

Probleme din jurisprudența trimiterilor preliminare formulate de instanțele din România

Daniel Mihail ȘANDRU

Constantin Mihai BANU

Dragoș Alin CĂLIN*

ABSTRACT

Six years after the accession of Romania to the European Union and gathering significant experiences, the authors assess, qualitatively, the preliminary references made by Romanian courts. Regard is paid also to courts' attitude towards judicial dialogue, concerning especially the rejection of requests for a preliminary reference (use and abuse in requesting a preliminary reference) but also to the way principles of EU law pertaining division of competences are understood in practice.

The present paper restates part of conclusions of the book „*Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept*” [„Preliminary ruling procedure. Principles of EU law and experiences of the Romanian legal system”]. A summary presentation of the cases registered at the Court of Justice of the European Union is performed, followed by an analysis concerning the diversity of references.

Keywords: *Court of Justice of the European Union, Romania, preliminary reference, inadmissibility, order, judgment, Article 267 TFEU.*

REZUMAT

După 6 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană și cu un bagaj al experienței semnificativ, autorii sintetizează calitativ trimiterile preliminare

* Daniel Mihail ȘANDRU, prof. univ. dr. Universitatea Creștină Dimitrie Cantemir; cercetător științific II și coordonator al Centrului de Studii de Drept European al Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române; Dragoș Alin CĂLIN, judecător Curtea de Apel București și cercetător asociat Centrului de Studii de Drept European al Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române; Constantin Mihai BANU, cercetător asociat al Centrului de Studii de Drept European al Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române.

formulate de către instanțele din România. De asemenea, este avută în vedere atitudinea instanțelor față de dialogul judiciar care trebuie realizat în virtutea tratatelor, în special cu referire la respingerile trimiterilor preliminare (uzul și abuzul solicitării de trimitere preliminară) dar și cu privire la principiile dreptului Uniunii prin raportare la competențele astfel cum au fost înțelese în practică.

Acest articol preia, parțial, concluziile volumului „Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept”; astfel se realizează o prezentare sintetică a cauzelor înregistrate pe rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene și este analizată diversitatea calitativă a trimiterilor.

Cuvinte-cheie: Curtea de Justiție a Uniunii Europene, România, trimitere preliminară, inadmisibilitate, ordonanță, hotărâre, art. 267 TFUE.

1. Introducere

Un prim bilanț pe care îl putem face la mai bine de șase ani de la aderarea României la Uniune – în privința interpretării și aplicării dreptului Uniunii de către instanțele judecătorești din țara noastră, în contextul determinat al mecanismului prevăzut la art. 267 TFUE – este desigur cel cantitativ, care reprezintă numărul de cereri de pronunțare a unei decizii preliminare provenite de la instanțe române. Din 48 cauze înscrise în prezent în registrul Curții de Justiție (există, precum vom vedea în cele ce urmează, și cinci cereri care nu au fost înregistrate încă la Curte), au fost soluționate 31 (10 prin hotărâri – dintre care una în Marea Cameră – Radu, iar 21 prin ordonanțe motivate); 3 cauze au fost radiate, prin retragerea cererii instanței române. Cea dintâi trimitere preliminară a avut ca obiect libera circulație a cetățenilor Uniunii; au urmat 14 trimiteri în materia taxei auto, respectiv 8 trimiteri în domeniul TVA – interpretarea unor dispoziții ale Directivei nr. 2006/112; există 7 trimiteri în privința clauzelor în contracte încheiate cu consumatorii (dintre care două au fost retrase), dar și 6 trimiteri în materia protecției drepturilor omului (toate acestea 6 fiind declarate însă inadmisibile de instanța Uniunii). Domeniile amintite par a fi suscitată până în prezent cel mai mare interes în practica judiciară din România^[1].

Într-un alt sens, o explicație posibilă a numărului de trimiteri preliminare provenite de la instanțele judecătorești dintr-un stat membru rezidă, de pildă, în diferențele între metodele juridice și tradițiile constituționale între statele membre^[2].

^[1] Prezentarea sistematică a tuturor cauzelor în care trimiterile preliminare au fost formulate de către instanțele din România și cu „dosar” pentru fiecare cauză se face pe site-ul www.iaduer.ro în care sunt incluse și rezumate ale celor mai importante trimiteri bibliografice române și străine în materie. IADUER („Interpretarea și Aplicarea Dreptului Uniunii Europene în România”) este acronimul pentru programul de cercetare derulat de către Centrul de Studii de Drept European al Institutului de Cercetări Juridice în colaborare cu Asociația Forumul Judecătorilor din România și Asociația Română pentru Drept și afaceri Europene (ARDAE).

^[2] Aceasta este explicația pe care o oferă recent Ulf Bernitz în privința reticenței instanțelor judecătorești din Suedia de a efectua trimiteri preliminare: *Preliminary References and Swedish Courts: What Explains the Continuing Restrictive Attitude?*, în Pascal Cardonnel, Allan Rosas și Nils Wahl (ed.), *Constitutionalising the EU Judicial System. Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Hart Publishing, Oxford și Portland, Oregon, 2012, pp. 177-187.

Un bilanț calitativ este însă mai dificil de realizat și poate conduce la suspiciuni de subiectivism. Este suficient, poate, să ne referim la numărul mare de ordonanțe pronunțate de Curte, multe respingând ca inadmisibile cereri ale instanțelor române, sau la similitudinea acestor trimiteri – multe trimiteri formând în fapt serii de cereri cu obiect foarte asemănător.

Este îndoielnică, în primul rând, temeinicia eventualelor criterii de evaluare. Un criteriu ar putea fi acela al judecării unei trimiteri preliminare în Marea Cameră. Or, două atari cereri de pronunțare a unei decizii preliminare provenite din Bulgaria au fost judecate în acea configurație a Curții de Justiție (dintr-un număr de 60 de cereri înregistrate până în prezent; 38 dintre acestea au fost finalizate etc.): cauza C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* (hotărârea din 30 noiembrie 2009, Rep. 2009, p. I-2009, p. I-11189), respectiv cauza C-173/09, *Elchinov* (hotărârea din 5 octombrie 2010, Rep. 2010, p. I-2010, p. I-8889). De menționat că ambele cereri provin de la aceeași instanță. Am putea specula în privința importanței care a justificat repartizarea cauzelor Marii Camere doar prin importanța aspectelor de drept al Uniunii ridicate de respectivele trimiteri: ambele materii – returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (și modalitatea de executare a deciziilor de îndepărtare), respectiv aspectele „constituționale” ale raporturilor interne din ierarhia judiciară națională în raport cu Curtea de Justiție și cu dreptul Uniunii (*i.e.* obligația unei instanțe inferioare de a respecta instrucțiunile formulate de o instanță superioară în contextul principiilor dreptului Uniunii) au mai făcut recent obiectul unor cereri preliminare repartizate Marii Camere. Pe fond, în schimb, fără a specula, putem constata că există și trimiteri preliminare provenite de la instanțe din Bulgaria care au ridicat chestiuni de necompetență a Curții de Justiție și de inadmisibilitate a acelor cereri: ordonanța din 12 noiembrie 2010, cauza C-339/10, *Estov*, Rep. 2010, p. I-11465 (în sensul absenței unei legături cu dreptul Uniunii, iar mai concret cu Carta drepturilor fundamentale a unei decizii interne); ordonanța din 11 mai 2011, cauza C-32/10, *Semerdzhev*, nepublicată în Rep. (faptele din acțiunea principală se produsese anterior aderării la Uniune; cererea fusese formulată de Varhoven kasatsionen sad – Curtea Supremă de Casație); hotărârea Curții din 7 iunie 2012, cauza C-27/11, *Vinkov*, nepublicată încă în Rep. (domeniul de aplicare a Cartei drepturilor fundamentale, incidența unei situații pur interne, dar și motive de ordin procedural aferente absenței declarației Bulgariei de acceptare a competenței Curții în temeiul fostului art. 35 UE); hotărârea din 31 ianuarie 2013, cauza C-394/11, *Belov*, nepublicată încă în Rep. (trimiterea fusese declarată inadmisibilă întrucât fusese formulată de către organismul național pentru promovarea egalității de tratament, considerat de Curte a nu constitui o instanță națională în sensul art. 267. TFUE). Tot în plan cantitativ, câte două trimiteri preliminare provenite de la instanțe judecătorești din Polonia, Republica Cehă, respectiv Slovacia – state membre care au aderat în valul din 2004 – au fost judecate în Marea Cameră. În schimb, din cererile efectuate de instanțe din Ungaria, cinci trimiteri preliminare au fost atribuite acelei configurații a Curții (printre care și celebrele cauze *Ynos* și *Cartesio*). În schimb, între 1 ianuarie 2007 și 20 martie 2013, 53 (!) de trimiteri preliminare provenite de la instanțe din Germania au fost judecate de Marea Cameră... În aceeași perioadă, 15 trimiteri preliminare de la instanțe franceze au fost repartizate acelei camere, 23 din Regatul Unit, 11 din Belgia, 5 din Spania etc.

CJUE |
dreptul Uniunii Europene |
trimiteri preliminare

Un alt criteriu care s-ar putea utiliza este cel al numărului de ordonanțe pronunțate de Curtea de Justiție în sensul inadmisibilității sau necompetenței de a răspunde la o cerere de pronunțare a unei decizii preliminare. De exemplu, având ca interval de timp 1 ianuarie 2007 – 20 martie 2013 pentru data pronunțării ordonanțelor, reținem că, în privința trimiterilor provenite de la

instanțe judecătorești din cele 15 „vechi” state membre ale Uniunii, numărul acelor ordonanțe a fost 20. Multe dintre trimiteri au fost respinse ca vădit inadmisibile prin aceea că instanța națională nu explicase suficient cadrul de fapt și de drept; existau însă și ordonanțe care au respins atari cereri întrucât se situau în afara domeniului de aplicare a dreptului Uniunii. Dintre noile state membre ale Uniunii, notăm faptul că, de pildă, instanțele judecătorești din Republica Cehă, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Malta nu au efectuat până în prezent nicio trimitere care să fie calificată de Curte ca inadmisibilă. În privința instanțelor din Ungaria, respectiv Slovacia, două cereri de la instanțe maghiare și o singură cerere din Slovacia au fost declarate ca inadmisibile (una din cererile din Ungaria a fost soluționată prin ordonanța din 6 octombrie 2005 în cauza C-328/04, *Vajnai*; în privința Slovaciei este vorba despre „cunoscuta” ordonanță din 25 ianuarie 2007, cauza C-302/06, *Koval'ský*, nepublicată). Trebuie distins între ordonanțele în care Curtea de Justiție reține că este necompetentă în mod vădit să răspundă la o cerere preliminară și deciziile care iau forma unor ordonanțe motivate (iar nu unor hotărâri – întrucât răspunsul Curții era considerat că putea fi dedus în mod clar din jurisprudența sa anterioară): în această din urmă privință, o trimitere provenită din Polonia, două din Republica Cehă, respectiv două din Slovacia (printre care mult citata – de instanțele române – ordonanță din 16 noiembrie 2010 pronunțată în cauza C-76/10, *Pohotovost*). Pe de altă parte, nicio trimitere provenită de la instanțe din Slovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta nu a fost supusă până în prezent acestei proceduri preliminare simplificate. În schimb, trei cereri preliminare de la instanțe din Bulgaria au fost soluționate prin ordonanțe.

Un exercițiu util într-un bilanț calitativ poate fi cel de cercetare a necesității și pertinentei unei cereri preliminare pentru dezlegarea pricinii cu care este sesizată o instanță judecătorească: altfel spus, în ce măsură, o instanță care a efectuat o trimitere la Curtea de Justiție putea sau nu să deducă eventualul răspuns din jurisprudența anterioară a instanței Uniunii. Iar, pentru un observator extern sistemului judiciar, un atare răspuns poate fi comparat cu acele hotărâri în care instanțe judecătorești au aplicat dispozițiile de drept al Uniunii fără a sesiza Curtea de Justiție. Astfel de exemple par a exista în jurisprudența instanțelor române în aproape toate domeniile care au format interesul trimiterilor preliminare, pornind de la primele hotărâri ulterioare anului 2007 în materia taxei auto ori a liberei circulații a persoanelor.

Trebuie avut în vedere și faptul că aspectele aferente cererilor pentru pronunțarea unei decizii preliminare constituie doar un domeniu de aplicare a dreptului Uniunii; instanțele judecătorești și, în general, autoritățile române (în principal cele administrative) aplică dreptul Uniunii în cadrul competențelor de care dispun. Este, în fapt, ceea ce prescrie și art. 148 din Constituția României.

Prezentăm, în cele ce urmează, câteva aspecte constante din practica instanțelor judecătorești române care ar putea fi calificate ca tendințe privind aplicarea dreptului Uniunii Europene în cei mai bine de șase ani scurși de la momentul aderării țării noastre la Uniune.

2. Cinci trimiteri preliminare neînregistrate încă la Curtea de Justiție și o cerere înregistrată recent

Referindu-ne tot la aspectele cantitative ale trimiterilor preliminare provenite de la instanțe din România, este de amintit că, în prezent, există alte cinci cereri pentru pronunțarea unei decizii preliminare care nu au fost înregistrate încă la Curtea de Justiție – dintre care trei de

dată foarte recentă; pe lângă cele cinci, o a șasea cerere a fost înregistrată foarte recent la Curte, deși instanța română dispusese sesizarea instanței unionale încă din noiembrie anul trecut. Precum am arătat în cuprinsul acestei lucrări, și alte trimiteri preliminare provenite de la instanțe judecătorești române au fost primite și înregistrate cu întârziere la Curtea de Justiție.

La 18 iulie 2012, Tribunalul Neamț a suspendat judecarea cauzei până la pronunțarea hotărârii preliminare de Curtea de Justiție^[3]. În cauză era capitolul 4 din Legea nr. 329/2009^[4] prin care se interzicea cumulul pensiei cu salariul, iar instanța a ridicat problema dacă legea nu discrimina pe motiv de vârstă, fiind în conflict cu scopul impus de Directiva nr. 2000/78 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă. Tribunalul Neamț a inclus trei întrebări preliminare în cererea sa, având următoarea formulare:

instanțe judecătorești române |
Tribunalul Neamț |
Tribunalul Brașov

„Dacă art. 2 alin. (2) din Directiva nr. 2000/78 poate fi interpretat în sensul că noțiunea de discriminare la care face trimitere această dispoziție include și crearea unei situații de inegalitate de tratament pe criteriul calității de pensionar a persoanei încadrate în muncă sau care dorește încadrarea în muncă.^[5]”

Dacă art. 3 alin. (1) din Directiva nr. 2000/78 poate fi interpretat în sensul în care noțiunile condițiile de acces la încadrare în muncă, criteriile de selecție, condițiile de concediere includ și noțiunile de pensionar printre criterii și condiții.

Dacă art. 6 din Directiva nr. 2000/78 poate fi interpretat în sensul permiterii unui stat membru care a transpus această dispoziție în dreptul intern, de a proceda, în exercitarea puterii judecătorești, la verificarea transpunerii inadecvate/incomplete a directivelor europene în legislația națională în ceea ce privește aprecierea «justificării modului obiectiv și rezonabil» de aplicare a unui tratament diferențiat, precum și a «obiectivului legitim» avut în vedere de legiuitor la emiterea actului normativ ce include un tratament diferențiat.”

La 3 octombrie 2012, Tribunalul Brașov^[6] a admis parțial cererea reclamantei, depusă la 23 mai 2012, de sesizare a Curții de Justiție; din cele patru întrebări prezentate de reclamantă, instanța a admis sesizarea Curții doar în privința celei de-a treia întrebări, formulată astfel: „Dacă art. 73 și art. 78 din directivă [Directiva nr. 2006/112] trebuie interpretate în sensul că, în situația în care părțile stabilesc prin contractul de vânzare-cumpărare un preț final și irevocabil, iar ulterior autoritățile fiscale consideră operațiunea de vânzare ca fiind taxabilă datorită

^[3] Trib. Neamț, secția I civilă, dosar nr. 20227/3/2011, încheierea din 18 iulie 2012, nepublicată („Sindicatul cadrelor militare disponibilizate în rezervă și în retragere”).

^[4] Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009.

^[5] Pentru un alt exemplu din practica instanțelor române, a se vedea C. Apel Pitești, secția civilă, pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale și pentru cauze cu minori și de familie, dosar nr. 1233/109/2010, încheierea din 31 mai 2011, nepublicată, în care instanța a respins o cerere similară a recurentului: „[...] ceea ce recurentul a solicitat, a fost verificarea, de către această Curte [Curtea de Justiție; n.n.], a conformității normei naționale cu cea comunitară, dar, mai ales, cu Convenția europeană a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, ratificată, la rândul său (!), de către Uniunea Europeană, ca persoană juridică (!) titulară de drepturi și obligații, însă, această convenție nu este un act al instituțiilor europene spre a se bucura de tratamentul conferit de art. 267 al TFUE”.

^[6] Trib. Brașov, secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, dosar nr. 10548/62/2011, încheierea din 3 octombrie 2012, nepublicată („Solyom”).

reconsiderării statutului de persoană impozabilă a vânzătorului, taxa pe valoarea adăugată aferentă se consideră inclusă în preț sau se adaugă peste acest preț? Cu alte cuvinte, care este baza impozabilă pentru o astfel de livrare?”. Până în prezent, nici această cerere nu a fost înregistrată la Curtea de Justiție.

La 12 octombrie 2012, în recurs, Curtea de Apel Alba Iulia, în două dosare^[7] (în contencios administrativ), a admis cererea ale părților și a dispus sesizarea Curții de Justiție, suspendând judecata. Cererile nu au fost înregistrate până în prezent la Curtea de Justiție.

La 13 martie 2013, Curtea de Apel București^[8], în recurs, a dispus sesizarea Curții de Justiție cu următoarea întrebare preliminară: „Se opune art. 110 TFUE aplicării de către un stat membru a unei taxe pentru emisii poluante asupra unui autovehicul de ocazie (second-hand) provenit din celelalte state membre ale Uniunii Europene, cu ocazia primei înmatriculări a aceluși autoturism în statul membru respectiv, în condițiile în care perceperea și plata aceleiași taxe, deși prevăzută printr-un act normativ și în cazul autoturismelor de ocazie (second-hand) de pe piața internă, similare ca vechime, stare tehnică și rulaj, ca fiind datorată cu ocazia primului lor transfer de proprietate, a fost suspendată ulterior printr-un act normativ cu putere de lege?”. Mai mult, instanța a dispus „înaintarea încheierii și a unei fotocopii certificate a dosarelor către Curtea de Justiție a Uniunii Europene”^[9], iar în temeiul art. 267 TFUE a suspendat judecata recursului.

O altă trimitere înregistrată la Curtea de Justiție foarte recent (20 martie 2013) provine de la Tribunalul Specializat Cluj^[10], în cauză cererea pentru pronunțarea unei decizii preliminare fiind ridicată din oficiu de instanță. Cererea are ca obiect interpretarea art. 4 alin. (2) din Directiva nr. 93/13/CEE. La 26 noiembrie 2012, Tribunalul a decis sesizarea Curții de Justiție, reținând la par. 45 din încheierea sa: „Tribunalul Specializat Cluj are în vedere faptul că a sesizat Curtea cu o întrebare similară, care a format obiectul cauzei Curții nr. C-571/11. Retragerea întrebării respective a fost determinată de conduita băncii recurente, care a renunțat la judecarea recursului său la un interval de timp scurt înainte de ședința în care Curtea urma să se pronunțe asupra întrebării adresate de Tribunalul Specializat Cluj. Această manifestare de voință a băncii recurente (aceeași în ambele litigii) a pus capăt litigiului intern, astfel încât întrebarea ar fi rămas lipsită de utilitate pentru soluționarea litigiului respectiv. Chestiunea de interpretare a dreptului Uniunii Europene a rămas, însă, netranșată, iar instanța română se găsește, la acest moment, în aceeași situație în care se găsea și la momentul sesizării Curții cu întrebarea care a format obiectul dosarului nr. C-571/11, fapt care a determinat-o să adreseze din nou Curții aceeași întrebare, de data aceasta din oficiu”. În plus, în privința acestei trimiteri este de menționat că instanța română a propus Curții de Justiție, „[î]n conformitate cu art. 54 din Regulamentul de procedură [...] conexarea cauzei care se va forma pe baza prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare la cauza C-236/12”^[11]. Notabil este și faptul

[7] Dosar nr. 2544/85/2010 („Roșu”), respectiv dosar nr. 1447/85/2011 („Ienciu”).

[8] C. Apel București, secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, dosar nr. 3581/87/2012, încheierea din 13 martie 2013 („Ciocoiu”).

[9] Nu este cunoscut în prezent dacă o atare mențiune denotă faptul că instanța de trimitere a decis trimiterea dosarului în locul unei cereri detaliate; într-o astfel de situație, se ridică evident problema (ne)respectării obligației de informare amplă a Curții de Justiție.

[10] Trib. Specializat Cluj, dosar nr. 4893/211/2011, încheierea din 26 noiembrie 2012, nepublicată („Matei împotriva Volksbank”); cererea a fost înregistrată la Curtea de Justiție cu nr. C-143/13, *Matei și Matei*.

[11] Este de observat că, potrivit art. 54 din noul Regulament de procedură al Curții, instanța de trimitere nu are un rol în conexarea cauzelor; aceasta este dispusă de președintele Curții, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, iar, în plus, în cazul trimiterilor preliminare, părțile din acțiunea principală nu sunt ascultate.

că, raportându-ne la practica instanțelor române de suspendare a judecării cauzei în situația sesizării Curții de Justiție cu o întrebare asemănătoare^[12], două instanțe judecătorești au procedat deja astfel^[13], în așteptarea răspunsului instanței unionale.

3. O temă recurentă: repartizarea competențelor între Uniune și statele membre și trimiterea preliminară (sau despre domeniul de aplicare a dreptului Uniunii)

Deși chestiunea competențelor și a repartizării lor între Uniune și statele membre reprezintă o temă comună, frecvent discutată și reluată în materia dreptului Uniunii Europene, cu toate acestea, precum evidențiază mai multe trimiteri preliminare la Curtea de Justiție provenite de la instanțe române, ea pare a crea uneori dificultăți în interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii.

Principiul repartizării competențelor este enunțat la art. 4 alin. (1) TUE, potrivit căruia, „[î]n conformitate cu art. 5 [TUE], orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre”. La rândul său, art. 5 TUE dispune, printre altele: „(1) Delimitarea competențelor Uniunii este guvernată de principiul atribuirii. [...]

state membre |
Uniunea Europeană |
principiul atribuirii

(2) În temeiul principiului atribuirii, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre”.

Într-o primă cauză pe care o amintim aici – cauza C-102/10, *Bejan*^[14], Curtea a amintit o constatare cu valoare principală: „[...] este necesar să se sublinieze de la bun început că dreptul Uniunii nu se aplică automat și fără nicio limitare oricăror raporturi existente între justițiabilii din statele membre. Astfel, în temeiul principiului atribuirii, consacrat la art. 5 alin. (2) TUE, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre. Prin urmare, dreptul Uniunii poate avea influență asupra soluționării unui litigiu cu care este sesizată o instanță națională numai în măsura în care o reglementare națională intră în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii”^[15]. Este așadar de reținut de aici criteriul fundamental al domeniului de aplicare a dreptului Uniunii; o specie a acestui criteriu este domeniul de aplicare a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii (art. 51), care, la rândul său, a generat dificultăți pentru anumite instanțe române. Iar ca exemplu putem cita aici, în materia reducerilor salariale, alături de

^[12] Pentru detalii a se vedea capitolul V, *supra*.

^[13] Jud. Cluj-Napoca, dosar nr. 36345/211/2010, la 25 ianuarie 2013 (fond); Trib. Comercial Cluj, dosar nr. 3540/219/2011, la 10 decembrie 2012 (recurs).

^[14] Ordonanța din 28 octombrie 2010, nepublicată.

^[15] *Ibidem*, pct. 29 din ordonanță.

seria „Corpul Național al Polițiștilor”^[16] și de ordonanța în cauzele conexe *Boncea și Budan*^[17], ordonanța din 14 decembrie 2011, cauza C-462/11, *Cozman*^[18], în care art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la CEDO a fost „transformat” de Curte în art. 17 din cartă. În schimb, Curtea nu era competentă să răspundă la întrebările preliminare întrucât legea română în cauză nu punea în aplicare dreptul Uniunii.

În hotărârea din 7 iulie 2011, pronunțată în cauza C-310/10, *Agafiței și alții*^[19], într-o pretinsă situație de discriminare în materie de remunerare a magistraților în raport cu procurorii din cadrul DNA și DIICOT, Curtea a reținut că nu erau aplicabile directivele Uniunii în materia discriminării^[20]: „[...] deși necesitatea de a asigura interpretarea uniformă a normelor dreptului Uniunii poate [...] să justifice extinderea competenței Curții în materie de interpretare la conținutul unor astfel de norme, inclusiv în ipoteza în care acestea sunt aplicabile numai indirect unei situații date, în considerarea faptului că o normă de drept național face trimitere la acestea, nu este în schimb posibil ca, pe baza aceleiași considerații și fără a fi încălcată repartizarea competențelor între Uniune și statele sale membre, să se confere supremație normei respective a dreptului Uniunii în raport cu normele interne de rang superior, care ar impune, într-o astfel de situație, înlăturarea aplicării respectivei norme de drept național sau a interpretării date acesteia”^[21]. Aici, „morală” argumentației Curții era alta: probabilitatea (redușă) de incidență a soluției *Dzodzi*^[22], în sensul extinderii dispozițiilor naționale care transpun directivele Uniunii la discriminări pentru alte motive decât cele enumerate în acestea din urmă. În sfârșit, trebuie menționat că, alături de trimiterea în cauza *Agafiței și alții*, există și o practică a instanțelor române de respingere a cererilor unor părți de sesizare a Curții cu întrebări asemănătoare, pe care o discutăm în capitolul II, *supra*.

4. Câteva principii – acțiuni și instanțe ale Uniunii Europene...

În următoarele două secțiuni extindem discuția la o situație stranie: aceea a exercitării de către particulari (justițiabili) români a unor acțiuni vădit inadmisibile, împrejurare care pare a fi generată, de asemenea, de necunoașterea sistemului de instanțe și acțiuni ale Uniunii.

În prezent, art. 19 TUE sistematizează competențele Curții de Justiție a Uniunii Europene (prin urmare a sistemului de instanțe judecătorești ale Uniunii Europene – Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunalele specializate – în prezent, Tribunalul Funcției Publice), iar art. 19 alin. (3) TUE redă astfel acțiunile în care se pronunță respectivele instanțe:

^[16] Ordonanțele din 14 decembrie 2011, cauza C-434/11, din 10 mai 2012, C-134/12, din 15 noiembrie 2012, cauza C-369/12, toate nepublicate.

^[17] Ordonanța din 14 decembrie 2011, cauzele conexe C-483/11 și C-484/11, *Boncea și Budan*, nepublicată.

^[18] Nepublicată în Rep.

^[19] Nepublicată încă în Rep.

^[20] Directiva nr. 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (JO L 180, p. 22, Ediție specială, 20/vol. 1, p. 19); Directiva nr. 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (JO L 303, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7).

^[21] Pct. 47 din hotărâre.

^[22] Hotărârea din 18 octombrie 1990, cauzele conexe C-297/88 și C-197/89, *Dzodzi*, Rec. 1990, p. I-3763 – hotărâre pe care de altfel Curtea o citează în considerentele hotărârii pe care o discutăm.

„Curtea de Justiție a Uniunii Europene hotărăște în conformitate cu tratatele:

- (a) cu privire la acțiunile introduse de un stat membru, de o instituție ori de persoane fizice sau juridice;
- (b) cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor judecătorești naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții;
- (c) în celelalte cazuri prevăzute în tratate.”

Așadar, pe lângă cererea pentru pronunțarea unei decizii preliminare (art. 267 TFUE), dispoziția din care tocmai am citat privește acțiunile directe – introduse de un stat membru (împotriva unei instituții a Uniunii) ori de persoane fizice sau juridice (și judecate de Tribunal – art. 263 TFUE) ori de instituții împotriva unei alte instituții a Uniunii, în litigii între ele (de competența Curții de Justiție – potrivit art. 51 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene), sau acțiunea pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru^[23] (art. 258-260 TFUE, de competența Curții de Justiție) – în privința căreia Comisia Europeană are un rol fundamental^[24].

**acțiuni directe |
Comisia Europeană |
controlul legalității actelor**

Jurisprudența Curții de Justiție sintetizează pertinent relațiile dintre cele două tipuri principale de acțiuni din perspectiva particularului justițiabil (persoană fizică sau juridică) – cererea pentru pronunțarea unei decizii preliminare, respectiv acțiunea directă: „[...] prin articolele [263] și [277 TFUE], pe de o parte, și prin articolul [267 TFUE], pe de altă parte, tratatul a instituit un sistem complet de căi de atac și de proceduri menite să încredințeze Curții de Justiție [a Uniunii Europene] controlul legalității actelor adoptate de instituții. Persoanele fizice și juridice sunt astfel protejate împotriva situației în care li s-ar aplica acte cu aplicabilitate generală pe care nu pot să le atace direct în fața Curții, date fiind condițiile speciale de admisibilitate prevăzute la articolul 173 al doilea paragraf [CEE]^[25]. Atunci când instituțiile [Uniunii] sunt responsabile cu punerea în aplicare în plan administrativ a acestor acte, persoanele fizice și juridice pot să introducă la Curte o acțiune directă împotriva actelor de aplicare care le sunt adresate sau care le privesc în mod direct și individual, invocând în sprijinul acțiunii lor nelegalitatea actului general de bază. Atunci când această punere în aplicare revine autorităților naționale, aceste persoane pot să susțină în fața instanțelor naționale nevaliditatea actelor cu aplicabilitate generală și să le determine pe acestea să se adreseze Curții de Justiție pe calea întrebărilor preliminare”^[26].

^[23] Denumită imprecis și „infringement”.

^[24] În temeiul art. 259 TFUE și statele membre pot introduce această acțiune împotriva unui alt stat membru, deși practica respectivă este mai rară; cel mai recent exemplu este hotărârea din 16 octombrie 2012, cauza C-364/10, *Ungaria/Republica Slovacă*, nepublicată încă în Rep.

^[25] În prezent, dispoziția corespondentă este art. 263 paragraful al patrulea TFUE, cu următoarea formulare: „Orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare”. De menționat că Tratatul de la Lisabona a „relaxat” condițiile de admisibilitate a unei acțiuni directe (introdusă de particulari), prin includerea celei din urmă ipoteze. Pentru exemple a se vedea: ordonanța Tribunalului din 6 septembrie 2011, cauza T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul*, nepublicată încă în Rep.; hotărârea Tribunalului din 25 octombrie 2011, cauza T-262/10, *Microban International Ltd și Microban (Europe) Ltd/Comisia*, nepublicată încă în Rep.; hotărârea Tribunalului din 8 martie 2012, cauza T-221/10, *Iberdrola SA/Comisia*, nepublicată încă în Rep.

^[26] Hotărârea din 23 aprilie 1986, cauza 294/83, *Parti écologiste „Les Verts”/Parlamentul European*, Rec. 1986, p. 1339, pct. 24; mai recent, hotărârea din 25 iulie 2002, cauza C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul*, Rec. 2002, p. I-6677, pct. 40; hotărârea din 1 aprilie 2004, cauza C-263/02 P, *Comisia/Jégo-Quéré & Cie SA*, Rec. 2004, p. I-342, pct. 30 etc.

5. ... și tendințe „românești”: acțiuni introduse la Tribunal

Urmând principiile enunțate anterior, este evident că particularii nu pot ataca acte de drept intern în fața Tribunalului prin intermediul unei acțiuni directe, nu pot obliga Comisia Europeană să inițieze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru (sau, în aceeași privință, nu pot obține constatarea unei abțineri de a acționa (sau hotărâri) în privința Comisiei ori o somație care să oblige această din urmă instituție), după cum nu pot cere în fața instanței naționale să adreseze Curții de Justiție o cerere pentru pronunțarea unei decizii preliminare care să privească o dispoziție de drept intern sau de drept internațional.

Cu toate acestea, practica Tribunalului include mai multe tipologii de acțiuni introduse de resortisanți români, respinse ca inadmisibile.

Cronologic, o acțiune timpurie stranie a privit o cerere de daune interese pentru repararea prejudiciului pretins cauzat reclamantului prin susținuta divulgare neautorizată, de către Consiliul Europei (!), a unei hotărâri pronunțate de o instanță penală română privitoare la reclamant și, pe de altă parte, o cerere care vizează obligarea Consiliului Europei la a nu mai divulga astfel de informații fără autorizarea reclamantului, acțiune în care, evident, Tribunalul s-a declarat vădit necompetent^[27].

O serie de acțiuni a privit acțiuni împotriva României: o cerere de anulare a două hotărâri pronunțate de instanțe române însoțită de o cerere de daune interese^[28], o acțiune împotriva unei decizii a unui consiliului de judecată militar, luată în privința reclamantului^[29], o cerere prin care se urmărea anularea unei condamnări penale a reclamantului și obținerea de daune interese ca urmare a prejudiciului pretins suferit de acela^[30], o cerere care viza anularea unor dispoziții naționale cu privire la alinierea pensiilor din sistemul militar cu cele din sistemul public^[31] sau o cerere de anulare a unor dispoziții naționale prin care se interzicea cumulul pensiei pentru limită de vârstă cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională desfășurată în cadrul unei instituții publice și, pe de altă parte, o cerere de despăgubiri^[32], o cerere de reperare a unui prejudiciu pretins a fi fost suportat de reclamantă drept consecință a unor măsuri luate de DIICOT împotriva ei^[33]. Or, Tribunalul a reținut că era vădit necompetent, întrucât art. 263 TFUE privește acțiuni introduse numai împotriva actelor instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii.

^[27] Ordonanța din 11 iulie 2008, cauza T-242/08, *Faur/Consiliul Europei*, nepublicată. Anterior, Tribunalul respinsese prin ordonanța din 3 iulie 2008, cauza T-175/08, *Faur/Comisia*, nepublicată, o acțiune care nu îndeplinea condițiile de formă; în acțiune se invoca lipsa unui răspuns din partea Comisiei la trei cereri ale reclamantului și încălcarea drepturilor acestuia în cursul detenției!

^[28] Ordonanța din 22 iulie 2009, cauza T-234/09, *Hârsulescu/România*, nepublicată.

^[29] Ordonanța din 13 martie 2008, cauza T-504/07, *Agafiței/România*, nepublicată.

^[30] Ordonanța din 21 mai 2012, cauza T-154/12, *Vlăducu/România*, nepublicată.

^[31] Ordonanțele din 5 mai 2011, cauza T-157/11, *Adămuț/România*, din 11 martie 2011, cauza T-73/11, *Asociația Națională a Cadrelor Militare în Rezervă și în Retragere «Alexandru Ioan Cuza» – Filiala 5 București/România*, cauza T-155/11, *Bană și alții/România*, nepublicate.

^[32] Ordonanța din 21 martie 2011, cauza T-47/11, *Mandu/România*, nepublicată.

^[33] Ordonanța din 16 octombrie 2012, cauza T-286/12, *Suriscom Srl/România*, cauza T-289/12, *Pranacat Management Srl/România*, nepublicată.

Pe de altă parte, competența în materie de răspundere necontractuală (delictuală) prevăzută la art. 268 TFUE și art. 340 paragrafele al doilea și al treilea TFUE (și art. 188 paragraful al doilea Euratom) privește doar daune cauzate de instituțiile, organele sau organismele Uniunii ori agenții acestora în exercitarea funcțiilor lor. Instanțele Uniunii (aici Tribunalul) nu sunt competente în acțiuni introduse de particulari împotriva unui stat membru și care au ca obiect o cerere prin care se solicită constatarea de către această instanță a legalității unor decizii naționale (de pildă judecătorești)^[34].

O acțiune introdusă împotriva Comisiei avea ca obiect pe de o parte, o cerere prin care se urmărea ca Tribunalul să adreseze o somație Comisiei pentru ca aceasta să invoce, în cuprinsul viitorului său raport cu privire la progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, clauza de salvagardare prevăzută la art. 38 din Protocolul din 25 aprilie 2005 privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și a României în Uniunea Europeană^[35], ca urmare a unei pretinse neaplicări a dreptului comunitar de către autoritățile române, și, pe de altă parte, o cerere de despăgubiri prin care se urmărea repararea prejudiciului pretins suferit de reclamantă^[36].

**răspundere necontractuală (delictuală) |
Tratatul de la Lisabona |
acțiuni de constatare a neîndeplinirii obligațiilor**

Asemănător, de această dată în privința abținerii de a hotărî, într-o altă serie de acțiuni, particulari au sesizat Tribunalul pentru o obține o declarație generală potrivit căreia Uniunea Europeană, reprezentată de Comisie, a încălcat Tratatul de la Lisabona admițând România la 1 ianuarie 2007 și conform căreia Comisia s-a abținut să inițieze procedura la art. 258 TFUE împotriva României pentru încălcări ale drepturilor de proprietate ale reclamantului, alături de o acțiune în daune pentru prejudiciile susținute a fi fost suportate de acesta din urmă^[37]. Un exemplu și mai straniu este o acțiune care urma să constate abținerea Curții Europene a Drepturilor Omului (!) de a acționa^[38]. O acțiune este inadmisibilă atunci când este formulată de către o persoană fizică sau juridică pentru o declarație a faptului că, prin neinițierea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru, Comisia s-a abținut să acționeze, iar prin aceasta a încălcat tratatul^[39]. Particularii se pot întemeia pe art. 265 paragraful al treilea TFUE pentru a ataca abținerea de a hotărî a unei instituții, organ sau agenție a Uniunii, atunci când actul în cauză îi privește direct și individual^[40]. Tribunalul a reamintit, pe de o parte, că, în contextul acțiunii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (art. 258 TFUE), singurele măsuri pe care le poate adopta Comisia sunt adresate statelor membre^[41], iar pe de altă parte, că, potrivit art. 258 TFUE, nici avizul motivat și nici introducerea

^[34] Ordonanța Tribunalului din 13 noiembrie 2012, cauza T-400/12, *Hârsulescu/România*, nepublicată.

^[35] JO L 157, p. 29.

^[36] Ordonanța din 6 iulie 2009, cauza T-181/09, *Oprea/Comisia*, nepublicată.

^[37] Ordonanțele Tribunalului din 25 septembrie 2012, cauza T-311/12, *Baleanu/Comisia Europeană*, cauza T-312/12, *Barliba/Comisia Europeană*, cauza T-313/12, *Ioanovici/Comisia Europeană*, cauza T-314/12, *Micsunescu/Comisia Europeană*, cauza T-320/12, *Concal/Comisia Europeană*, din 17 decembrie 2012, cauza T-532/12, *Morea/Comisia Europeană*, respectiv cauza T-521/12, *Shai/Comisia Europeană*, nepublicate.

^[38] Ordonanța din 4 aprilie 2011, cauza T-133/11, *Fundația Pro Fondbis – 1946 Semper/Curtea Europeană a Drepturilor Omului*, nepublicată.

^[39] Cauza 247/87, *Star Fruit/Comisia*, ECR [1989], p. 291, și ordonanța în cauza T-47/96, *SDDDA/Comisia*, ECR [1996], p. II-1559, pct. 41.

^[40] Cauza C-68/95 *T. Port*, ECR [1996], p. I-6065, pct. 58 și 59.

^[41] Ordonanțele în cauzele conexe T-479/93 și T-559/93 *Bernardi/Comisia*, ECR [1994], p. II-1115, pct. 31, și în cauza

acțiunii la Curte nu pot constitui acte care să vizeze direct și individual particulari (persoane fizice și juridice)^[42].

Practica bizară provenită de la resortisanți români include și exemple de acțiuni directe (în temeiul art. 263 TFUE) care aveau ca obiect anularea parțială a unor directive ale Uniunii – Directiva nr. 2000/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 iunie 2000 privind combaterea întâzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale^[43] sau Directiva nr. 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată^[44].^[45]

În sfârșit, în câteva dintre aceste cauze pare a fi fost introdus recurs la Curtea de Justiție...

6. Uz și abuz în conduita unor părți în privința cererilor de sesizare a Curții de Justiție

Revenind la problematica procedurii trimiterii preliminare, se cuvine făcută o mențiune referitoare la percepția unor părți din acțiuni aflate pe rolul instanțelor române cu privire la rolul acelei proceduri. Nu vom specula, însă, precum am mai precizat în cursul lucrării, asupra motivelor care au determinat renunțarea la judecată în două cauze *Volksbank*.

Unele dintre părțile procesului civil, și poate chiar penal, nu au interes să se judece și să fie soluționate cauzele deduse judecătii. Acestea apelează la diferite artificii pentru a tergiversa judecata; până de curând ridicarea excepției de neconstituționalitate era mană cerească. Între timp, așa cum am subliniat încă de la primele dezbateri organizate în cadrul Centrului de Studii de Drept European (CSDE), avocații au descoperit un nou „El Dorado” al amânării: cererea adresată instanței de judecată de a sesiza Curtea de Justiție pe calea trimiterii preliminare. O astfel de soluție, chiar în situația în care nu este admisă trimiterea, „ajută” cu cel puțin un termen; pregătirea meritorie a unor judecători determină lipsa unui obiect pentru astfel de cereri prin respingerea acestora imediat; din păcate, nu se pune problema punerii în discuție a trimiterii preliminare (care ar conduce la un termen în plus), ci la exercitarea trimiterii de către instanța națională în situații în care trimiterea este văd inadmisibilă (fie pentru gloria avocaților, fie pentru tergiversarea dosarelor). Din analiza trimiterilor efectuate până în acest moment se poate constata că în majoritatea cauzelor una dintre părți este o entitate publică și, în principiu, aparent, nu există un interes pentru tergiversare. Relațiile sociale vor fi, însă, din ce în ce mai „europenizate” și vor intra în conflict direct interese particulare: va fi evaluată altfel importanța unei trimiteri (adică, a unei suspendări de peste 1 an și jumătate). În acest fel deprinderea mecanismului de respingere/admitere a trimiterii preliminare va fi extrem de importantă. Din analiza celor care au solicitat efectuarea trimiterilor preliminare se poate observa că majoritatea sunt realizate din oficiu, dar acestea sunt exemple în care au fost

T-117/96, *Intertronic/Comisia*, ECR [1997], p. II-141, pct. 32.

[42] Care, astfel, să poată fi atacate în temeiul art. 263 TFUE.

[43] JO L 200, p. 35, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 226.

[44] JO L 347, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, p. 7.

[45] Ordonanțele din 16 martie 2010, cauza T-530/09, S.C. *Sistemul electronic de arhivare, criptare și indexare digitalizată S.R.L./Parlamentul European și Consiliul*, respectiv din 14 octombrie 2010, cauza T-296/10, *Varga și Haliu/Consiliul*, nepublicate.

efectuate trimiteri preliminare. Pentru situația solicitărilor de trimiteri respinse nu pot exista statistici lămuritoare, dar abuzul solicitării efectuării de trimiteri poate fi observat în hotărâri pe care le-am redat și comentat pe larg în capitolul II al acestei lucrări. În plus, ca o premieră, recent, o instanță judecătorească a impus o amendă judiciară reprezentantului unei părți tocmai pentru fapta de introducere, cu rea-credință, a unei cereri vădit netemeinice^[46].

7. Concluzii

Acest „bilanț” nu poate fi socotit ca o judecată de valoare absolută. Totuși au o valoare, aceea de a indica o direcție în cultura juridică română. Suntem în primii ani de după aderarea la Uniunea Europeană, cu unele înclinații poate învechite sau poate dobândite din structura neamului nostru. Nici judecătorii și nici avocații, primii dintre subiecții acestei cărți nu pot face excepție. Suntem, desigur, în primii ani de democrație europeană, de acomodare în spații noi juridice, inexistente conceptual până foarte de curând. Dacă am fi întrebați despre „materialul clientului”, s-ar putea afirma că suntem prinși între ciocan și nicovală: între formidabila școală românească de drept care a format caractere și aceeași școală ce a deformat oameni. Suntem în prezența unei complicate atitudini nu doar față de ceea ce este nou, dar și față de ceea ce este străin. Asimilarea dreptului Uniunii Europene a fost raportată la ceea ce nu este de-al nostru, este un exterior care ne forțează, care forțează nu doar limitele umanului de cunoaștere, dar și limitele simplității și predictibilității. Societatea română nu este în fața unei aderări la valori noi, ci este pusă în fața unui fapt împlinit: aplicarea și interpretarea unui drept complicat, a unui drept care se răsfiră și se pierde în mai toate ramurile dreptului. Valorile incantate sunt valori pe care românii le cunosc; nu am putea afirma același lucru de cunoașterea forței dialogului, chiar a unui dialog forțat cum este acesta al instanțelor naționale cu instanța Uniunii Europene. Suntem puțin în afara unei cunoașteri subtile a dreptului unional și nu s-au făcut eforturi temeinice de asimilare.

abuz |
Volksbank |
dreptul Uniunii Europene |

^[46] ÎCCJ, secția de contencios administrativ și fiscal, dosarul nr. 6925/2/2011, încheierea din 22 noiembrie 2012, nepublicată; încheierea este discutată pe larg în capitolul II al volumului *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept*.