

**Gabriel-Liviu ISPAS
Daniela PANC**

Organizarea justiției în Uniunea Europeană

Editura
Stamangiu
2021

Capitolul VI.

Acțiunea preliminară

Secțiunea 1. Cadrul general.

Rolul acțiunii preliminare

§1. Sediul materiei

Articolul 267 TFUE

„Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la:

(a) interpretarea tratatelor;

(b) validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii.

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru, această instanță poate, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară Curții să se pronunțe cu privire la această chestiune.

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanță este obligată să sesizeze Curtea.

În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe judecătorești naționale privind o persoană supusă unei măsuri privative de libertate, Curtea hotărăște în cel mai scurt termen”.

§2. Noțiune

Dintre toate acțiunile care pot fi soluționate de Curtea de Justiție, acțiunea preliminară are o forță aparte, greu de anticipat la momentul stabilirii competențelor jurisdicționale ale Curții. Această acțiune, denumită uneori „perla coroanei” dreptului Uniunii, aduce împreună Curtea și instanțele naționale din statele membre. O acțiune preliminară nu poate fi demarată fără actul de sesizare făcut, opțional sau obligatoriu, de o instanță judecătorească dintr-un stat membru. Efectul direct al legislației Uniunii nu ar fi posibil fără ca, în cadrul unui litigiu derulat în fața instanței din statul membru, una din părți sau instanța din oficiu să considere că există o prevedere legală a Uniunii care le conferă drepturi, prevedere aplicată eronat sau ignorată în raportul care a determinat demararea litigiului. Inter-modelarea sistemelor juridice naționale și a sistemului Uniunii s-a realizat progresiv, pornind de la o dezvoltare pe orizontală, în care separația era accentuată, iar limitele răspunsului se limitau, adesea, la litigiul principal dedus judecății. În timp, dezvoltarea a dobândit un caracter vertical, prin poziționarea Curții față de întrebări, în interpretarea normei și în verificarea legalității, dar și față de obligativitatea răspunsului pentru toate spețele similare, prin crearea jurisprudenței obligatorii a Curții.

Dezvoltarea relațiilor funcționale dintre Curte și instanțele naționale s-a produs în timp, acestea din urmă fiind veritabile instanțe care aplică normele legale emise de instituții în situațiile deduse judecății. Instanțele naționale au dobândit dreptul de apreciere asupra relevanței, asupra întinderii dreptului, iar eventuala sesizare cu una sau mai multe întrebări care ar ajuta la soluționarea cazurilor pendinte, se face la dispoziția instanței.

Acțiunea preliminară reprezintă acțiunea prin care o instanță națională poate sau este obligată să solicite sprijinul C.J.U.E. pentru stabilirea validității unui act derivat sau pentru interpretarea dispozițiilor dintr-un tratat sau dintr-un act derivat, în cazul în care într-un

litigiu pendinte are îndoieli și hotărârea C.J.U.E. ar ajuta la soluționarea litigiului^[1].

Procedura de trimitere preliminară reprezintă din perspectiva C.J.U.E. o **procedură necontencioasă**, spre deosebire de acțiunile directe care parcurg o procedură în contradictoriu, în cadrul căreia părțile din acțiunea principală în fața instanței naționale nu au drept de inițiativă și nici nu pot fi invitate să fie audiate^[2].

Acțiunea preliminară are *caracter sui generis*, în conformitate cu sistemul jurisdicțional dual al Uniunii Europene, constituit din Curtea de Justiție a Uniunii Europene, precum și din instanțele de judecată naționale, ca instanțe de drept comun ale Uniunii. Așadar, sistemul întrebărilor preliminare nu trebuie privit ca un raport de subordonare ierarhică între nivelul jurisdicțional național și supranațional, ci ca un **mecanism de cooperare, din perspectivă funcțională, între instanțele naționale și C.J.U.E.**

§3. Rolul acțiunilor preliminare

Jurisprudența Curții^[3] evidențiază rolul deosebit de important al mecanismului întrebărilor preliminare, ca element al cooperării judiciare instituite **pentru a asigura buna aplicare și interpretarea uniformă a dreptului Uniunii Europene în toate statele membre**, între instanțele naționale, în calitatea acestora de instanțe însărcinate cu aplicarea dreptului comunitar, și Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Prin intermediul hotărârilor preliminare, **C.J.U.E. asigură unitatea sistemului juridic al UE și uniforma aplicare a dreptului Uniunii pe întreg teritoriul statelor membre**, prin prevenirea divergențelor de

[1] G. FÁBIÁN, *op. cit.*, p. 420-421.

[2] C. BARNARD, S. PEERS, *op. cit.*, p. 284.

[3] C.J.C.E., cauza 283/81, *Srl CILFIT și Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della sanità*, Hotărârea din 6 octombrie 1982, ECLI:EU:C:1982:335, pct. 7.

jurisprudență cu privire la aspecte de drept al UE. Astfel, se evită în procesul de aplicare și interpretare a dreptului UE adoptarea de către instanțele naționale a unor interpretări divergente privind aceleași dispoziții și se previne situația ca o instanță dintr-un stat membru să considere un act al Uniunii valid, pe când o altă instanță dintr-un alt stat să aprecieze că actul este invalid^[1].

Hotărârile preliminare adoptate de Curte au o **contribuție deosebită în dezvoltarea dreptului UE**, prin definirea și operaționalizarea unor concepte importante pentru ordinea juridică a UE, precum principiul supremației dreptului UE și principiul efectului direct al normelor UE, în *cauza Van Gend en Loos*^[2]. În *cauza Costa c. ENEL*^[3], judecătorul Uniunii operaționalizează principiul supremației dreptului Uniunii Europene, justificat de crearea ordinii juridice specifice, de transferul de atribuții dinspre statele membre spre Comunitate, precum și de fundamentul juridic al conceptului de „comunitate” la care statele au achiesat^[4]. Hotărârea istorică în *cauza Van Gend en Loos*^[5] definește principiul efectului direct al normelor TCEE în dreptul intern, conform căruia *resortisanții statelor membre ar putea să invoce drepturi pe care instanța națională trebuie să le protejeze*.

Procedurile preliminare completează sfera de remedii judiciare disponibile particularilor la C.J.U.E., întrucât acționează ca **mecanism indirect pentru revizuirea legalității actelor UE**, în situația în care întrebările preliminare au ca obiect aprecierea validității unui act derivat al UE.

[1] D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union Law, Third Edition*, Cambridge University Press, 2014, p. 179.

[2] G.-L. ISPAS, D. PANC, *op. cit.*, 2021, p. 90-94.

[3] C.J.C.E., cauza 6/64, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, Hotărârea din 15 iulie 1964, ECLI:EU:C:1964:66.

[4] G.-L. ISPAS, D. PANC, *op. cit.*, 2021, p. 93.

[5] C.J.C.E., cauza 26/62, *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Netherlands Inland Revenue Administration*, Hotărârea din 5 februarie 1963, ECLI:EU:C:1963:1.

Hotărârile preliminare pot fi un instrument indirect de protecție a drepturilor particularilor, prin posibilitatea de influențare a politicilor la nivel național, în beneficiul particularilor, în toate domeniile de interes care ar putea să facă obiectul unor întrebări preliminare în interpretarea dreptului Uniunii.

Secțiunea a 2-a. Autorul cererii de decizie preliminară

Inițiativa de a solicita Curții interpretarea sau validitatea dreptului UE aparține instanțelor naționale. Curtea de Justiție are competența de a stabili definirea noțiunii de instanță în accepțiunea art. 267 TFUE, fără a adopta o clasificare realizată de dreptul național. Între factorii avuți în vedere se regăsesc: dacă organul/instituția este înființată prin act normativ primar, dacă are o activitate cu caracter permanent, dacă dispune de competență obligatorie, dacă acționează în deplină independență și dacă judecata se face între părți^[1].

Conform *Recomandărilor C.J.U.E. în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare*^[2], „competența Curții de a se pronunța cu titlu preliminar cu privire la interpretarea sau la validitatea dreptului Uniunii se exercită la **dispoziția exclusivă a instanțelor naționale**, indiferent de împrejurarea dacă părțile din litigiul principal și-au exprimat sau nu dorința cu privire la o sesizare a Curții”.

În *cauza CILFIT*^[3], Curtea precizează sensul comunitar al expresiei „în cazul în care o asemenea chestiune se invocă”, pentru a stabili în

^[1] P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 524.

^[2] C.J.U.E., *Recomandări în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare*, J.O. UE (2019/C 380/01), pct. 3.

^[3] C.J.C.E., *cauza 283/81, Srl CILFIT și Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della sanità*, Hotărârea din 6 octombrie 1982, ECLI:EU:C:1982:335, pct. 9.

ce condiții o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern are obligația de a sesiza Curtea de Justiție.

„[9] (...) articolul 177 TCEE (*n.a.* – actualul art. 267 TFUE) nu constituie o cale de atac deschisă părților dintr-un litigiu pendinte la o instanță națională. Prin urmare, nu este suficient ca o parte să susțină că litigiul implică o problemă de interpretare a dreptului comunitar pentru ca instanța națională respectivă să fie obligată să considere că este vorba despre o întrebare adresată în sensul articolului 177. În schimb, dacă este cazul, instanța națională respectivă poate sesiza Curtea de Justiție din oficiu”.

Decizia de a face trimiterea preliminară aparține instanței naționale, instanțele neputând fi obligate de părțile la litigiu. Instanța poate decide că trimiterea nu este necesară deoarece instanțele Uniunii s-au pronunțat asupra problemei, deoarece validitatea actului comunitar nu ar putea fi pusă la îndoială sau deoarece hotărârea instanței europene nu ar fi necesară pentru soluționarea litigiului intern^[1].

§1. Noțiunea de „instanță națională”

Variantele consolidate ale tratatului TFUE în alte limbi oficiale UE folosesc la art. 267 TFUE sintagme care reflectă varietatea sistemelor juridictionale ale statelor membre UE. Spre exemplu, echivalentul sintagmei de „*instanță națională*” este în limba franceză „*une juridiction nationale*”, iar în limba engleză sintagma utilizată de legiuitorul Uniunii este „*court or tribunal of a member state*”.

Calitatea de **instanță națională** este interpretată de Curte ca o **noțiune autonomă a dreptului Uniunii**, reglementată doar de legislația UE^[2].

[1] I. GĂLEA, *op. cit.*, p. 449.

[2] A se vedea și B. ANDREȘAN-GRIGORIU, *Procedura hotărârilor preliminare*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 75.

În *cauza C-462/19*^[1], Curtea precizează factorii pe care îi ia în considerare pentru a aprecia dacă un organism are calitatea de instanță în sensul art. 267 TFUE:

„[36] potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a aprecia dacă organismul de trimitere are caracterul unei «instanțe» în sensul articolului 267 TFUE, aspect care ține exclusiv de dreptul Uniunii, Curtea ia în considerare un ansamblu de elemente, precum *originea legală a organismului, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organism a normelor de drept, precum și independența acestuia*. În plus, instanțele naționale au competența să sesizeze Curtea numai dacă există un litigiu pendinte pe rolul lor și dacă sunt chemate să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional.

[37] În sfârșit, în ceea ce privește noțiunea de «instanță națională» în sensul articolului 267 TFUE, Curtea a amintit în mod repetat că, prin însăși esența sa, aceasta nu poate să desemneze decât o **autoritate care are calitatea de terț în raport cu cea care a adoptat decizia care face obiectul căii de atac**”.

O analiză a elementelor care determină calitatea de instanță în sensul art. 267 TFUE, este realizată de către C.J.U.E. în *cauza C-203/14*^[2]:

„[17] (...) Prin urmare, trebuie arătat că, deși, astfel cum rezultă din decizia de trimitere, Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (Tribunalul Catalan pentru Contracte de Achiziții publice) ar fi considerat, în dreptul spaniol, drept un organ administrativ, acest aspect nu ar fi, în sine, determinant în vederea acestei aprecieri (*n.a.* – apre-

^[1] C.J.U.E., *cauza C-462/19, Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarios de Buques (Anesco) și alții*, Hotărârea din 16 septembrie 2020, ECLI:EU:C:2020:715, pct. 36-37.

^[2] C.J.U.E., *cauza C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme c. Corporació de Salut del Maresme i la Selva*, Hotărârea (Marea Cameră) din 6 octombrie 2015, pct. 16-27.

cierea calității de «instanță» a organului de trimitere, în sensul art. 267 TFUE).

[18] În ceea ce privește, mai întâi, criteriile care se raportează la originea legală a organului de trimitere, caracterul său permanent, natura contradictorie a procedurii, precum și aplicarea de către acest organism a normelor de drept, dosarul de care dispune Curtea nu conține niciun element care poate repune în discuție caracterul de instanță, în sensul articolului 267 TFUE, al Tribunal Català de Contractes del Sector Públic.

[19] În continuare, în ceea ce privește **criteriul independenței**, reiese din dosarul de care dispune Curtea că Tribunal Català de Contractes del Sector Públic *are calitatea de terț în raport cu autoritatea care a adoptat decizia care face obiectul acțiunii principale*. În acest context, se constată că instanța menționată își exercită funcțiile în mod complet autonom, fără a fi supusă vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni de la nicio persoană, fiind astfel protejată de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să pună în pericol independența actului de judecată al membrilor săi.

[20] În plus, este cert că instanța respectivă își îndeplinește sarcinile cu deplina respectare a obiectivității și a imparțialității în raport cu părțile în litigiu și cu interesele lor din perspectiva obiectului litigiului. Pe de altă parte, în temeiul articolului 8 alineatul (4) din Decretul 221/2013 al Generalidad din Catalonia, membrii acestui organ sunt inamovibili și nu pot fi demiși decât pentru motivele care sunt enumerate în mod expres în acesta.

[21] Organul de trimitere îndeplinește, așadar, criteriul independenței.

[22] În sfârșit, în ceea ce privește **caracterul obligatoriu al competenței organului de trimitere**, în sensul jurisprudenței Curții privind articolul 267 TFUE, trebuie, desigur, să se constate că competența organului de trimitere, în temeiul articolului 40 alineatul 6 din Decretul legislativ 3/2011, are caracter facultativ. Astfel, autorul unei căi de atac în materia achizițiilor publice poate alege între calea de

atac specială în fața organului de trimitere și acțiunea în contencios administrativ.

[23] În această privință, trebuie amintit totuși, pe de o parte, că deciziile organului de trimitere, a cărui competență nu depinde de acordul părților, sunt obligatorii pentru acestea din urmă.

[24] Pe de altă parte, în ședință, guvernul spaniol a precizat că, în practică, ofertanții în procedurile de atribuire a contractelor nu își valorifică în general posibilitatea de a formula direct o acțiune în contencios administrativ fără să fi sesizat în prealabil Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (Tribunalul Catalan pentru Contracte de Achiziții publice) prin calea de atac specială în discuție în litigiul principal. În esență, instanțele administrative intervin, așadar, în general, în calitate de a doua instanță, astfel încât îi revine în primul rând organului de trimitere să vegheze, în Comunitatea Autonomă a Cataloniei, la respectarea dreptului Uniunii în materia achizițiilor publice.

[25] În aceste condiții, Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (Tribunalul Catalan pentru Contracte de Achiziții publice) îndeplinește și **criteriul caracterului obligatoriu al competenței sale**.

[26] În sfârșit, trebuie amintit că Curtea, în contextul aprecierii statutului juridic al instanțelor naționale menționate la articolul 2 alineatul (9) din Directiva 89/665, responsabile pentru soluționarea căilor de atac în materia achizițiilor publice, a confirmat deja caracterul de «instanță» al mai multor alte organe naționale comparabile în esență cu organul de trimitere în prezenta cauză.

[27] Prin urmare, Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (Tribunalul Catalan pentru Contracte de Achiziții publice) are calitatea de «instanță» în sensul articolului 267 TFUE” (s.a.).

În privința **naturii contradictorii a procedurii** în fața instanței de trimitere, în *cauza C-210/06*^[1], Curtea specifică faptul că articolul 234

[1] C.J.U.E., cauza C-210/06, *CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt.*, Hotărârea (Marea Cameră) din 16 decembrie 2008, ECLI:EU:C:2008:723, pct. 55-56.

TCE (actualul art. 267 TFUE) nu condiționează sesizarea Curții de caracterul contradictoriu al acestei proceduri. În schimb, din acest articol rezultă că instanțele naționale au competența să sesizeze Curtea numai dacă există un litigiu pendinte și dacă sunt chemate să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional.

În cele mai multe cazuri, natura judecătorească a instanței naționale care se pronunță în cadrul unei proceduri în vederea adoptării unei decizii cu caracter jurisdicțional este evidentă. Totuși, Curtea a avut oportunitatea de a aprecia dacă particularitățile unui organism național care a introdus o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare intră în sfera de aplicare a noțiunii de *instanță națională*, în temeiul art. 267 TFUE.

În *cauza C-462/19*, Curtea a respins ca inadmisibilă cererea de decizie preliminară formulată de Comisia Națională pentru Piețe și Concurență (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*). Curtea precizează că CNPC are caracter administrativ, neputând fi calificată drept „instanță națională” în sensul articolului 267 TFUE, întrucât procedura de sancționare în fața CNMC se situează în afara sistemului jurisdicțional național și nu ține de exercitarea unor funcții jurisdicționale.

În *cauza C-363/11*^[1], Curtea apreciază că *Elegktiko Synedrio* (Curtea de Conturi, Grecia) nu constituie o instanță în sensul art. 267 TFUE și, în consecință, nu este abilitată să adreseze Curții o cerere de decizie preliminară, deoarece nu îndeplinește criteriile independenței și caracterului jurisdicțional al deciziei adoptate de organism (nu este *res iudicata*):

„[21] În sfârșit, dreptul unui organism de a sesiza Curtea în temeiul articolului 267 TFUE trebuie să fie determinat atât prin prisma unor

^[1] C.J.U.E., *cauza C-363/11*, *Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou c. Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou*, Hotărârea din 19 decembrie 2012, ECLI:EU:C:2012:825, pct. 21.

criterii structurale, cât și a unor criterii funcționale. În această privință, un organism național poate fi calificat drept «instanță» în sensul articolului menționat dacă exercită funcții jurisdicționale, în timp ce, dacă exercită alte funcții, în principal de natură administrativă, nu i se poate recunoaște o astfel de calitate. Autoritatea în fața căreia este formulată o acțiune împotriva deciziei adoptate de serviciile unei administrații nu poate fi considerată drept terț în raport cu aceste servicii și, prin urmare, nu poate fi considerată drept instanță în sensul articolului 267 TFUE dacă prezintă o legătură organizațională cu administrația”.

O situație particulară o reprezintă deciziile administrative emise de organisme profesionale. În cazul în care decizia administrativă nu soluționează un litigiu, posibila sesizare nu este admisibilă. Totuși, într-o cauză aflată pe rolul său, Curtea a interpretat noțiunea de organism profesional, ca organ în fața căruia se poate face o cerere de sesizare. În cauză, un organism denumit Comisia de apeluri în materie de medicină generală soluționa apeluri împotriva deciziilor unui alt organism, pentru medicii care voiau să profeseze.

Curtea a reținut:

„14. Este clar că sistemul olandez de sănătate publică (...) este întemeiat pe calificările atribuite medicilor de către Asociație și că înregistrarea în calitate de medic generalist se arată indispensabilă pentru oricare medic ce dorește să se stabilească în Țările de Jos ca medic generalist.

15. Prin urmare, un medic generalist care invocă drepturile ce îi sunt conferite prin dreptul comunitar în domeniul dreptului de stabilire și al libertății de a presta servicii se vede obligat să sesizeze HUISARTS Registratie Commissie instituită de către asociație și să intențeze, în caz de refuz, o acțiune în fața Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde pentru medicină generală. Guvernul olandez și-a exprimat opinia potrivit căreia un medic care nu este membru al Asociației are dreptul de a ataca un astfel de refuz în fața instanțelor ordinare, însă cazul nu a fost niciodată soluționat de către jurisprudența olandeză. (...)

16. Este necesar să se remarce că le incumbă statelor membre să adopte fiecare pe teritoriul său măsurile necesare în vederea asigurării executării integrale a dispozițiilor adoptate de către instituțiile comunitare. În cazul în care, în conformitate cu sistemul juridic al unui stat membru, preocuparea de a pune în aplicare astfel de dispoziții este încredințată unui organism profesional, care acționează sub o anumită tutelă administrativă și, în cazul în care acest organism instituie, în acest cadru, și cu colaborarea instituțiilor publice în cauză, căi de atac care pot afecta exercitarea drepturilor conferite de dreptul comunitar, efectul util al acestuia solicită ca respectiva Curte să se pronunțe cu privire la întrebările privind interpretarea și validitatea care se pot pune în cadrul unui astfel de proces”.

Rezultă din toate considerațiile că un astfel de organism, în cadrul unei proceduri contencioase va fi considerat a fi instanță a unui stat membru în accepțiunea art. 267 TFUE, iar Curtea va fi competentă să răspundă^[1].

§2. Îndreptățirea sau obligația de a sesiza Curtea

Al doilea paragraf al art. 267 TFUE prevede **posibilitatea instanțelor naționale**, indiferent de nivelul de jurisdicție în sistemele naționale ale statelor membre, fără restricție din partea C.J.U.E., să trimită Curții o întrebare preliminară, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre. O instanță ale cărei decizii pot fi supuse unei căi de atac exclusiv pe motive de drept nu va fi considerată a fi o instanță de ultim grad. Instanța poate decide să trimită întrebarea din oficiu, sau la solicitarea oricăreia din părțile din litigiu.

Al treilea paragraf al art. 267 TFUE reglementează **obligativitatea instanțelor naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern** de a formula o cerere preliminară. Așadar,

^[1] C.J.U.E., cauza 245/81 C, *Broekmeulen c. Huisarts Registratie Commissie* [1981], ECR 2311, *apud* P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 524-525.