

**JUDECĂTORUL NAȚIONAL, PRIMUL JUDECĂTOR AL DREPTULUI
UNIUNII. ROLUL SĂU ÎN INTERPRETAREA ȘI APLICAREA
NORMELOR DE DREPTUL ALE UNIUNII, ÎN SCOPUL ASIGURĂRII
EFECTULUI DEPLIN AL ACESTORA**

**NATIONAL JUDGE, FIRST JUDGE OF EU LAW. ITS ROLE IN THE
INTERPRETATION AND APPLICATION OF EU LAW, IN ORDER TO
ENSURE ITS FULL EFFECT**

CLAUDIA ANTOANELA SUSANU¹

Rezumat: Judecătorul național trebuie să interpreteze legislația națională în conformitate cu dispozițiile constituției statului său. În plus, acesta are obligația de a interpreta legislația internă astfel încât să nu încalce obligațiile impuse de dreptul UE sau de CEDO. Judecătorul național, în calitatea sa de prim judecător al dreptului Uniunii sau al Convenției, are misiunea de a aplica, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept ale UE având obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, respectiv de a pune în aplicare reglementările Convenției, în dreptul intern. În consecință, el poate înlătura, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioare, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional.

Cuvinte-cheie: supremația dreptului european; judecător național; trimitere preliminară; legislație națională contrară dreptul UE; asigura efectul deplin al normelor UE.

Abstract: The national judge must interpret national law in accordance with the provisions of his constitution. In addition, it has the duty to interpret national legislation so as not to breach the obligations imposed by EU or ECHR law. The national judge, as the first judge of Union law or the Convention, has the task of applying, within the scope of his competence, the provisions of EU law with the obligation to ensure the full effect of those rules, namely to enforce regulations Of the Convention, in domestic law. Consequently, it may, if necessary, of course, remove the application of any contrary provision to national law, even subsequently, without the need to request or to await its prior removal by legislative means or by any other constitutional process.

Keywords: the supremacy of European law; national judge; preliminary reference; national legislation contrary to EU law; ensure the full effect of EU rules.

¹ Judecător dr., Curtea de Apel Iași, email: claudiasusanu@yahoo.com

1. Considerații generale

Instanțele judecătorești, indiferent de gradul de jurisdicție, au obligația să aplice normele de drept al Uniunii Europene, având competențe depline sub acest aspect, în acord cu dispozițiile constituționale.

În acest sens, art. 148 din Constituția României, cu titlul marginal „Integrarea în Uniunea Europeană” prevede, la alineatul (2), că: „urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare (în prezent, dreptul UE) cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”. Pe de altă parte, art. 20 alin. 2 din Constituția României stipulează că: „dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte și legile interne au prioritate reglementărilor internaționale”.

În acord cu dispozițiile Constituționale, principiul priorității este consacrat atât pentru dreptul UE cât și pentru tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte.

Aceste drepturi și libertăți fundamentale sunt conținute atât de Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene² cât și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului³.

În aplicarea art. 20 alin. 2 și art. 148 alin. 2 din Constituția României, judecătorul național are nu doar dreptul dar și obligația asigurării aplicării reglementărilor și jurisprudenței europene, revenindu-i rolul de a aprecia asupra priorității tratatelor privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care

² Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, a fost publicată în JO al UE C326/26.10.2012, prevăzând în Preambul următoarele: „Conștientă de patrimoniul său spiritual și moral, Uniunea este întemeiată pe valorile indivizibile și universale ale demnității umane, libertății, egalității și solidarității; aceasta se întemeiază pe principiile democrației și statului de drept. Uniunea situează persoana în centrul acțiunii sale, instituind cetățenia Uniunii și creând un spațiu de libertate, securitate și justiție. Uniunea contribuie la păstrarea și la dezvoltarea acestor valori comune, respectând diversitatea culturilor și tradițiilor popoarelor Europei, precum și identitatea națională a statelor membre și organizarea autorităților lor publice la nivel național, regional și local; Uniunea caută să promoveze o dezvoltare echilibrată și durabilă și asigură libera circulație a persoanelor, serviciilor, mărfurilor și capitalurilor, precum și libertatea de stabilire. În acest scop, este necesară consolidarea protecției drepturilor fundamentale, făcându-le mai vizibile prin cartă, în spiritul evoluției societății, a progresului social și a dezvoltărilor științifice și tehnologice.” Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene este disponibilă online la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>.

³ Convenția pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, cunoscută și sub denumirea de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, este un catalog al drepturilor fundamentale elaborat de Consiliul Europei, semnat pe 4 noiembrie 1950 la Roma și intrat în vigoare pe 3 septembrie 1953. A fost ratificată de România prin Legea nr. 30 din 18 mai 1994 privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și a protocoalelor adiționale la aceasta convenție, publicată în Monitorul Oficial nr. 135 din 31 mai 1994.

România este parte, precum și cu privire la compatibilitatea și concordanța normelor din dreptul intern cu reglementările ce vizează dreptul comunitar (în prezent, dreptul UE) sau drepturile omului.

În calitate de prim judecător al dreptului Uniunii Europene⁴ sau al Convenției Europene a Drepturilor Omului⁵, judecătorul național are obligația de a asigura efectul deplin al normelor conținute de aceste acte internaționale, fără să fie nevoie să aștepte abrogarea normei interne de către legiuitor sau declararea neconstituționalității acesteia.

Potrivit doctrinei interpretării conforme, judecătorul național trebuie să aleagă, dintre diferitele interpretări posibile ale normei interne, una care să nu ducă la un conflict cu normele UE sau cu Convenția. Această îndatorire rezultă din principiul priorității dreptului UE asupra dreptului intern și din punerea în aplicare a Convenției în dreptul intern.

În consecință, instanțele naționale - soluționând conflictul dintre interpretările date de instanțele interne și cele europene - trebuie să își adapteze jurisprudența la normele UE și la prevederile Convenției, în conformitate cu interpretarea efectuată de către cele două instanțe europene.

Judecătorii naționali s-ar putea confrunta cu probleme atunci când un drept fundamental care este prevăzut atât de constituția națională, cât și de dreptul UE/CEDO, este interpretat de către curtea constituțională sau cea supremă într-o manieră care contravine interpretării date de CJUE sau de CEDO.

Instanțele de drept comun dispun de libertatea de a alege o modalitate de interpretare conformă cu dreptul UE/CEDO potrivit cu interpretarea pe care o consideră în concordanță cu acestea din urmă⁶.

⁴ A se vedea CJUE, Cauza C- 106/77, Simmenthal; „instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept comunitar are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioare, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional;”. În plus, „în temeiul principiului supremației dreptului comunitar, dispozițiile tratatului și actele instituțiilor direct aplicabile au ca efect, în raporturile lor cu legislația națională a statelor membre, prin simplul fapt al intrării lor în vigoare, nu numai de a determina inaplicabilitatea de drept a oricărei dispoziții contrare a legislației naționale existente, ci și – în măsura în care aceste dispoziții și acte fac parte integrantă, cu rang superior normelor interne, din ordinea juridică aplicabilă pe teritoriul fiecărui stat membru – de a împiedica adoptarea valabilă a unor noi acte normative naționale, în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu norme comunitare”.

⁵ Cauza Dumitru Popescu împotriva României, Hotărârea din 26 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 830 din 5.12.2007 în care Curtea europeană a reținut că: „judecătorul național este un prim judecător al Convenției Europene a Drepturilor Omului și are obligația de a „asigura efectul deplin al normelor acesteia, asigurându-i preeminenta față de orice altă prevedere contrară în legislația națională, fără să fie nevoie să aștepte abrogarea acesteia de către legiuitor”.

⁶ A se vedea CJCE, Cauza C- 416/10, Križan și Others, Hotărârea 15 ianuarie 2013.

Într-o decizie, Curtea Constituțională a României⁷ având a analiza raportul dintre forța juridică a unei norme comunitare (la acest moment norma UE) și cea națională, reține următoarele: "*De altfel, instanțelor judecătorești le revine sarcina de aplicare directă a legislației comunitare, atunci când legislația națională este în contradicție cu aceasta.*"

Investită cu soluționarea unui recurs în interesul legii, Înalta Curte⁸ a tranșat asupra limitelor în care intervine controlul de convenționalitate efectuat de Curtea Constituțională și în ce măsură acesta poate fi obligatoriu pentru judecătorul național.

În speța la care am făcut trimitere a reținut Înalta Curte că: „în sistemul de drept românesc nu există nicio prevedere legală expresă care să atribuie Curții Constituționale exclusivitatea unui control de convenționalitate, după cum nimic nu validează punctul de vedere potrivit căruia, odată ce Curtea Constituțională a confirmat aptitudinea abstractă a unei legi de a fi compatibilă cu Convenția, instanțele de drept comun nu ar mai fi îndreptățite să analizeze nemijlocit convenționalitatea acelei norme și a efectelor ei concrete asupra părților cauzei din litigiul cu care sunt sesizate, în raport cu circumstanțele fiecărei spețe.

Din analiza jurisprudenței anexate sesizărilor adresate Înaltei Curți se constată că instanțele judecătorești, în mod cvasiunanim, au considerat că evaluarea de convenționalitate este permisă în fiecare cauză în parte, chiar dacă, prin Decizia nr. 871 din 25 iunie 2010, Curtea Constituțională a constatat că Legea nr. 119/2010 nu are aptitudinea generală, abstractă, de a produce efecte contrare Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, din perspectiva art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 sau art. 14 din Convenție raportat la art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție.

În consecință, față de cele anterior arătate, Înalta Curte reține că deciziile și considerentele deciziilor Curții Constituționale sunt obligatorii în ceea ce privește constatările conformității sau neconformității atât cu Constituția, cât și cu

⁷ Decizia nr. 1.344 din 9 decembrie 2008 a Curții Constituționale a României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 866 din 22 decembrie 2008.

⁸ Decizia nr. 29 din 12 decembrie 2011 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – recurs în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011. În considerentele deciziei în discuție, Înalta Curte a mai reținut și că : " (...) are în vedere și considerentele Deciziei nr. 1.344 din 9 decembrie 2008 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 866 din 22 decembrie 2008, prin care s-a reținut: "*De altfel, instanțelor judecătorești le revine sarcina de aplicare directă a legislației comunitare, atunci când legislația națională este în contradicție cu aceasta.*"

Deși considerentele respective vizează preeminența dreptului comunitar, raționamentul este aplicabil *mutatis mutandis* și în materia drepturilor fundamentale ale omului, în considerarea dispozițiilor art. 20 alin. (2) din Constituție, care prevăd aplicarea prioritara a reglementărilor internaționale, în cazul în care există neconcordanțe între acestea și legile interne (...)."

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Însă, dacă instanța de contencios constituțional a constatat convenționalitatea unei legi sau norme, o atare constatare este una *in abstracto* (dat fiind caracterul de control obiectiv al legii exercitat de Curtea Constituțională), iar aceasta nu împiedică instanțele de drept comun să evalueze în concret, în fiecare cauză în parte, în raport cu circumstanțele fiecărei spețe, dacă aplicarea aceleiași norme nu antrenează pentru reclamant consecințe incompatibile cu Convenția, protocoalele ei adiționale sau jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului."

Trebuie evidențiat că, interpretarea unei hotărâri CJUE sau CEDO astfel cum este făcută de către curtea constituțională ori curtea supremă nu este obligatorie din punct de vedere legal pentru o instanță de drept comun, în cazul în care acest lucru ar determina-o pe aceasta din urmă să comită o încălcare a dreptului UE sau a Convenției.

Uneori aceeași hotărâre a instanței supranaționale CEDO în cauza *Schalke și Kopf*⁹, chiar dacă este pusă în aplicare de instanțele naționale pe baza unei tehnici de interpretare conformă, a dus la rezultate diferite în plan național.

Este cazul disputelor ce au avut loc în Italia și Polonia referitoare la drepturile cuplurilor de același sex, în cadrul cărora judecătorii instanțelor de drept comun și ai celor supreme s-au confruntat adesea cu două școli de gândire diferite: pe de o parte, tradiția constituțională națională, conform căreia cuplurile de același sex nu sunt considerate neapărat ca beneficiind de aceleași drepturi ca și cuplurile heterosexuale și, pe de altă parte, abordarea CJUE și a CEDO, care condamnă în general discriminarea bazată pe orientare sexuală.

Instanțele din Italia¹⁰, Spania¹¹, Germania¹² și Polonia¹³, ca urmare a hotărârii CEDO pronunțată în cauza *Schalke și Kopf*, Curțile Constituționale din

⁹ A se vedea CEDO, *Schalke și Kopf* împotriva Austriei, Hotărârea din 24 iunie 2010.

¹⁰ Tribunalul din Milano, Sentința din 9 august 2007; Curtea de Casație, Secția de Muncă (Sezione Lavoro), 3 martie 2008, nr. 5749; Curtea Constituțională, Sentința nr. 138/2010 din 14 aprilie 2010, Tribunalul din Pisa, 6 mai 2010, Curtea de Casație, Secția Penală (I), Sentința nr. 1328 din 19 ianuarie 2011, Tribunalul din Reggio Emilia, Sentința nr. 1401 din 13 februarie 2012, Curtea de Casație, Sentința nr. 4184/12 din 15 martie 2012, Curtea de Apel din Milano, Secția de Muncă (Sezione Lavoro), Sentința nr. 7176 din 31 august 2012.

¹¹ Curtea Constituțională, Sentința 198/2012, 6 noiembrie 2012, disponibilă la adresa <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23106>, Curtea Constituțională, Sentința 41/2006, 13 februarie 2006, disponibilă la adresa <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5643>.

¹² Curtea Constituțională Federală a Germaniei, Hotărârea din 11 ianuarie 2011, 1 BvR 3295/07.

¹³ Curtea Supremă, Sentința IV CSK 301/07 din 6 decembrie 2007; CEDO, *Kozak v Polonia* (nr. 312102/02), 2 martie 2010; Curtea Supremă, Secția Civilă, Sentința nr. III CZP 65/12 din 28

Italia, Franța și Polonia au interpretat hotărârea ca permițând statelor contractante o marjă de apreciere în a recunoaște sau nu căsătoriile între persoane de același sex încheiate pe teritoriul altor state UE și, în cele din urmă au decis să nu recunoască astfel de uniuni și nici drepturile la asigurări sociale care rezultă din astfel de uniuni.

În schimb, Curtea Constituțională din Spania și instanțele constituționale federale din Germania au interpretat hotărârea CEDO ca pe un semn că instituția căsătoriei heterosexuale este pe cale de dispariție și că reglementările naționale care împiedică înregistrarea acestor uniuni sunt discriminatorii și neconstituționale.

2. Prioritatea ordinii juridice Uniunii Europene asupra dreptului național

2.1. Principiul supremației dreptului european

Conform principiului supremației, dreptul european are o valoare superioară față de legislațiile naționale ale statelor membre. Principiul supremației este valabil pentru toate actele europene care au caracter obligatoriu. Statele membre nu pot așadar să aplice o normă națională care ar fi contrară dreptului european.

În consecință, judecătorul național în fața căruia se ridică chestiunea incompatibilității dintre o normă internă și o normă de drept european (primară sau secundară) trebuie să o rezolve direct, în sensul de a acorda prioritate normei europene, indiferent de rangul normei interne în ierarhia normelor naționale¹⁴.

Principiul supremației nu a fost menționat în Tratat, ci a fost consacrat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, pe cale jurisprudențială¹⁵.

În această cauză, *Costa v. Enel* Curtea a analizat conflictul dintre dreptul comunitar (în prezent, dreptul UE) și o lege italiană posterioară, referitoare la naționalizarea electricității. Curtea Constituțională italiană, care se pronunțase asupra acestui conflict de legi anterior, aplicase teza dualistă, specifică dreptului internațional clasic și ordinii juridice italiene, soluționând conflictul în favoarea normei celei mai recente, în speță, legea națională.

În considerentele hotărârii pronunțate în cauză Curtea a reținut următoarele: „întrucât provine dintr-un izvor autonom, dreptului născut din tratat

noiembrie 2012 (A. K. și Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului vs. orașul W.), disponibilă la adresa <http://www.sn.pl/Sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20CZP%2065-12.pdf>.

¹⁴ B. Andrieșan-Grigoriu, *Procedura hotărârilor preliminare*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 39.

¹⁵ A se vedea CJCE, C-6/64 Flaminio Costa -v- Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, 1964, ECR 585.

nu i s-ar putea opune, așadar, în considerarea naturii sale specifice, originale, pe cale judiciară, un text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a fi pus în discuție fundamentul juridic al Comunității înseși”.

Raționamentul Curții de Justiție în această cauză se bazează pe trei argumente complementare: aplicabilitatea directă și imediată a dreptului Uniunii, atribuirea de competențe Uniunii, atribuire prin care se limitează în mod corespunzător drepturile suverane ale statelor membre și necesitatea asigurării uniformității aplicării dreptului UE în întreg spațiul acesteia.

Curtea de Justiție constată natura specifică a Comunității (în prezent înlocuită de Uniunea Europeană) ca entitate creată pentru o durată nelimitată, înzestrată cu atribuții proprii, cu personalitate și capacitate juridică proprie, cu capacitate de reprezentare internațională și, mai ales, cu puteri reale izvorâte dintr-o limitare a competenței statelor membre sau dintr-un transfer al atribuțiilor statelor către Uniune.

Pornind de la această natură particulară, care deosebește Uniunea de orice altă entitate clasică de drept internațional, Curtea de Justiție deduce că statele membre au ales să limiteze, în anumite domenii determinate, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de norme aplicabile atât resortisanților acestora, cât și lor.

Acest fenomen al transferului de suveranitate este esențial pentru fundamentarea principiului supremației și pentru înțelegerea consecințelor sale imediate. Astfel, statele membre nu mai au competența de a legifera în domeniile în care acest transfer de suveranitate operează prin atribuirea de competențe Uniunii¹⁶.

Ordinea juridică nou creată de tratatele fondatoare și modificatoare se integrează în ordinea juridică a statelor membre. Ca urmare, tratatele ar fi lipsite de efecte dacă s-ar admite ca o măsură națională ulterioară să prevaleze asupra dreptului izvorât din tratate. Orice altă soluție ar aduce atingere uniformității dreptului Uniunii deoarece câmpul de aplicare al acestuia ar varia în funcție de opțiunile legislative ulterioare ale fiecărui stat membru.

¹⁶ A se vedea pentru mai multe detalii articolul: *Prioritatea ordinii juridice UE asupra dreptului național*, R. H. Radu, Agent al Guvernului României pentru Curtea de Justiție și Tribunalul UE disponibil la adresa http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Razvan_Horatiu_Radu.pdf.

2.2. Cooperarea directă între instanțele naționale și Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Trimiterea preliminară

2.2.1. Considerații generale privind pronunțarea hotărârii preliminare

Curtea de Justiție a Uniunii Europene are unul dintre cele mai importante roluri în interpretarea și aplicarea dreptului european în statele membre, prin mecanismul prevăzut de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europe, anume acela al întrebării prealabile. Hotărârile preliminare pronunțate de Curte au reprezentat de-a lungul timpului un reper pentru judecătorul național, competent să soluționeze cauza dedusă judecării în litera și spiritul dreptului unional, dar, în același timp, au fost luate în considerare la elaborarea și modificarea legilor interne și a actelor europene.

Procedura trimiterii preliminare reprezintă un mecanism fundamental al dreptului Uniunii Europene, care permite cooperarea directă între o instanță națională și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, fiind menit să confere instanțelor statelor membre mijloacele de a asigura o interpretare și o aplicare uniforme a acestui drept în cadrul Uniunii.

Potrivit articolului 19 alineatul (3) litera (b) din Tratatul privind Uniunea Europeană (denumit în continuare „TUE”) și articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”), Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar cu privire la interpretarea dreptului Uniunii și cu privire la validitatea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii.

În consecință, Curtea are doar competența de a decide cu privire la interpretarea și validitatea normelor UE, fără ca aceasta să aibă posibilitatea de a anula o normă internă sau de a furniza o interpretare cu privire la o normă națională.

Trimiterea preliminară este o tehnică de interacțiune care implică asistență externă din partea CJUE, sens în care această instanță supranațională a emis o Recomandare în atenția instanțelor naționale, referitoare la modalitatea concretă de efectuare a trimiterii preliminare¹⁷.

¹⁷ Conform art. 5 a Recomandărilor în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterii preliminare: „Întrucât procedura preliminară se bazează pe colaborarea dintre Curte și instanțele statelor membre, este util, pentru a asigura deplina eficacitate a acestei proceduri, să se furnizeze instanțelor menționate recomandările care urmează”. Pe de altă parte în art. 6 din Recomandări este evidențiată și forța juridică a acestora: „Aceste recomandări, lipsite de forță obligatorie, au drept scop să completeze titlul III din Regulamentul de procedură al Curții (articolele 93-118) și să orienteze instanțele statelor membre cu privire la oportunitatea efectuării unei trimiteri

2.2.2. Rolul Curții de Justiție în cadrul procedurii preliminare

Atribuțiile preliminare ale Curții de Justiție constau în dezlegarea unei probleme de drept a Uniunii Europene care se pune în cazul soluționării unui litigiu *pendinte* pe rolul instanțelor naționale. Cum soluționarea chestiunii în cauză trebuie să aibă loc în prealabil, de ea depinzând soluționarea litigiului, cererea se numește preliminară sau prejudicială, iar atribuțiile Curții poartă numele de atribuții preliminare sau prejudiciale¹⁸.

Problema unei acțiuni prealabile a apărut din necesitatea interpretării uniforme a dreptului european, iar o regulă internă nu putea fi invocată contra unei norme din tratat. Tocmai că interpretarea și aplicarea normelor europene trebuie să țină cont de principiul eficacității și priorității dreptului comunitar (în prezent dreptul UE), potrivit cărora o normă națională contrară Tratatelor și a dreptului derivat direct aplicabil trebuie să fie înlăturată de la aplicare¹⁹.

Odată cu aplicarea sa, mecanismul hotărârilor preliminare s-a dovedit extrem de util în dezvoltarea dreptului european și a principiilor care au stat la baza acestuia și delimitării domeniului de aplicare a normelor unionale de cel al normelor naționale. În multe sale hotărâri, Curtea a dezvoltat concepte ca supremația dreptului european și efectul direct. De asemenea, a reprezentat o bună modalitate de verificare a validității actelor instituțiilor, organelor, oficiilor, agențiilor Uniunii Europene²⁰.

Procedura reglementată de art. 267 TFUE, conferă instanțelor naționale posibilitatea ca, în cadrul unui litigiu *pendinte* și anterior pronunțării soluției în respectivul caz, să adreseze întrebări Curții de Justiție privind interpretarea sau validitatea unei norme comunitare.

În consecință, rolul Curții în cadrul procedurii preliminare este acela de a oferi o interpretare a dreptului Uniunii sau de a se pronunța cu privire la validitatea acestuia, iar nu de a aplica acest drept la situația de fapt care face obiectul procedurii principale. Acest rol revine instanței naționale și, prin urmare, Curtea nu este competentă să se pronunțe cu privire la probleme de fapt ivite în cadrul

preliminare, precum și să furnizeze indicații practice în ceea ce privește forma și efectele unei astfel de trimiteri”, a se vedea JO C 338/2012, p. 2. Recomandările sunt disponibile online la adresa: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:338:FULL:RO:PDF>.

¹⁸ A se vedea C. Lazăr, *Dreptul Uniunii Europene*, ediția a II-a, Editura Fundației pentru studii europene, Cluj-Napoca, 2013, p. 267.

¹⁹ A se vedea D.A. Rohnean, *Dreptul Uniunii Europene. Ordinea juridică proprie, integrată în sistemele de drept ale statelor membre*, Ed. Hamangiu, 2011, p. 93.

²⁰ A se vedea P. Craig, G. De Búrca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, trad. G. Marcovschi, B. Andreșan –Grigoriu, ediția a IV-a, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 577.

litigiului principal și nici să soluționeze eventuale divergențe de opinii în interpretarea sau aplicarea normelor de drept național.

În exercitarea atribuțiilor care îi revin în această materie, Curtea, atunci când se pronunță asupra interpretării sau validității dreptului Uniunii, va încerca să ofere un răspuns util pentru soluționarea litigiului principal.

Curtea de Justiție nu are rolul unei curți supreme federale, nu are competențe de control asupra hotărârilor pronunțate, nu va soluționa în concret litigiul dedus judecării în fața instanțelor naționale, ci se va raporta strict la întrebarea adresată, în ceea ce privește interpretarea Tratatelor și validitatea sau interpretarea actelor instituțiilor Uniunii Europene²¹.

Jurisdicția națională de trimitere este cea căreia îi revine sarcina de a deduce consecințele concrete din răspunsul Curții, înlăturând, dacă este cazul, aplicarea normei naționale în discuție.

2.2.3. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare

2.2.3.1. Autorul solicitării adresate CJUE

Potrivit articolului 267 TFUE, atribuția de a investi CJUE cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare aparține oricărei instanțe a unui stat membru, în măsura în care trebuie să se pronunțe în cadrul unei proceduri menite să conducă la o decizie cu caracter jurisdicțional.

În această materie noțiunea de „instanță de judecată”²² constituie o noțiune autonomă a dreptului Uniunii, ea având un alt înțeles decât cel pe care îl regăsim în sistemele de drept ale statelor membre.

Din ansamblul jurisprudenței Curții s-au desprins o serie de elemente cu ajutorul cărora se poate aprecia dacă o instanță care a formulat sesizarea are calitatea de „instanță de judecată”, Curtea ținând seama, în această privință, de un ansamblu de factori, precum originea legală a organului care a sesizat-o, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, caracterul contradictoriu al procedurii, aplicarea de către acel organ a normelor de drept, precum și independența sa.

În temeiul criteriilor de mai sus, Curtea a recunoscut calitatea de organ jurisdicțional care poate solicita pronunțarea unei hotărâri preliminare, următoarelor autorități: Comisia federală de supraveghere a achizițiilor publice din Germania²³; Comisia de contestații a numirilor în învățământul superior din Suedia

²¹ A se vedea P. Craig, G. De Búrca, *op. cit.*, p. 627.

²² A se vedea P. Craig, G. De Búrca, *op. cit.*, p. 580.

²³ CJUE, C-54/9,17.09.1997, *Dorsch*, p. 23-38.

competentă în materia contestațiilor împotriva deciziilor referitoare la angajarea în universități și școli superioare²⁴; „Immigration Adjudicator”, autoritate competentă în materia litigiilor privind intrarea și sejurul cetățenilor străini pe teritoriul Angliei²⁵; Tribunalul Economico-Administrativ Regional din Catalonia competent în materia plângerilor economico-administrative²⁶; Comisia de contestații în domeniul medicinei constituită de către un organism profesional (Asociația Regală olandeză pentru practicarea medicinei)²⁷; Comisia de contestații în materia asigurărilor obligatorii împotriva maladiilor și invalidității din Belgia²⁸; Consiliul de Stat din Italia, atunci când emite un aviz, în cadrul unei proceduri administrative, ce reprezintă proiectul deciziei ce urmează a fi ulterior dispusă de către autoritatea competentă²⁹.

Decizia de sesizare a Curții cu titlu preliminar aparține în exclusivitate instanței naționale, indiferent dacă părțile din litigiul principal au înțeles sau nu să formuleze, în fața instanței naționale o atare solicitare.

Cu toate acestea, este posibil ca una dintre părți să fi ridicat respectiva chestiune în fața instanței naționale care a decis că este oportună adresarea întrebării preliminare.

2.2.3.2. Tipuri de trimiteri preliminare

A. Trimiterea în interpretare

a) *Opțiunea de a adresa o trimitere preliminară către CJUE*

În conformitate cu dispozițiile articolului 267 TFUE, orice instanță dispune de prerogativa de a adresa Curții o cerere de decizie preliminară referitoare la interpretarea unei norme a dreptului Uniunii în cazul în care apreciază că o astfel de decizie îi este necesară pentru soluționarea litigiului cu care a fost sesizată.

Categoria de tratate, ca obiect al interpretării în cadrul procedurii preliminare, cuprinde nu numai TFUE, TUE și Tratatul CEEA³⁰, ci și anexele și

²⁴ CJUE, C- 407/98, 6 iulie 2000, Abrahamsson & Andresson, p. 29-30.

²⁵ CJUE, C- 416/96, 2 martie 1999, Eddine El-Yasni, p. 17-22.

²⁶ CJUE, C-110/98-C-147/98, 21 martie 2000, Gabalfrisa.

²⁷ CJUE, C-246/80, 6 oct. 1981, Beoekmeulen, p. 17.

²⁸ CJUE, C-32/70, 1 dec. 1970, Union nationale des mutualités socialistes /La Marca, Rec. 1970, p. 987.

²⁹ CJUE, C-69/96, C-79/96, 16 oct. 1997, Garofalo, p. 19, cu referire la avizul emis de către Consiglio di Stato Italiano, în cadrul procedurii recursului extraordinar privind anularea unui act administrativ.

³⁰ A se vedea P. Craig, G. De Búrca, *op. cit.*, p. 579.

protocoalele atașate, tratatele succesive de modificare a acestora³¹, tratatele de aderare a noilor state membre.

Este posibil ca, o cerere în interpretarea unei prevederi a tratatelor să vizeze problema dacă prevederea însăși întrunește condițiile pentru a fi invocată în cauză în scopul de a întemeia pretențiile (având efect direct) sau dacă este posibil să i se atribuie conținutului ei o interpretare sau alta, cu scopul determinării conținutului unor drepturi conferite sau a acurateții transpunerii³².

Instanța a cărei hotărâre poate face obiectul unei căi de atac, are libertate deplină în a decide dacă trimite o cerere preliminară sau nu, caz în care va soluționa pricina pe cont propriu. Așadar instanțele care nu judecă în ultim grad nu au nicio obligație de trimitere, lăsând instanței de control, care judecă în ultim grad de jurisdicție, să aprecieze oportunitatea unei atare trimiteri a cererii preliminare³³.

Într-o cauză³⁴ CJUE a arătat că „în cazul în care dreptul comunitar devine aplicabil în baza dispozițiilor din dreptul național, numai judecătorul național este cel care poate aprecia necesitatea aplicării dreptului comunitar. Dacă acesta consideră că este oportună aplicarea unei dispoziții comunitare la situația internă care stă la baza litigiului ce i-a fost dedus, judecătorul național poate sesiza Curtea cu o întrebare prealabilă în condițiile prevăzute la art. 177. Cu toate acestea, competența Curții este limitată numai la interpretarea dreptului comunitar. Curtea nu poate ține cont de economia generală a dispozițiilor din dreptul intern care au făcut posibilă aplicarea dreptului comunitar”.

Mai mult decât atât, CJUE nu are competența de a interpreta compatibilitatea legislației naționale prin prisma dreptului UE, ci competența sa este limitată la interpretarea dreptului UE³⁵.

b) Obligația de a adresa o trimitere preliminară către CJUE

În cazul în care instanța națională este o instanță a cărei decizie nu (mai) poate fi supusă niciunei căi de atac în dreptul intern, aceasta este obligată să sesizeze Curtea cu o astfel de cerere, cu excepția cazului în care dispoziția UE este suficient de clară sau există deja o jurisprudență în materia respectivă (iar în contextul eventual nou nu există nicio îndoială reală cu privire la posibilitatea de a

³¹ A se vedea R.M. Popescu, *Introducere în dreptul Uniunii Europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 236.

³² B. Andrieșan-Grigoriu, *op. cit.*, p. 221.

³³ A se vedea P. Craig, G. De Búrca, *op. cit.*, p. 583; C. Lazăr, *op. cit.*, p. 274.

³⁴ CJUE, C-297/88, Dzodzi -v- Belgia, hotărârea din 18.10.1990, ECR 1990, p.I-3763.

³⁵ CJUE, C-307/95, Max Mara, [1995] ECR I-5083.

aplica în speță această jurisprudență), fie a ipotezei în care interpretarea corectă care trebuie dată normei de drept în cauză este evidentă³⁶.

Instanța care pronunță o hotărâre ce nu mai poate forma obiectul unei căi de atac trebuie să manifeste o atenție particulară atunci când ajunge la concluzia că nu mai este necesar să trimită o cerere preliminară întrucât este sigură cu privire la modul de soluționare al problemei.

Instanța națională trebuie să constate că respectiva problemă de drept constituie un *acte clair*, în conformitate cu principiile stabilite de CJUE în hotărârea Cilfit³⁷.

Potrivit hotărârii pronunțate de Curte în cauza Cilfit aceasta presupune că:

„ (...) În cele din urmă, aplicarea corectă a dreptului comunitar se poate impune în mod atât de evident încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile privind modul de rezolvare a întrebării adresate. Înainte de a concluziona că este vorba de o astfel de situație, instanța națională trebuie să fie convinsă că acest aspect se impune într-un mod la fel de evident și instanțelor naționale ale celorlalte state membre și Curții de Justiție. Numai în cazul în care aceste condiții sunt îndeplinite, instanța națională va putea să se abțină să trimită această întrebare Curții de Justiție și să își asume responsabilitatea de a o soluționa ea însăși (pct. 16).

Cu toate acestea, existența unei astfel de posibilități trebuie să fie evaluată în funcție de caracteristicile dreptului comunitar și de dificultățile specifice pe care le prezintă interpretarea acestuia (pct. 17).

În primul rând, trebuie să se țină seama de faptul că textele de drept comunitar sunt redactate în mai multe limbi și că diversele versiuni lingvistice sunt deopotrivă autentice; astfel, o interpretare a unei prevederi de drept comunitar implică o comparare a versiunilor lingvistice (pct. 18).

De asemenea, trebuie să se observe că dreptul comunitar utilizează o terminologie proprie, chiar și atunci când există o concordanță deplină a versiunilor lingvistice. De altfel, trebuie subliniat că noțiunile juridice nu au în mod necesar același conținut în dreptul comunitar și în dreptul național al diferitelor state membre (pct. 19).

³⁶ A se vedea cauzele conexe, CJUE, C-171/94 and C-172/94, Mercks și Neuhuys v. Ford Motors, [1996] ECR I-1253.

³⁷ CJUE, C-283/81, Cilfit S.R.L. și Lanificio di Gavardo SpA v. Ministerul Sănătății, hotărârea din 2 octombrie 1982.

În sfârșit, fiecare prevedere de drept comunitar trebuie plasată în contextul său și interpretată în lumina ansamblului dispozițiilor acestui drept, a finalităților și a stadiului evoluției acestuia la data la care respectiva prevedere trebuie să fie aplicată (pct. 20). ”

Astfel, o instanță națională poate, în special în situația în care se consideră suficient de lămurită de jurisprudența Curții, să decidă ea însăși cu privire la interpretarea corectă a dreptului Uniunii și cu privire la aplicarea acestuia la situația de fapt pe care o constată. Cu toate acestea, o trimitere preliminară se poate dovedi deosebit de utilă atunci când se ridică o nouă problemă de interpretare care prezintă un interes general pentru aplicarea uniformă a dreptului Uniunii sau atunci când jurisprudența existentă nu pare a fi aplicabilă unei situații de fapt inedite.

Pentru a permite Curții să identifice corect obiectul litigiului principal și chestiunile ridicate de acesta, este util ca instanța națională să expună, pentru fiecare dintre întrebările adresate, motivele pentru care interpretarea solicitată este necesară pentru soluționarea cauzei cu care a fost învestită.

Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări trimise în vederea obținerii unei hotărâri preliminare de către instanțele naționale numai atunci când este extrem de evident faptul că interpretarea dreptului Uniunii Europene care se urmărește nu are nici o legătură cu faptele reale ale acțiunii principale sau cu scopul acesteia, când problema este una ipotetică sau când Curtea nu dispune de elementele de fapt și drept necesare pentru a furniza un răspuns util la întrebările primite³⁸.

În mod excepțional, au fost și situații în care CJUE a acceptat să pronunțe o hotărâre preliminară în pofida absenței contextului faptic și legal național³⁹.

În cauza Crispoltoni (Nr. 2), Curtea cunoștea deja contextul de fapt și de drept al cauzei, datorită unei trimiteri anterioare transmisă de aceeași instanță italiană și referitoare la același producător.⁴⁰ Prin urmare, fiind deja avizată asupra contextului faptic și legal național, aceasta era pregătită să pronunțe o hotărâre.

B. Trimiterea în aprecierea validității

Cel de-al doilea tip de trimitere preliminară este reglementat la litera (b) a Articolului 267 alineat (1) TFUE.

³⁸ A se vedea cauzele conexe, CJUE, C-222-225/05 Van der Weerd și alții [2007] ECR I-4233, paragr. 22.

³⁹ A se vedea cauzele conexe, CJUE, C-133/93, C-300/93 și C-362/93, Crispoltoni (nr. 2), [1994] ECR I-4863.

⁴⁰ CJUE, C-368/89, Crispoltoni (No. 1), [1991] ECR I-36950.

Deși instanțele statelor membre au posibilitatea de a respinge motivele de nevaliditate invocate în fața lor, doar Curtea este, în schimb, competentă să declare nevalid un act al unei instituții, al unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii.

În consecință, orice instanță națională trebuie, așadar, să adreseze Curții o cerere de decizie preliminară în situația în care are îndoieli cu privire la validitatea unui asemenea act, indicând motivele pentru care apreciază că acel act ar putea fi lovit de nevaliditate.

Cu toate acestea, atunci când are îndoieli serioase cu privire la validitatea unui act al unei instituții, al unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii pe care se întemeiază un act intern, instanța națională poate în mod excepțional să suspende cu titlu temporar aplicarea acestuia din urmă sau să ia orice altă măsură provizorie în privința sa. În această situație, instanța națională este obligată să adreseze Curții întrebarea privind aprecierea validității, indicând motivele pentru care consideră că actul menționat nu este valid.

Într-o cauză⁴¹ în care Curtea a fost investită să analizeze validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile Comunității (în prezent instituțiile UE), aceasta a statuat următoarele: „(...) Chiar dacă articolul 177 conferă posibilitatea instanțelor naționale ale căror hotărâri pot face obiectul unei căi de atac în dreptul intern să adreseze Curții întrebări preliminare privind interpretarea sau validitatea unor acte, acesta nu clarifică aspectul competenței acestor instanțe de a constata ele însele lipsa de validitate a unor acte ale instituțiilor comunitare. (pct. 13)

Aceste instanțe pot să analizeze validitatea unui act comunitar și, în cazul în care consideră nefondate motivele privind lipsa de validitate invocate de părți, pot să respingă aceste motive, concluzionând că actul în cauză este pe deplin valid. Printr-o asemenea acțiune, instanțele nu contestă existența actului comunitar. (pct. 14)

Pe de altă parte, aceste instanțe nu au competența de a declara actele adoptate de instituțiile comunitare ca fiind lipsite de validitate. Astfel cum s-a subliniat în Hotărârea din 13 mai 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Cul. p. 1191), competențele recunoscute Curții în temeiul articolului 177 vizează în principal asigurarea aplicării uniforme a dreptului comunitar de către instanțele naționale. Aceasta cerință de uniformitate este absolut necesară atunci când este vorba de validitatea unui act comunitar. Divergențele dintre instanțele statelor membre cu privire la validitatea actelor comunitare ar fi de natură să

⁴¹ CJUE, C-314/85 Foto-Frost, CJUE hotărârea din 22 oct. 1987, Rec. 1987, p. 4199.

compromită însăși unitatea ordinii juridice comunitare și ar aduce atingere cerinței fundamentale a securității juridice (pct. 15) ”.

Instanțele naționale pot apela la procedura trimiterii preliminare în legătură cu acte neobligatorii, cum ar fi recomandările.

2.2.4. Condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare

Astfel cum s-a evidențiat și în literatura de specialitate⁴², se remarcă o larghețe a CJUE în acceptarea cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

Actul procedural prin care instanța unui stat membru adresează Curții una sau mai multe întrebări preliminare poate să îmbrace orice formă admisă de dreptul național în materia incidentelor procedurale, se arată în „*Recomandările*⁴³ în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare”.

„Recomandările” conțin informații practice, fiind lipsite de forță obligatorie, care vin în sprijinul instanțelor de trimitere, ghidându-le cu privire la formularea și prezentarea întrebărilor adresate Curții.

Este deosebit de important ca instanța de trimitere să aibă în vedere că actul de trimitere este cel care va sta la baza procedurii derulate în fața Curții și că aceasta din urmă trebuie să aibă la dispoziție elementele care să îi permită formularea unui răspuns util pentru instanța de trimitere.

Pe de altă parte, cererea de decizie preliminară este singurul act care se comunică părților din litigiul principal și celorlalte persoane interesate prevăzute la articolul 23 din Statut, în special statele membre, pentru a obține eventualele observații scrise ale acestora.

Curtea⁴⁴ a subliniat necesitatea unei redactări simple, clare și precise, cu evitarea detaliilor inutile, în scopul de a facilita traducerea cererii de decizie preliminară în toate limbile oficiale ale Uniunii Europene. Se apreciază că sunt suficiente aproximativ 10 pagini pentru a expune în mod adecvat contextul unei cereri de decizie preliminară. Păstrându-și caracterul succint, această cerere trebuie totuși să fie suficient de completă și să conțină toate informațiile pertinente pentru a permite Curții, precum și subiecților îndreptățiți să depună observații să își facă o idee clară cu privire la cadrul factual și juridic al cauzei principale.

⁴² A se vedea I. P. Filipescu; A. Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, Editura Actami, București, 2000, p. 147.

⁴³ Conform art. 20 a Recomandărilor în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare, a se vedea JO C 338/2012, p. 3. Recomandările sunt disponibile online la adresa: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:338:FULL:RO:PDF>.

⁴⁴ A se vedea art. 21-22 din Recomandările în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare.

În conformitate cu articolul 94 din Regulamentul de procedură, pe lângă textul întrebărilor adresate Curții cu titlu preliminar, cererea de decizie preliminară trebuie:

- să cuprindă o expunere sumară a obiectului litigiului, precum și a faptelor pertinente, astfel cum au fost constatate de instanța de trimitere, sau cel puțin o expunere a circumstanțelor factuale pe care se întemeiază întrebările preliminare;

- să redea conținutul dispozițiilor naționale care ar putea fi aplicate în speță și, dacă este cazul, jurisprudența națională pertinentă⁴⁵;

- să conțină o expunere a motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea sau validitatea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care instanța de trimitere o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal.

Dispozițiile dreptului Uniunii pertinente în speță ar trebui să fie identificate cât mai precis posibil în cererea de decizie preliminară care conține, dacă este cazul, un scurt rezumat al argumentelor pertinente ale părților din litigiul principal.

În sfârșit, instanța de trimitere poate, dacă apreciază că este în măsură să o facă, să își expună succint punctul de vedere cu privire la răspunsul care trebuie să fie dat la întrebările adresate cu titlu preliminar. O astfel de expunere se dovedește utilă pentru Curte, în special în cazul în care este chemată să se pronunțe asupra cererii în cadrul unei proceduri accelerate sau al unei proceduri de urgență.

Întrebările preliminare trebuie să figureze într-o parte distinctă și în mod clar individualizată a deciziei de trimitere, preferabil la începutul sau la sfârșitul acesteia. Ele trebuie să fie inteligibile ca atare, fără a face referire la expunerea de motive a cererii, care va oferi însă contextul necesar pentru o înțelegere adecvată a implicațiilor cauzei⁴⁶.

2.2.5. Efectele trimiterii preliminare asupra procedurii naționale

Natura procedurii trimiterii preliminare este cea a unui incident procedural, putând interveni doar dacă instanța națională este sesizată cu o pricină⁴⁷.

În consecință, în eventualitatea în care instanța națională decide să trimită CJUE o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, ea trebuie să dispună

⁴⁵ Instanța de trimitere este invitată, în această privință, să indice referințele exacte ale acestor texte și ale publicării lor, precum pagina unui jurnal oficial sau a unui anumit repertoriu de jurisprudență ori trimiterea la un site internet.

⁴⁶ A se vedea art. 26 din Recomandările în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterii preliminare.

⁴⁷ B. Andrieșan-Grigoriu, *op. cit.*, p. 52.

suspendarea judecării în cauza respectivă până la momentul la care Curtea se pronunță.

S-a apreciat că ar fi vorba despre un caz particular de *suspendare legală de drept* a judecării instituit prin norma comunitară, care funcționează ca lege specială față de norma internă, aplicându-se cu prioritate⁴⁸.

Cu toate acestea, instanța națională rămâne competentă în ceea ce privește luarea de măsuri asigurătorii, mai ales în cadrul unei trimiteri în aprecierea validității.

În vederea bunei desfășurări a procedurii preliminare în fața Curții și pentru a menține efectul său util, revine instanței de trimitere sarcina de a avertiza Curtea în legătură cu orice incident procedural susceptibil să aibă o incidență asupra sesizării sale și în special cu privire la admiterea unor noi părți în procedura națională⁴⁹.

2.2.6. Soluțiile care se pot pronunța de Curte într-o cerere preliminară

Prin hotărârile sale, Curtea are competența de a admite sau de a respinge cererea în pronunțarea unei hotărâri preliminare, în întregul său sau numai în parte⁵⁰.

Potrivit art. 92 alin. (1) din Regulamentul de procedura, Curtea se pronunță prin ordonanță motivată când:

a) Curtea este în mod vădit necompetentă (adică obiectul întrebărilor nu intră în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii, cu alte cuvinte litigiul este pur intern, deci Curtea nu are competența materială să se pronunțe);

b) cererea preliminară este vădit inadmisibilă.

Astfel se conturează trei soluții pe care CJUE le poate pronunța într-o cerere preliminară: ordonanță motivată de respingere a cererii pe motiv de necompetență a Curții sau de inadmisibilitate manifestă, ordonanță motivată și hotărârea preliminară.

2.2.6.1. Ordonanță motivată de respingere a cererii pe motiv de necompetență a Curții sau de inadmisibilitate manifestă

⁴⁸ G. Răducan, C.M. Niță, *Regulamentul (CE) nr. 44/2001 al Consiliului, din 22 decembrie 2000, privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială (Bruxelles I)*, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 20.

⁴⁹ A se vedea art. 30 din Recomandările în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare.

⁵⁰ Diaconu, *Dreptul Uniunii Europene. Tratat*, ediția a II-a, Editura Lumina Lex, București, 2011, p 275.

De-a lungul timpului au fost conturate mai multe cauze de inadmisibilitate a unei cereri preliminare, astfel cum au fost acestea interpretate de către Curtea de Justiție în scopul unei mai bune desfășurări a procedurii preliminare⁵¹:

– cererea preliminară nu cuprinde o descriere adecvată a situației de fapt și de drept;

– instanța de trimitere nu explică adecvat de ce îi este necesar răspunsul Curții pentru soluționarea litigiului⁵²;

– întrebările nu sunt pertinente pentru soluționarea litigiului dedus judecății instanței de trimitere sau sunt ipotetice;

– organismul de trimitere nu întrunește criteriile pentru a constitui instanța de trimitere în sensul art. 267 TFUE;

– faptele din litigiul principal s-au petrecut înaintea aderării la UE a statului membru căruia îi aparține instanța de trimitere⁵³;

– litigiul nu este autentic, ci creat artificial în scopul de a provoca o trimitere preliminară.

În jurisprudența bogată a Curții sunt numeroase cererile preliminare care au fost trimise de instanțe din statele membre și au fost respinse, în tot sau în parte, pentru unul sau mai multe dintre motivele anterior enunțate.

2.2.6.2. Ordonanță motivată de respingere a cererii

În situația în care cererea întrunește toate condițiile de admisibilitate, Curtea se poate pronunța tot prin ordonanță motivată, temeiul constituindu-l dispozițiile art. 104 alin. (3) din Regulament, în trei ipoteze, care au fost dezvoltate în mod explicit în hotărârea de referință *Cilfit SRL*⁵⁴, acestea fiind cunoscute generic ca "teoria actului clar":

– întrebarea preliminară este identică cu o întrebare asupra căreia Curtea s-a pronunțat deja (așa-numitul "*acte éclairé*");

– răspunsul la întrebarea preliminară poate fi în mod clar dedus din jurisprudență ("*acte éclairé*");

– răspunsul la întrebarea preliminară nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile ("*acte clair*").

⁵¹ A se vedea B. Andrieșan-Grigoriu, *op. cit.* p. 324-325; L. Brînzoiu, *Examen de jurisprudență a Curții de Justiție a Comunităților Europene în materia admisibilității trimerilor preliminare*, RRDC, 2008, nr. 6, p. 82.

⁵² CJUE, C- 244/80 Foglia/Novello, Hot. din 16 dec. 1981, Rec., p.3053.

⁵³ CJUE, C- 321/97 Andersson, Hot. din 15 iunie dec. 1999, Rec., p. I-3551.

⁵⁴ CJUE, C-283/81, *Cilfit S.R.L. și Lanificio di Gavardo SpA v. Ministerul Sănătății*, hotărâre din 2 octombrie 1982,

Cele două tipuri de soluții au fost edictate în scopul soluționării rapide și eficiente a cauzelor în care se aplică dreptul UE de către instanțele naționale și pentru a se recurge la procedura preliminară numai atunci când instanța națională are îndoieli cu privire la interpretarea corectă a normelor UE aplicabile în cauză.

2.2.6.3. Hotărârea preliminară

Pronunțarea unei hotărâri preliminare intervine atunci când Curtea constată că cererea întrunește toate condițiile de admisibilitate și întrebarea sau întrebările preliminare pun o problemă relativ nouă sau ceva mai complexă, care prezintă aspecte aparte sau este de mare importanță pentru aplicarea uniformă și eficientă a normelor UE, respectiv dacă răspunsul la chestiunea de drept nu reiese tranșant din jurisprudența anterioară a Curții, va fi pronunțată o hotărâre preliminară.

Răspunsul Curții va îmbrăca forma unei hotărâri preliminare în care va interpreta dreptul comunitar (în prezent dreptul UE) sau se va pronunța asupra validității legislației secundare, precizând și criteriile de interpretare, pentru a permite instanțelor naționale să valorifice conformitatea dreptului național cu dreptul european⁵⁵.

În această prezentare vom analiza soluția pronunțată de CJUE în cauza C-4/14 Christophe Bohez împotriva Ingrid Wiertz în care Curtea a analizat dacă executarea penalității cu titlu cominatoriu, stabilită printr-o decizie privind dreptul de vizită, intră sub incidența Regulamentul (CE) nr. 44/2001 sau a Regulamentul (CE) nr. 2201/2003⁵⁶.

În această cauză, dl Bohez și dna Wiertz s-au căsătorit în Belgia în 1997, iar în 2005 au divorțat, dna Wiertz mutându-se în Finlanda.

Cum din căsătoria părților au rezultat doi copii, la data de 28.03.2007, Judecătoria Gent, Belgia, a pronunțat o hotărâre referitoare la încredințare, reședință, dreptul de vizită și pensia alimentară cu o penalitate cu titlu cominatoriu menită să garanteze respectarea dreptului de vizită acordat dlui Bohez: 1000 de euro/copil/zi de neprezentare, suma maximă a penalității cu titlu cominatoriu fiind fixată la 25000 de euro.

⁵⁵ I. E. Rusu, G. Gornig, *Dreptul Uniunii Europene*, ediția a 3-a, Editura C.H. Beck, București, 2009, p. 156.

⁵⁶ A se vedea, pentru un comentariu detaliat al hotărârii: *Buletinului Rețelei Judiciare Române în materie civilă și comercială nr. 2/2016*, în Colectivul redacțional coordonat de Viviana Onaca, director Direcția Drept Internațional și cooperare judiciară, Ministerul Justiției și Ioana Burduf, consilier Ministerul Justiției, ș.a. Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 85-89.

În fața Judecătoriei din Finlanda, dl Bohez a solicitat ca dna Wiertz să fie obligată să îi plătească penalitatea sau ca această hotărâre să fie declarată executorie arătând că nu beneficiase de dreptul de vizită, fiind atins cuantumul maxim al penalității. Având în vedere că, în dreptul belgian, recuperarea penalității este asigurată direct de autoritățile însărcinate cu executarea hotărârilor judecătorești, fără să fie necesară o nouă procedură judiciară, dl Bohez a apreciat că trebuie să se considere că cererea sa are ca obiect recuperarea unei creanțe pecuniare exigibile și că intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 44/2001.

Dna Wiertz a susținut că obligația de plată nu a fost confirmată definitiv de instanța belgiană, că hotărârea din 28.03.2007 nu este executorie și nicio autoritate nu ar fi stabilit existența unor deficiențe care să dea naștere obligației de a plăti penalitatea cu titlu cominatoriu.

Prin hotărârea din 08.03.2012, Judecătoria din Finlanda a constatat că cererea dlui Bohez nu privește executarea unei hotărâri judecătorești referitoare la dreptul de vizită, ci numai executarea unei penalități cu titlu cominatoriu impuse pentru a garanta respectarea hotărârii, care intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 44/2001. Arătând însă că hotărârea belgiană prevede, contrar cerințelor de la art. 49 din Regulament, numai o penalitate periodică al cărei cuantum definitiv nu a fost stabilit, instanța finlandeză a declarat inadmisibilă cererea. Sesizată cu apelul dlui Bohez, Curtea de Apel din Helsinki a confirmat inadmisibilitatea cererii, apreciind însă că cererea se înscrie în cadrul executării unei hotărâri de vizită, sub incidența Regulamentului nr. 2201/2003 și că potrivit art. 47 alin. 1, procedura de executare ar fi determinată de dreptul finlandez. Dl Bohez a declarat recurs la Curtea Supremă, în fața căreia a solicitat anularea hotărârii pronunțate de Curtea de Apel.

Curtea Supremă a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții o serie de întrebări preliminare: dacă art. 1 din Regulamentul nr. 44/2001 trebuie interpretat în sensul că acesta se aplică în privința executării unei penalități dispuse printr-o hotărâre privind încredințarea și dreptul de vizită, în scopul de a asigura respectarea dreptului de vizită de către titularul dreptului de încredințare; să se stabilească dacă recuperarea acestei penalități trebuie considerată că face parte din procedura de executare a dreptului de vizită, care, potrivit art. 47 alin. 1 din Regulamentul nr. 2201/2003, este guvernată de dreptul național, sau că are același regim precum dreptul de vizită pe care îl garantează și că, în acest temei, trebuie să fie declarată executorie potrivit normelor din Regulamentul nr. 2201/2003; să se stabilească dacă, în cadrul Regulamentului nr. 2201/2003, hotărârile judecătorești străine prin care se dispune plata unor penalități cu titlu cominatoriu sunt executorii

în statul membru solicitat numai dacă suma ce urmează să fie plătită a fost stabilită definitiv de instanțele din statul membru de origine.

Cu privire la prima întrebare Curtea a stabilit că penalitatea cu titlu cominatoriu a cărei executare se solicită în cauza principală este o măsură accesorie menită să asigure protecția unui drept care nu intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 44/2001, ci în cel al Regulamentului nr. 2201/2003.

Curtea a reținut că domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 44/2001 este limitat doar la „materia civilă și comercială”, determinat de elementele care caracterizează natura raporturilor juridice dintre părțile în litigiu sau obiectul acestuia⁵⁷. Apartenența măsurilor provizorii la domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 44/2001 este determinată nu de natura lor, ci de natura drepturilor a căror protecție o asigură⁵⁸. În ceea ce privește executarea unei obligări la plata unei amenzi, aplicată de o instanță pentru a asigura respectarea unei interdicții, Curtea a precizat că natura acestui drept depinde de cea a dreptului subiectiv a cărui încălcare a determinat dispunerea executării⁵⁹. În speță, din art. 1385 bis din Codul judiciar belgian reiese că această măsură se analizează ca obligarea, la cererea unei părți, a celeilalte părți la plata unei sume de bani în ipoteza în care aceasta din urmă nu își va îndeplini obligația principală care îi revine. Penalitatea prezintă un caracter accesoriu în raport cu această obligație principală, având are drept obiectiv să garanteze eficiența dreptului de vizită acordat, prin aceeași decizie, de instanța de origine, urmărind exercitarea unei presiuni financiare asupra persoanei căreia îi este încredințat copilul pentru ca aceasta să coopereze la punerea în aplicare a unui astfel de drept de vizită. Or, art. 1 alin. 2 lit. a) din Regulamentul nr. 44/2001 exclude expres din domeniul de aplicare starea persoanelor fizice, noțiune care cuprinde exercitarea răspunderii părintești față de un copil. Regulamentul nr. 1347/2000 a fost modificat succesiv de Regulamentul nr. 2201/2003, tocmai pentru a include și dreptul de vizită (art. 1 alin. 2 lit. a) din Regulamentul nr. 2201/2003).

Cu privire la a treia întrebare Curtea a stabilit că recuperarea acestei penalități are același regim de executare precum decizia privind dreptul de vizită pe care îl garantează și că penalitatea trebuie să fie declarată executorie potrivit normelor definite de Regulamentul nr. 2201/2003. Argumentele Curții au fost acelea că Regulamentul nr. 2201/2003, prin considerentul 2, art. 26, art. 28 alin. 1 și art. 41 alin. 1, aplică hotărârilor de vizită un regim specific de executare simplificat

⁵⁷ CJUE, C-406/09, EU:C:2011:668, pct. 39 și jurisprudența citată.

⁵⁸ CJUE, C-406/09, EU:C:2011:668, pct. 40 și jurisprudența citată.

⁵⁹ CJUE, C-406/09, EU:C:2011:668, pct. 42.

automat, bazat pe principiul încrederii reciproce, acestea neputând fi revizuite pe fond. Regulamentul nr. 44/2001, Regulamentul nr. 2201/2003 și predecesorul său, Regulamentul nr. 1347/2000, nu cuprind nicio normă privind penalitatea cu titlu cominatoriu. Cu toate acestea, nu se deduce că se exclude executarea penalității din domeniul de aplicare al acestor regulamente. Întrucât contribuie la respectarea hotărârilor de vizită, o asemenea măsură se înscrie în obiectivul de eficiență pe care îl urmărește Regulamentul nr. 2201/2003. Penalitatea prezintă numai un caracter accesoriu în raport cu obligația principală pe care o garantează.

Executarea acestei penalități este legată direct atât de existența respectivei obligații principale, cât și de existența unei neîndepliniri a acesteia.

În consecință, penalitatea dispusă printr-o hotărâre de vizită nu poate fi analizată izolat ca reprezentând o obligație autonomă, ci trebuie analizată indisociabil de dreptul de vizită a cărui protecție o asigură. În acest temei, recuperarea penalității trebuie să aibă același regim de executare precum dreptul de vizită care trebuie garantat, și anume normele prevăzute la art. 28 alin. 1 și la art. 41 alin. 1 din Regulamentul nr. 2201/2003.

Cu privire la ultima întrebare, Curtea a apreciat că, în cadrul Regulamentului nr. 2201/2003, hotărârile judecătorești străine prin care se dispune plata unei penalități sunt executorii în statul membru solicitat numai dacă suma ce urmează să fie plătită a fost stabilită definitiv de instanțele din statul membru de origine. Argumentele Curții au fost acelea că penalitatea a cărei executare este solicitată în cauza principală a fost stabilită de instanța din statul de origine la 1000 de euro/nerespectare a dreptului de vizită, cu un quantum maxim de 25 000 de euro. Conform art. 1385 quater din Codul judiciar belgian⁶⁰, beneficiarul penalității

⁶⁰ În dreptul belgian, penalitatea cu titlu cominatoriu este guvernată de art. 1385 bis-1385 nonies din Codul judiciar. Potrivit arti. 1385 bis din acest cod: „La cererea unei părți, instanța poate obliga cealaltă parte la plata unei sume de bani, denumită penalitate cu titlu cominatoriu, în cazul în care aceasta nu își îndeplinește obligația principală, fără a aduce atingere despăgubirilor, în cazul în care acestea se impun. [...]”

Potrivit art. 1385 ter din codul menționat: „Instanța poate fixa penalitatea cu titlu cominatoriu fie sub forma unei sume unice, fie sub forma unei sume determinate în funcție de unități de timp sau de încălcare. În aceste din urmă două situații, instanța poate stabili de asemenea un quantum dincolo de care obligarea la plata penalităților cu titlu cominatoriu nu va mai produce efecte.”

Conform art. 1385 quater din același cod, întrucât titlul executoriu care permite recuperarea penalității cu titlu cominatoriu este reprezentat de hotărârea judecătorească prin care aceasta este pronunțată, beneficiarul nu trebuie să obțină, prealabil executării, lichidarea penalității cu titlu cominatoriu.

Beneficiarului penalității cu titlu cominatoriu îi revine sarcina probei cu privire la îndeplinirea condițiilor de exigibilitate a acesteia. În cazul în care debitorul contestă, respectivul beneficiar trebuie să prezinte dovada pretinselor încălcări. În acest caz, revine instanței de executare sarcina de a aprecia dacă sunt îndeplinite condițiile penalității cu titlu cominatoriu.

nu trebuie să solicite instanței să stabilească valoarea definitivă a penalității cu titlu cominatoriu înaintea executării acesteia.

Dreptul belgian se diferențiază cu privire la acest aspect de normele în vigoare în alte state membre, în special de dreptul finlandez⁶¹, potrivit căruia, conform art. 19 alin. 1 și 2 din legea finlandeză, beneficiarul trebuie să solicite instanței să stabilească valoarea definitivă a penalității cu titlu cominatoriu înainte să solicite executarea acesteia. În dreptul român executorul judecătoresc calculează suma datorată. Pentru a remedia dificultățile care ar putea rezulta din divergențele dintre legislațiile statelor membre cu privire la acest aspect, la art. 43 din Convenția din 1968 de la Brxl (preluată la art. 49 din Regulamentul nr. 44/2001) a fost inserată norma potrivit căreia hotărârea străină prin care se dispune plata unor penalități cu titlu cominatoriu este executorie în statul membru solicitat numai dacă suma ce urmează să fie plătită a fost stabilită definitiv de instanțe din statul membru de origine⁶². Regulamentul nr. 2201/2003 și, înaintea acestuia, Regulamentul nr. 1347/2000 nu cuprind nicio normă echivalentă. Cu toate acestea, cerința, în cadrul Regulamentului nr. 2201/2003, a unei lichidări a penalității cu titlu cominatoriu înaintea executării sale se conciliază cu caracterul sensibil al dreptului de vizită, importanța acestui drept, esențial pentru a proteja dreptul copilului, fiind înscris la art. 24 alin. 3 din Cartă, de a întreține relații personale și

⁶¹ În dreptul finlandez, penalitatea cu titlu cominatoriu aplicată pentru a asigura respectarea dreptului de vizită este reglementată de Legea privind executarea hotărârilor judecătorești în materia încredințării și a dreptului de vizită (lapsen huolto ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annettu laki, denumită în continuare „TpL”), precum și de Legea privind penalitățile cu titlu cominatoriu (uhkasakkolaki).

Conform art. 16 alin. 2 din TpL, instanța care, după pronunțarea unei hotărâri judecătorești privind dreptul de vizită, este sesizată cu o cauză privind executarea acestui drept poate obliga debitorul să se conformeze hotărârii, sub sancțiunea unei penalități cu titlu cominatoriu.

Potrivit art. 18 alin. 1 și 2 din TpL, penalitatea cu titlu cominatoriu se stabilește în principiu ca sumă unică. Dacă împrejurările o justifică, cuantumul acesteia poate fi însă stabilit și sub forma unor sume cumulative.

Penalitatea cu titlu cominatoriu se plătește întotdeauna statului, iar nu beneficiarului.

În temeiul art. 19 alin. 1 și 2 din TpL, în cazul unei noi cereri, instanța poate să dispună plata penalității cu titlu cominatoriu impuse dacă consideră că această cerere este justificată. Nu se poate dispune plata penalității cu titlu cominatoriu dacă partea obligată demonstrează că a avut un motiv întemeiat pentru a nu executa obligația sau dacă obligația a fost executată între timp.

Art. 11 din Legea privind penalitatea cu titlu cominatoriu permite instanței să reducă valoarea penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită în raport cu ceea ce s-a stabilit inițial dacă obligația principală a fost îndeplinită în cea mai mare parte, atunci când capacitatea de plată a persoanei obligate s-a degradat semnificativ sau dacă există un alt motiv valabil.

⁶² Raportul elaborat de domnul Schlosser cu privire la Convenția din 9 octombrie 1978 privind aderarea Regatului Danemarcei, a Irlandei și a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la Convenția privind competența judiciară și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, precum și la protocolul privind interpretarea acesteia de către Curtea de Justiție (JO 1979, C 59, p. 71, pct. 213)

contacte directe cu ambii părinți⁶³. Dacă titularul unui drept de vizită conferit într-un stat membru, invocând nerespectarea acestui drept, solicită executarea în alt stat membru a unei penalități al cărei quantum definitiv nu a fost stabilit de instanța de origine, ar fi contrar sistemului instituit de Regulamentul nr. 2201/2003 să se permită instanței din statul de executare să intervină în stabilirea sumei finale care trebuie achitată de persoana care, întrucât îi este încredințat copilul, avea obligația de a coopera la punerea în aplicare a dreptului de vizită. Astfel, această stabilire implică un control al nerespectărilor invocate de titularul dreptului de vizită. Un asemenea control, de o importanță capitală pentru interesul superior al copilului, nu implică numai constatarea numărului de neprezentări ale copilului, ci și aprecierea motivelor care se află la originea acestor nerespectări. Or, numai instanța din statul de origine, ca instanță competentă să se pronunțe pe fond, este abilitată să facă aprecieri de această natură.

2.2.7. Efectele hotărârii preliminare asupra litigiului național

În cazul acțiunii în solicitarea interpretării unei norme, după primirea hotărârii preliminare, judecătorul național este obligat să se conformeze dispozițiilor ce reies din cuprinsul ei, să soluționeze litigiul prin aplicarea dreptului european în conformitate cu interpretarea dată de Curte.

În ceea ce privește acțiunea pentru stabilirea validității unui act juridic, hotărârea preliminară este adoptată în urma unui control obiectiv de legalitate, ceea ce-i conferă autoritate absolută⁶⁴.

Dacă acțiunea este respinsă, instanța națională va fi obligată să aplice respectiva normă pentru soluționarea litigiului, iar admiterea acțiunii și constatarea invalidității actului va avea efecte nu numai asupra normei europene, care nu va mai fi aplicată în cauză, dar și asupra normei naționale adoptate în baza actului provenind de la instituțiile Uniunii Europene⁶⁵.

Se afirmă despre hotărârea preliminară în interpretare că are efect *erga omnes* limitat, iar despre hotărârea preliminară în stabilirea validității unui act provenind de la o organism al Uniunii că are efect *erga omnes* larg⁶⁶. Deși hotărârea preliminară în interpretare va avea efecte cu privire la situația pentru care

⁶³ Ordinile juridice naționale ale Statelor Membre sunt în măsură să furnizeze o protecție echivalentă și efectivă a drepturilor fundamentale recunoscute la nivelul Uniunii, în special de cartă (Hotărârea Aguirre Zarraga, C-491/10 PPU, EU:C:2010:828, pct. 70), și exclude orice formă de revizuire a hotărârii judecătorești pronunțate de instanța din statul de origine.

⁶⁴ A se vedea C. Lazăr, *op. cit.*, p. 277.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ I. E. Rusu, G. Gornig, *op. cit.*, p. 156.

este pronunțată, fiind obligatorie, și celelalte instanțe care se vor confrunța cu o problemă similară vor fi obligate să țină cont de ea.

Hotărârea preliminară în stabilirea validității unui act juridic al Uniunii Europene nu va avea autoritate de lucru interpretat, ea va constata nelegalitatea acelui act, iar efectul este obligația judecătorului național de a înlătura acel act în soluționare litigiului.

Hotărârea nu se va adresa numai judecătorului pentru care a fost pronunțată, ea va fi aplicată, în mod obligatoriu de către toate instanțele naționale din toate statele membre, iar lipsa de validitate a unui act care a stat la baza adoptării unei norme naționale va avea ca efect și invalidarea normei respective⁶⁷.

⁶⁷ N. Diaconu, *op. cit.*, p. 277-278.