii progresive a competențelor Parlamentului European și a apropierii sporite a poziției sale instituționale și politice de cea specifică parlamentelor naționale în sistemele juridice ale statelor membre, s-a constatat o nevoie tot mai stringentă ca procedura de alegere a membrilor acestuia să reflecte calitatea sa de organ reprezentativ al voinței cetățenilor „Uniunii”. Astfel cum am arătat în Concluziile prezentate în cauza Åkerberg Fransson, nu se poate contesta că în acest caz ne confruntăm cu „un *interes specific* al Uniunii, ca exercitare[a] puterii publice [de către statele membre, în contextul aplicării dreptului Uniunii,] să fie conformă cu interpretarea drepturilor fundamentale de către Uniune” [27].

100. În aceeași ordine de idei, lăsând deoparte formularea de la articolul 189 CE, menționată anterior, articolul 14 alineatul (2) TUE și, în concordanță cu acesta, articolul 39 alineatul (1) din cartă nu se referă la deputații din Parlamentul European drept „reprezentanți ai popoarelor statelor membre ale Comunității”, ci, în mod direct, drept „reprezentanți ai cetățenilor Uniuni” [28].

101. În această nouă calitate, de cameră care asigură cel mai înalt grad de reprezentativitate pentru cetățenia Uniunii, este evident că Parlamentul European poate constitui cu greu un simplu grup de deputați aleși în conformitate cu procedurile electorale naționale, eventual complet diferite din perspectiva procedurilor și a premiselor acestora. Unitatea reprezentării cetățenești implică adoptarea unei proceduri electorale uniforme sau cel puțin inspirate din principii comune. În opinia noastră, acesta este sensul articolului 223 alineatul (1) TFUE.

102. Faptul că mandatul prevăzut în prezent de această dispoziție nu s-a materializat niciodată în sensul pe care l-am precizat determină Uniunea să apeleze în continuare la procedurile electorale naționale, astfel cum prevedea și cum prevede în continuare Actul din 1976. Desigur, pentru moment, sarcina de a stabili intrarea în vigoare a unei astfel de proceduri revine încă statelor membre. Cu toate că acestea pot stabili astfel intrarea în vigoare a procedurii respective, și-au pierdut competența necondiționată pe care o aveau anterior, de a reglementa procedura alegerii deputaților europeni eligibili în circumscripția lor. Prin urmare, trimiterea practic în totalitate – încă necesară în prezent – la procedurile electorale naționale nu este consecința existenței unei competențe proprii atât de extinse a statelor membre în această privință, ci rezultatul necesității de a umple vidul care s-ar produce în caz contrar, dacă nu s-ar îndeplini mandatul acordat în temeiul articolului 223 alineatul (1) TFUE.

103. În orice caz – ceea ce este relevant în acest punct –, din cele menționate anterior reiese că ne aflăm în prezența unui domeniu în care aplicarea dreptului Uniunii este obligatorie.

104. Prin urmare, Curtea este competentă să răspundă la cea de a doua întrebare adresată de instanța de trimitere, întrucât ne situăm în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Totuși, referitor la această concluzie, trebuie să facem o precizare importantă, care rezultă din caracterul limitat al întinderii competenței care revine legiuitorului Uniunii în ceea ce privește reglementarea alegerilor pentru Parlamentul European.

27 — Concluziile prezentate în cauza Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2012:340, punctul 40. Sublinierea noastră.

28 — În această privință, statutul de cetățean al Uniunii a avansat în mod semnificativ la „vocația […] [de] a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre, ceea ce permite acelor resortisanți care se găsesc în aceeași situație să obțină același tratament juridic, independent de cetățenia acestora și sub rezerva excepțiilor expres prevăzute în această privință”, menționat de Curte în cauza Spania/Regatul Unit, C-145/04, EU:C:2006:543, punctul 74. Pe de altă parte, și astfel cum arată avocatul general Tizzano în Concluziile prezentate în aceeași cauză (C-145/04, EU:C:2006:231, punctul 68), fiind evident că nicio normă de drept al Uniunii nu prevedea la acel moment „în mod clar și direct că [dreptul de a vota în cadrul alegerilor europene] figura printre drepturile de care beneficiază cetățenii Uniunii în temeiul articolului 17 alineatul (2) din Tratatul CE, putem afirma că prevederea de la articolul 19 alineatul (2) din Tratatul CE, care permite resortisanților unui stat membru să voteze la alegerile europene într-un alt stat membru în care au reședința în aceleași condiții ca cetățenii acelui stat implică, într-o oarecare măsură, acordarea respectivului drept cetățenilor Uniunii. Am putea utiliza acest argument și în ceea ce privește articolele 189 CE și 190 CE, conform cărora Parlamentul European trebuie să fie alcătuit din reprezentanți ai «popoarelor» și, prin urmare (cel puțin), ai resortisanților «statelor membre ale Comunității»”.

105. Astfel, nu trebuie ignorate afirmațiile Curții de la punctul 29 din Hotărârea Åkerberg Fransson, citate anterior: în cazul situațiilor guvernate de dreptul național care nu „[sunt] în întregime determinat[e] de dreptul Uniunii”, autoritățile publice naționale pot „să aplice [în mod legal] standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale, cu condiția ca această aplicare să nu compromită nivelul de protecție prevăzut de cartă și nici supremația, unitatea și caracterul efectiv al dreptului Uniunii” [29].

106. În acest sens, conform celor menționate, este evident că ansamblul dreptului electoral care trebuie să reglementeze alegerile pentru Parlamentul European nu este „în întregime determinat” de dreptul Uniunii nici din punct de vedere factual și nici din punct de vedere juridic. Cu alte cuvinte, chiar dacă cerința prevăzută la articolul 223 alineatul (1) TFUE ar fi îndeplinită, competența legiuitorului Uniunii nu acoperă dreptul electoral, în ansamblul său, în ceea ce privește alegerile pentru Parlamentul European, ci doar instituirea unei proceduri uniforme sau a unor principii comune. Această situație ar presupune că legislația națională adoptată în acest sens nu este „în întregime determinată” de dreptul Uniunii. Această împrejurare este cu atât mai evidentă într-o situație în care prevederea de la articolul 223 alineatul (1) TFUE nu a fost pusă în aplicare. Prin urmare, statele membre dispun de o marjă pentru punerea în aplicare a unor standarde de protecție diferite de cele stabilite în cartă – și, conform Hotărârii Melloni [30], superioare –, evident, sub rezerva aspectelor menționate la finalul punctului anterior.

107. Drept concluzie intermediară, considerăm, așadar, că o legislație națională precum cea în litigiu, care reglementează alegerile pentru Parlamentul European în mod direct sau prin trimitere la alte legislații, este o legislație adoptată „în aplicarea” dreptului Uniunii, indiferent dacă nu este „în întregime determinată” de acesta, în sensul și cu consecințele menționate la punctul 29 din Hotărârea Åkerberg Fransson.

C – *Cu privire la fond*

1. Observație introductivă

108. Având în vedere modul în care a fost formulată, întrebarea adresată de instanța de trimitere pare să se concentreze asupra alineatului (1) al articolului 39 din cartă, întrucât doar acesta se referă la principiul egalității, deși numai în ceea ce privește asigurarea posibilității cetățenilor Uniunii care au reședința în alt stat membru decât cel ai cărui resortisanți sunt de a participa la alegerile pentru Parlamentul European. Cu toate acestea, este cunoscut faptul că egalitatea invocată de domnul Delvigne, la care face referire Tribunal d’instance în decizia sa de trimitere, nu este cea prevăzută la alineatul (1) al articolului 39 din cartă, ci, de fapt, cea de la alineatul (2) al dispoziției respective.

109. Astfel, instanța de trimitere întreabă tocmai dacă „articolul 39 din cartă […], aplicabil alegerilor pentru Parlamentul European, trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre ale Uniunii Europene să nu prevadă o interdicție generală, nedefinită și automată de a exercita drepturi civile și politice, pentru a nu crea o inegalitate de tratament între resortisanții statelor membre”. Prin trimiterea la „o interdicție generală, nedefinită și automată” se face referire imediată, astfel cum vom arăta, la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la interzicerea dreptului de a alege și de a fi ales în contexte pur interne [31], cu alte cuvinte, în raport cu definiția dreptului de vot ca drept politic. De aceea, atunci când Tribunal d’instance vorbește despre „o inegalitate de tratament între resortisanții statelor membre”, considerăm că acesta se referă exclusiv la resortisanții francezi, iar nu la aceștia în raport cu resortisanții altor state membre.

29 — Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 29.

30 — Hotărârea Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punctul 60.

31 — Hotărârea Hirst împotriva Regatului Unit (nr. 2) [GC] nr. 74026/01, 2005-IX, Hotărârea Frodl împotriva Austriei, nr. 20201/04, Hotărârea Scoppola împotriva Italiei (nr. 3) [GC], nr. 126/05, Hotărârea Greens și MT împotriva Regatului Unit, nr. 60041/08 și nr. 60054/08.

110. Prin urmare, trebuie să ne îndreptăm atenția asupra alineatului (2) al articolului 39 din cartă, și anume asupra exercitării dreptului de a alege și de a fi ales în sens strict, întrucât problema drepturilor fundamentale ridicată în situația în care se află domnul Delvigne nu se referă efectiv la aspectul dacă, în aceleași circumstanțe, resortisanții altor state membre pot participa la alegerile pentru Parlamentul European, fie în Franța, fie în alte state membre. Întrebarea este dacă, în calitate de cetățean al Uniunii, legislația națională aplicată este compatibilă cu un drept fundamental recunoscut în cartă pentru toți cetățenii europeni, chiar și în cazul în care aceștia îl exercită în statul membru ai cărui resortisanți sunt.

111. Odată delimitată întrebarea, trebuie să amintim că aceasta își are originea într-o procedură care are ca obiect radierea de pe lista electorală a domnului Delvigne ca urmare a faptului că în 1988 a fost condamnat la o pedeapsă principală cu închisoarea de 12 ani și la o pedeapsă accesorie constând în interzicerea permanentă a dreptului de a alege și de a fi ales. În cadrul procedurii *a quo*, domnul Delvigne solicită aplicarea retroactivă a legislației penale care, în 1992, a eliminat caracterul automat și nedefinit al acestei pedepse accesorii, însă numai pentru condamnările dispuse după intrarea în vigoare a respectivei legi.

2. Cu privire la respectarea, în cadrul legislației naționale, a dreptului de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European [articolul 39 alineatul (2) din cartă]

112. În prezenta cauză ne confruntăm cu o situație de neeligibilitate definitivă care rezultă din aplicarea unei anumite condamnări. Este vorba în special despre o situație care trebuie calificată drept „restrângere” a exercitării unui drept fundamental, în sensul articolului 52 alineatul (1) din cartă. Conform acestei dispoziții, restrângerea menționată este admisibilă doar în cazul în care este „prevăzută de lege și respectă substanța” dreptului în cauză, putând fi impusă, în orice caz, cu condiția să respecte „principiul proporționalității” și, de asemenea, să fie „necesară” și să „răspund[ă] efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”.

113. În continuare, trebuie să examinăm dacă, în conformitate cu jurisprudența în materie, în circumstanțele din prezenta cauză sunt îndeplinite condițiile necesare pentru ca restrângerea în litigiu să fie considerată compatibilă cu cerințele prevăzute de cartă.

114. Este evident că restrângerea respectivă a fost prevăzută de lege, întrucât rezultă din aplicarea coroborată a Codului penal, a Legii din 1992 și a Codului electoral. Întrebarea este dacă această restrângere respectă totodată substanța dreptului de a alege și de a fi ales, urmând astfel să adoptăm opinia exprimată de guvernul german în observațiile sale, conform căreia o interdicție „automată și durabilă” a dreptului de a alege și de a fi ales, impusă în cazul unei condamnări penale, ar fi contrară substanței votului universal, întrucât ar împiedica exercitarea acestui drept de către anumiți cetățeni ai Uniunii [32].

115. Astfel, în contextul cartei, respectarea substanței drepturilor recunoscute în aceasta operează ca o limită finală și absolută pentru orice posibilă restrângere a exercitării respectivelor drepturi, altfel spus, ca o „limită a restrângerilor” [33]. În final, nerespectarea acestei substanțe face ca dreptul fundamental în litigiu să fie „lipsit de conținut”, așa încât nu s-ar mai putea pune problema „restrângerii” exercitării unui drept, ci, pur și simplu, a „eliminării” acestuia.

32 — Punctul 31 din observațiile scrise ale guvernului german.

33 — Cu privire la această noțiune, De Otto, I.: „La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución”, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, p. 1471-1513. În jurisprudența germană, responsabili pentru noțiunea în cauză sunt în special Häberle, P.: *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, ediția a treia, C. F. Müller, Karlsruhe, 1983, și Schneider, L.: *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983.

116. Dacă extrapolăm argumentul anterior în prezenta cauză și dacă avem în vedere caracterul restrângerii în discuție, problema se rezumă, în definitiv, la a determina dacă această restrângere este proporțională, în sensul că, în caz contrar, s-ar încălca limita impusă de cartă în privința oricărei posibile restrângeri a drepturilor fundamentale, cu alte cuvinte, substanța acestora.

117. Pentru a aprecia caracterul proporțional sau neproporțional al restricției examinate, trebuie să avem în vedere diversitatea considerabilă existentă în această materie între legislațiile naționale, care sunt atât de diferite încât, din perspectiva dreptului Uniunii, ne putem raporta doar la cel mai mic numitor comun al statelor membre, și anume la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în ceea ce privește articolul 3 din Primul protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului.

118. Examinarea dreptului comparat reliefează, într-adevăr, o mare diversitate în ceea ce privește legislațiile statelor membre cu privire la interzicerea dreptului de a alege și de a fi ales ca urmare a unei sancțiuni penale [34], Curtea Europeană a Drepturilor Omului fiind cea care a stabilit posibilitatea interzicerii permanente a dreptului de a alege și de a fi ales drept cel mai mic numitor comun admisibil în contextul articolului 3 din Primul protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului, cu condiția ca o astfel de interdicție să nu aibă la bază un sistem întemeiat pe criterii generale, automate și de aplicare nediferențiată. În opinia Curții Europene a Drepturilor Omului, este contrară respectivei prevederi din convenție o legislație care interzice dreptul de vot unui număr mare de persoane „fără nicio nuanțare”, „în mod nediferențiat” și „automat […], indiferent de durata pedepsei, de natura sau de gravitatea infracțiunii comise și de situația lor personală”, concluzionând că „o astfel de restricție generală, automată și nediferențiată a unui drept prevăzut de convenție, care prezintă o importanță crucială, depășește o marjă de apreciere acceptabilă, oricât de largă ar fi aceasta, și este incompatibilă cu articolul 3 din Primul protocol” [35].

119. Curtea Europeană a Drepturilor Omului apreciază în mod special posibilitatea ca măsura privativă să facă obiectul unei reexaminări, considerând că nu prezintă o rigiditate excesivă, incompatibilă cu Convenția de la Roma, un sistem național care permite redobândirea dreptului de vot, la cerere, după trei ani de la executarea pedepsei principale, cu condiția să se facă dovada unei bune conduite efective și constante [36].

120. În aceste condiții, considerăm că statele membre, fără a săvârși o încălcare a dreptului Uniunii, pot să includă o condamnare penală printre motivele în temeiul cărora este interzis dreptul de a alege și de a fi ales, cu toate că doar sub rezerva ca această interdicție să fie acceptabilă, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Astfel, rezultă cu claritate din jurisprudența Curții, care a reamintit întotdeauna, în temeiul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, că „statele membre beneficiază de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește stabilirea cerințelor cu privire la dreptul de vot. Cu toate acestea, respectivele cerințe nu pot aduce atingere drepturilor în discuție în asemenea măsură încât să afecteze esența acestora și să le priveze de caracterul eficient[,] [t]rebuie să aibă un scop legitim, iar mijloacele utilizate nu pot fi neproporționale” [37].

34 — Această diversitate a fost constatată încă din 1993, în propunerea Comisiei care a dat naștere Directivei 93/109/CE a Consiliului din 6 decembrie 1993 de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți (JO L 329, p. 34, Ediție specială, 20/vol. 1, p. 3). În jurisprudență, de exemplu, Rottinghaus, B.: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC, 2003, Ewald, A., și Rottinghaus, B.: *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

35 — Hotărârea Hirst împotriva Regatului Unit (nr. 2) [GC] nr. 74026/01, 2005-IX, punctul 82, Hotărârea Frodl împotriva Austriei, nr. 20201/04, punctul 25, Hotărârea Scoppola împotriva Italiei (nr. 3) [GC], nr. 126/05, punctul 96.

36 — Hotărârea Scoppola împotriva Italiei (nr. 3) [GC], nr. 126/05, punctul 109.

37 — Hotărârea Spania împotriva Regatului Unit, C-145/04, EU:C:2006:543, punctul 94.

121. În opinia noastră, în principiu, legislația națională în discuție în litigiul principal nu este incompatibilă cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, deoarece, cu toate că în cadrul ședinței s-au ridicat îndoieli serioase cu privire la caracterul efectiv al posibilității de control, dreptul francez prevede posibilitatea revizuirii interdicției permanente a dreptului de a alege și de a fi ales. Astfel pare să prevadă articolul 702-1 din Codul de procedură penală, în versiunea modificată prin Legea nr. 2009-1436 din 24 noiembrie 2009 privind sistemul penitenciar, în temeiul căruia orice persoană vizată de o interdicție, prohibiție sau incapacitate rezultată ca urmare a unei condamnări penale principale sau accesorii poate solicita în fața instanței ridicarea totală sau parțială a acesteia.

122. Această simplă circumstanță, împreună cu faptul că nu s-a stabilit clar dacă legislația în discuție prezintă caracteristicile generalității, automatismului și ale aplicării nediferențiate, interzise de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, având în vedere că nu pare să se aplice în cazul oricărui tip de infracțiuni, ci doar în cazul celor care prezintă o anumită gravitate, ar putea exclude incompatibilitatea respectivei legislații cu dreptul Uniunii, desigur, sub rezerva controlului organului jurisdicțional.

123. În final, și având în vedere considerațiile de mai sus, instanța de trimitere este cea căreia îi revine sarcina de a stabili în mod definitiv dacă posibilitățile de control puse la dispoziție de dreptul național se dovedesc a fi în practică suficient de viabile pentru a exclude posibilitatea ca, în fapt, interzicerea dreptului de a alege și de a fi ales să se dovedească a fi permanentă în mod iremediabil, având drept consecință crearea unei disproporții și, în definitiv, săvârșirea unei încălcări a esenței dreptului. Astfel, pot constitui criterii relevante gradul real de dificultate a procedurii de control în raport cu condițiile necesare pentru inițierea sa, caracterul rezonabil al cheltuielilor, avându-se în vedere în special posibilitatea ca, în cazul solicitării de asistență sau reprezentare juridică, să existe beneficiul gratuității justiției, precum și practica aplicată de autoritățile însărcinate cu soluționarea cererii de reexaminare în ceea ce privește rigurozitatea cerințelor impuse pentru acordarea sa.

124. În concluzie, în opinia noastră, articolul 39 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, cu condiția să nu prevadă o interdicție generală, nedefinită și automată a dreptului de a alege și de a fi ales fără a exista o posibilitate suficient de viabilă de control, acest din urmă aspect urmând să fie stabilit în mod special de instanța națională.

VII – **Concluzie**

125. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate după cum urmează:

„1) În circumstanțele din prezenta cauză, Curtea nu are competența de a se pronunța cu privire la compatibilitatea legislației naționale invocate de Tribunal d'instance de Bordeaux cu dreptul recunoscut la articolul 49 alineatul (1) a treia teză din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

2) Articolul 39 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, cu condiția să nu prevadă o interdicție generală, nedefinită și automată a dreptului de a alege și de a fi ales fără a exista o posibilitate de control suficient de viabilă, acest din urmă aspect urmând să fie stabilit în mod special de instanța națională."