

PROCEDURA TRIMITERII PRELIMINARE

1. Definiție și natură

Procedura trimiterilor preliminare, prevăzută la art. 267 TFUE, este o procedură prin care, în cursul unui litigiu aflat pe rolul unui organ cu atribuții jurisdicționale al unui stat membru al UE (această noțiune are sens autonom), ca urmare a sesizării formulate (la cererea părților la proces, a procurorului sau din oficiu) de către organul jurisdicțional, Curtea de Justiție pronunță o decizie preliminară, obligatorie pentru organul jurisdicțional de trimitere (dar și pentru toate autoritățile, din toate statele membre), prin care dezleagă o problemă de interpretare a dreptului Uniunii sau de validitate a actelor adoptate de instituțiile Uniunii, dezlegare necesară organului jurisdicțional pentru soluționarea litigiului.

De-a lungul anilor, la cererea instanțelor și a altor organe cu atribuții jurisdicționale din statele membre, Curtea a parcurs neobosit tratatele din scoarță în scoarță, extrăgând semnificații care nu sau dovedit întotdeauna populare, dar care corespundeau cu „une certaine idee de l'Europe” cu care primii judecători numiți au pornit la drum.¹ Pe de altă parte, și instanțele naționale au fost dispuse să colaboreze și să folosească procedura pusă la dispoziție de către Tratat. Fostul judecător la Tribunal și Curte David Edward observa: „dacă intră cauza pe rol, judecătorul trebuie să judece, indiferent cât de dezagreabil sau nepopular este rezultatul. Odată ce a pronunțat soluția, nu se poate retrage, scuza sau da explicații. Pe de altă parte, indiferent cât de nerăbdător ar fi să creeze drept, judecătorul este neputincios dacă nu îi intră nicio cauză potrivită pe rol.”²

Într-adevăr, așa cum vom vedea mai târziu, din analiza punctuală a condițiilor legale care circumscriu folosirea acestei proceduri, ea se află în întregime la îndemâna instanțelor judecătorești, libere să aprecieze relevanța și utilitatea răspunsului pe care l-ar da Curtea pentru soluționarea litigiului.

Natura sa este cea a unui **incident procedural**, prin urmare poate interveni numai în condițiile în care instanța națională este sesizată cu o pricină. Solicitarea de trimitere preliminară nu poate fi efectuată pe cale principală. Părțile din litigiul pe care instanța este chemată să-l soluționeze *nu au un drept de trimitere întrebări preliminare* la Curtea de Justiție, ci au numai *dreptul de a solicita instanței* investite cu soluționarea litigiului dintre ele, dacă *aceasta* apreciază că îi este *ei* necesar pentru dezlegarea pricinii, să trimită întrebări preliminare. Instanța de trimitere este deci singura suverană să decidă dacă trimite sau nu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare. Inițiativa trimiterii poate aparține uneia dintre părțile la proces, procurorului (în cauzele în care participă la proces) sau instanței din oficiu.

De aceea, dintre variantele posibile, sintagma „procedura hotărârilor preliminare” sau „procedura trimiterilor preliminare” reflectă cel mai bine în limba română natura acestei proceduri. Este greu de justificat folosirea sintagmei „*acțiune preliminară*”, întâlnită uneori în literatura de specialitate în limba română și chiar în traducerile oficiale timpurii, care nu reflectă atât raporturile dintre instanțele naționale și Curte, cât și rolul părților din litigiul principal în cadrul procedurii. Instanța națională nu poate fi titularul unui drept la *acțiune* în fața Curții de Justiție, după cum nu

¹ P. Pescatore, „The Doctrine of “Direct Effect”: An Infant Disease of Community Law”, ELRev, 1983, vol. 8, p. 157.

² D. Edward, „National Courts – The Powerhouse of Community Law”, CYELS, 2002-2003, vol. 5, p. 3.

este titularul unui drept la *acțiune* nici atunci când sesizează Curtea Constituțională cu o excepție de neconstituționalitate sau Înalta Curte cu o întrebare preliminară în temeiul art. 519 NCPC.

La fel, părțile din litigiul principal nu sunt titulari ai unui drept la acțiune preliminară, așa cum nu sunt titularii unui drept la acțiune atunci când propun controlul constituționalității legilor interne.

2. Temei de drept

Veți întâlni în hotărâri diverse numere ca **temei al acestei proceduri**. Acest lucru se datorează celor două renumerotări ale tratatelor constitutive care au avut loc pe parcurs. Astfel, pentru o vreme îndelungată prevederea din Tratat care reglementa procedura preliminară figura la Articolul 177 CEE. Aceasta este dispoziția care a făcut istorie, numerotarea fiind valabilă până în anul 1999. Pentru mai multă precizie, au existat 4 etape:

„Articolul 177 CEE” a fost folosit până la înființarea UE, când printre altele s-a schimbat denumirea Comunității Economice Europene (CEE) în Comunitatea Europeană (CE);

- astfel, de la 1 noiembrie 1993, același text a devenit „Articolul 177 CE”, până la renumerotarea operată de Tratatul de la Amsterdam;³
- de la 1 mai 1999, a devenit „Articolul 234 CE”, până la renumerotarea introdusă de Tratatul de la Lisabona;
- de la 1 decembrie 2009, a devenit „Articolul 267 TFUE”.

Citiți voi înșivă prevederea actuală:

Articolul 267 TFUE (fost 234 CE, fost 177 CEE)

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

- a) interpretarea tratatelor;*
- b) validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii;*

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

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

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

În sistemul nostru de drept, **temeiul în baza căruia veți trimite cereri preliminare la CJUE este art. 267 TFUE**. Alte sisteme de drept au ales să preia total sau parțial textul art. 267 într-o normă internă, redactată din perspectiva competențelor instanțelor naționale.

În materie civilă, trimiterea unei cereri preliminare atrage suspendarea de drept a judecării în cauza respectivă, potrivit dispozițiilor art. 412 alin. (1) pct. 7 din Codul de procedură civilă.

În materie penală, conform art. 2 din Legea nr. 340/2009 privind formularea de către România a unei declarații în baza prevederilor art. 35 paragraful (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană:

„(2) Dacă cererea este formulată în fața unei instanțe a cărei hotărâre nu mai poate fi atacată prin intermediul căilor ordinare de atac, solicitarea Curții de Justiție a Comunităților Europene de a se pronunța cu titlu preliminar este obligatorie, dacă aceasta este necesară pentru pronunțarea unei hotărâri în cauză.

(3) În cazurile prevăzute la alin. (1), judecata poate fi suspendată, iar în cazurile prevăzute la alin. (2), suspendarea judecării este obligatorie”.

Este discutabilă compatibilitatea acestor din urmă dispoziții cu dreptul UE, din moment ce judecata cauzei după sesizarea CJUE cu o trimitere preliminară face ca, de cele mai multe ori, această trimitere să nu mai fie relevantă pentru soluționarea cauzei.

În materie civilă, regimul căilor de atac al încheierii de suspendare pentru acest motiv nu este individualizat în vreun fel față de celelalte motive, deci este aplicabil art. 414 din Codul de procedură civilă. Judecata se reia, potrivit art. 415 pct. 3 din Codul de procedură civilă, din oficiu, „după pronunțarea hotărârii de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene”.

În materie penală, încheierea prin care instanța se pronunță asupra suspendării judecării poate fi atacată cu recurs la instanța superioară, în termen de 72 de ore de la pronunțare, pentru cei prezenți, sau de la comunicare, pentru cei lipsă. Calea de atac se soluționează prin încheiere, în camera de consiliu, fără citarea părților; hotărârea este definitivă.

De asemenea, și aceste dispoziții de drept național ridică probleme legate de compatibilitate cu dreptul Uniunii. Astfel, în cauza *Cartesio*², CJUE a arătat că „articolul 268 al doilea paragraf TFUE trebuie interpretat în sensul că competența conferită de această dispoziție din tratat oricărei instanțe naționale de a dispune o trimitere preliminară la Curte nu poate fi pusă în discuție prin aplicarea unor asemenea norme care permit instanței sesizate în apel să reformeze decizia prin care se dispune o trimitere preliminară la Curte, să desființeze trimiterea și să oblige instanța care a pronunțat această decizie să reia procedura de drept intern ce fusese suspendată”.

3. Etape

Procesul de obținere a unei hotărâri preliminare de la Curtea de Justiție cuprinde invariabil **trei etape** distincte:

² Hotărârea din 16 decembrie 2008, *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723.

- etapa întâi, derulată în fața instanței naționale învestite cu soluționarea unui litigiu, în care aceasta decide să formuleze o cerere pentru pronunțarea unei decizii preliminare, dispune trimiterea ei la Curte și suspendă judecata în dosar;
- etapa a doua, derulată în fața Curții, de soluționare a cererii de către Curte prin hotărâre preliminară sau ordonanță motivată;
- etapa a treia, derulată din nou în fața instanței naționale, de repunere pe rol a cauzei și continuare a judecării de către instanța națională, după primirea răspunsului Curții.

Modul în care se desfășoară aceste etape este reglementat în Statutul Curții de Justiție și în Regulamentul său de procedură. De asemenea, o serie de documente elaborate în timp de către Curte, fără forță obligatorie, pot fi folosite cu titlu de orientări cu privire la oportunitatea efectuării unei trimiteri preliminare, precum și la modul de redactare a cererii preliminare. „Ghidul de bune practici” al Curții în materie de trimiteri preliminare poartă denumirea de [Recomandări în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare](#)³. Acest document fără forță obligatorie a fost elaborat de CJUE pentru a îndruma instanțele de trimitere cu privire la modul de redactare a cererii preliminare și pentru a facilita înțelegerea corectă și completă de către Curte a problemei de drept european cu care se confruntă instanța națională, astfel încât Curtea să își poată îndeplini rolul atribuit prin art. 267 TFUE de a da un răspuns util instanței de trimitere.

4. Inițiativa formulării unei cereri preliminare

Inițiativa poate aparține uneia dintre părțile la proces, procurorului (în cauzele în care participă) sau instanței din oficiu.

Articolul 267 TFUE *nu conferă un drept părților din litigiu de a sesiza Curtea de Justiție* cu o cerere preliminară, ci numai *dreptul de a solicita instanței naționale* învestite cu soluționarea litigiului să sesizeze ea Curtea de Justiție. Discreția în legătură cu decizia de a trimite o cerere preliminară aparține în totalitate instanței, chiar și în situația prevăzută la alin. (3), în care se vorbește despre „obligația” de a trimite. Art. 267 TFUE nu constituie temeiul pentru o cale de atac deschisă părților într-un litigiu, prin urmare, nu este suficient ca o parte să susțină că litigiul ridică o problemă de interpretare sau validitate a dreptului UE pentru ca instanța națională respectivă să se considere obligată să trimită o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare.⁴

Instanța va pune în discuția părților și a procurorului, în litigiile cu elemente de drept UE în care acesta participă, necesitatea dezlegării problemei de drept UE pentru soluționarea cauzei respective și a trimiterii unei cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare de către Curte, după care va decide dacă trimite sau nu cererea respectivă. Decizia îi aparține exclusiv, indiferent dacă este o instanță chemată să judece cauza în ultim grad sau nu.

5. Tipuri de cereri preliminare

După obiectul cererii, art. 267 alin. (1) TFUE, ca și variantele sale anterioare, prevede competența pentru Curtea de Justiție de a se pronunța în legătură cu două tipuri de cereri:

- cererile având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare în interpretarea tratatelor sau a legislației secundare („cereri în interpretare”);

³ JO C 380/1, 08.11.2019.

⁴ E.g. [Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT/Ministero della sanita, 283/81, EU:C:1982:335, pct. 10.](#)

- cererile având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare în stabilirea validității legislației secundare („cereri în stabilirea validității”).

Pașii pe care îi are de parcurs o instanță pentru a trimite o cerere preliminară, respectiv aspectele pe care trebuie să le aibă în vedere justițiabilul atunci când solicită trimiterea unei asemenea cereri, sunt în mare parte aceleași pentru ambele tipuri de trimiteri. Cu toate acestea, există suficiente elemente specifice fiecărui tip, care au reieșit pe parcurs din jurisprudența CJUE. Cel mai des vă veți întâlni cu hotărâri de ale Curții pronunțate în legătură cu interpretarea unei norme europene - din 218 de trimiteri preliminare din România de la 1 ianuarie 2007 până la 15 iunie 2020, niciuna nu ridică problema validității unui act european.

După stadiul procesual în care se află cauza în care se ridică problema unei trimiteri preliminare, art. 267 TFUE face o altă distincție importantă, la alin. (2), respectiv (3):

- cereri (în interpretare sau stabilirea validității) a căror trimitere este solicitată în cauză atunci când aceasta este pendinte în fața unei instanțe a cărei hotărâre în cauza respectivă mai poate fi supusă unei căi de atac în dreptul intern;
- cereri (în interpretare sau stabilirea validității) a căror trimitere este solicitată în cauză atunci când aceasta este pendinte în fața unei instanțe a cărei hotărâre în cauza respectivă *nu mai poate fi supusă unei căi de atac* în dreptul intern.

Diferențierea este importantă deoarece, în ultima ipoteză, textul alin. (3) instituie o *obligatie* de a trimite cererea preliminară în sarcina instanței care judecă în ultim grad, pe când instanțele care nu judecă în ultim grad au *facultatea* de a trimite sau nu cererea. Motivul pentru care a fost stabilită obligația de trimitere în sarcina instanțelor de la alin. (3) este ca justițiabilul să aibă măcar o oportunitate, pe parcursul procesului, de a pune în discuție o chestiune de drept al Uniunii potențial pertinentă pentru soluționarea litigiului.

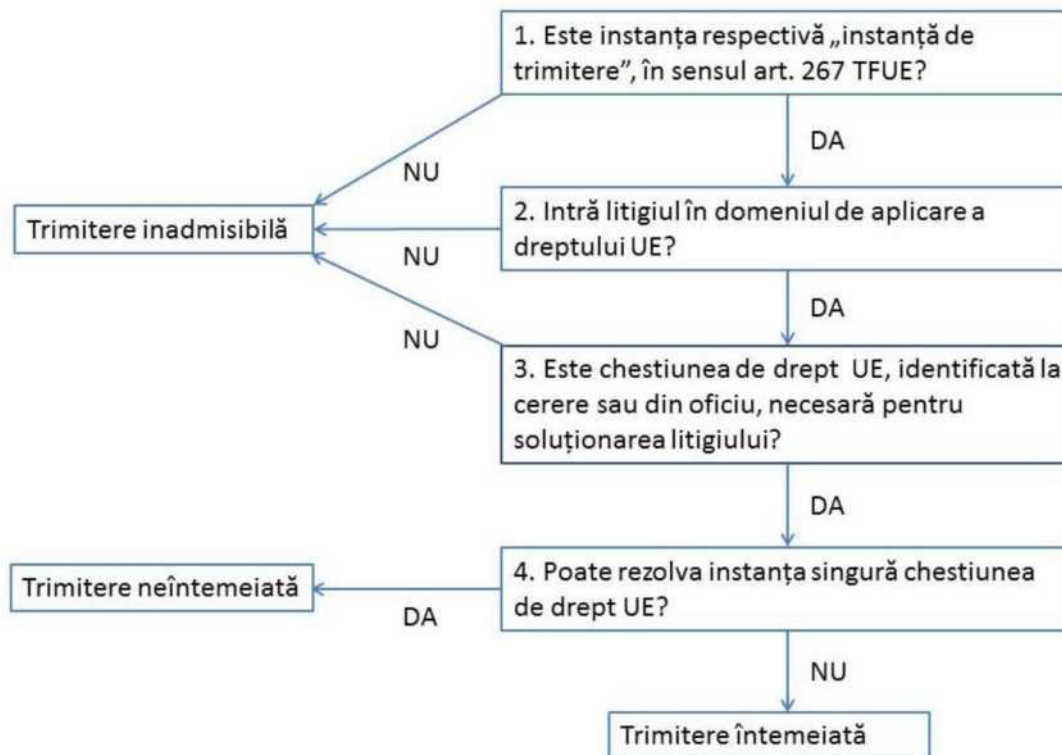
Cu toate acestea, vom vedea mai târziu că, prin jurisprudența sa de interpretare a acestor alineate, Curtea de Justiție:

- **a atenuat forța obligației instituite la alin. (3)** al art. 267 TFUE, în sensul că obligația instituită în sarcina instanțelor care judecă în ultim grad cauza nu este absolută (pot uneori să nu trimită);
 - **a restrâns facultatea conferită la alin. (2)** al art. 267 TFUE, în sensul că facultatea conferită instanțelor care nu judecă în ultim grad cauza nu este absolută (sunt uneori obligate să trimită). Potrivit art. 100 din Regulamentul de procedură al CJUE, Curtea rămâne sesizată cu o cerere de decizie preliminară atât timp cât instanța care a sesizat Curtea cu acea cerere nu a retras-
- o. Retragerea unei cereri preliminare** poate fi luată în considerare până la notificarea către persoanele interesate (participanți la procedură) a datei pronunțării hotărârii. Cu toate acestea, Curtea poate oricând să constate că nu mai sunt îndeplinite condițiile care atrag competența sa.

6. A trimite sau a nu trimite? Perspectiva instanței naționale

Una dintre alegerile dificile pe care le veți avea de făcut într-un litigiu în care se pun probleme de aplicare a dreptului Uniunii este dacă se impune să formulați în cauză o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare în interpretare. Această secțiune își propune să sugereze o metodă prin care să fie abordat procesul de luare a acestei decizii.

Figura 1: Pași de urmat pentru o trimitere preliminară în interpretare, din perspectiva instanței naționale



Noțiunea de „instanțe” folosită în textul art. 267 TFUE trebuie interpretată în sens larg, care include instanțele judecătorești, dar nu se limitează la acestea. Astfel, organul competent să trimită o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare este un organ stabilit pe teritoriul unui stat membru și care aparține acestuia, instituit prin lege, permanent și independent, care este competent potrivit legii să pronunțe o decizie cu caracter jurisdicțional obligatorie pentru părți, în cadrul unei proceduri în care sunt aplicate reguli de drept.

Instanță sesizată cu o cerere își verifică în primul rând competența de a soluționa cererea. Orice alte considerente legate de trimiterea preliminară devin superflue, iar munca și timpul prețios depuse pentru a redacta cererea sunt irosite, în detrimentul tuturor, atunci când Curtea de Justiție va respinge cererea ca inadmisibilă.

7. Etape de urmat pentru a decide asupra formulării unei trimiteri preliminare

În dezvoltarea etapelor acestui proces, vom folosi Figura 1.

Dacă răspunsul la întrebarea nr. 1 este nu, adică instanța nu îndeplinește condițiile pentru a fi considerată „instanță” în sensul art. 267 TFUE, atunci solicitarea părții ca instanța respectivă să adreseze o cerere preliminară Curții de Justiție trebuie respinsă ca inadmisibilă (sau instanța trebuie să abandoneze ideea de a trimite din oficiu o cerere preliminară). Instanța nu este competentă să trimită o cerere preliminară, indiferent cât de utilă ar fi ea pentru soluționarea litigiului respectiv.

Instanțele judecătorești sunt în principiu instanțe de trimitere în orice situație, mai puțin când nu iau decizii cu caracter jurisdicțional.

Bineînțeles că nimic nu împiedică instanța ca, în situații în care are îndoieli cu privire la întrunirea criteriilor menționate în anumite tipuri de proceduri, prima întrebare preliminară din cele pe care intenționează să le adreseze să fie chiar despre acest lucru.

Dacă răspunsul la întrebarea nr. 1 este da, adică instanța îndeplinește condițiile pentru a fi considerată „instanță” în sensul art. 267 TFUE, atunci se poate trece la următorul pas:

1.	Instanța căreia i se solicită trimiterea este „instanță” în sensul art. 267 TFUE
2.	■ Intră litigiul în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii Europene?
<i>Verificarea competenței rationae temporis și ratione materiae</i>	

În principiu, competența Curții de Justiție în temeiul art. 267 TFUE acoperă numai interpretarea dreptului Uniunii, ceea ce presupune că litigiul trebuie să prezinte un element situat în sfera de aplicare a dreptului Uniunii, să nu fie „pur intern” (evident că există niște excepții, dar acum să învățăm bine regula). De asemenea, din punct de vedere al aplicării legii în timp, o cerere preliminară în interpretarea unor norme europene cu privire la elemente de fapt care au avut loc în întregime anterior datei aderării statului respectiv la UE va fi respinsă ca inadmisibilă.

Dacă răspunsul la întrebarea nr. 2 este nu, adică nu este aplicabil în cauză dreptul UE, atunci solicitarea părții ca instanța respectivă să adreseze o cerere preliminară Curții de Justiție trebuie respinsă ca inadmisibilă (sau instanța trebuie să abandoneze ideea de a trimite din oficiu o cerere preliminară).

Dacă răspunsul la întrebarea nr. 2 este da, adică în cazul în care este aplicabil în cauză dreptul UE, trecem la pasul nr. 3:

1.	Instanța căreia i se solicită trimiterea este „instanță” în sensul art. 267 TFUE
2.	Intră litigiul în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii Europene?
3.	■ Este chestiunea de drept al Uniunii, identificată la cerere sau din oficiu, necesară pentru soluționarea litigiului?
<i>Rezolvarea problemei de drept UE trebuie să aibă legătură cu obiectul litigiului și să fie elementul (unul dintre elementele) necesar(e) pentru soluționarea litigiului dedus judecării.</i>	

Instanța națională poate să trimită o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare numai atunci când apreciază că dezlegarea întrebărilor pe care și le pune în legătură cu interpretarea dreptului Uniunii aplicabil în speță îi este *necesară* pentru a reuși să soluționeze litigiul cu care a

fost sesizată. În sens negativ, dezlegarea întrebărilor *nu* este necesară dacă „indiferent care ar fi răspunsul la această întrebare, el nu ar putea avea nicio influență asupra soluționării litigiului”.⁵

Curtea de Justiție a arătat în mod repetat în hotărârile sale că, în temeiul competențelor pe care le împarte cu instanțele naționale pentru bunul mers al procedurii preliminare, instanța națională de trimitere este cea care decide dacă chestiunea de drept al Uniunii este pertinentă în cauză. Cu toate acestea, în prezent competența finală de a aprecia asupra pertinentei problemei aparține Curții de Justiție, și nu instanței naționale. Curtea „și-a rezervat competența”, de a analiza pertinenta întrebărilor ca element de verificare a propriei competențe de soluționare a cererii. Curtea va răspunde numai „unei nevoi obiective, inerente pentru soluționarea unui litigiu”, atât în scopul de a contribui la o bună administrare a justiției în statele membre, cât și în acela de a evita utilizarea procedurii preliminare în alte scopuri decât cele pentru care a fost instituită. Desigur că aceasta poate fi privită ca o ingerință în competența alocată instanțelor naționale, pentru că analiza pertinentei întrebărilor presupune o analiză a obiectului și situației de fapt din litigiul național. Cu toate acestea, scopul Curții este acela de a evita pierderea de timp și resurse, atât a sa și a instanței naționale, cât mai ales a părților din litigiul principal, ocazionată de o trimitere preliminară care nu ar avea legătură cu cauza.

Curtea de Justiție nu verifică sistematic pertinenta întrebărilor adresate de instanța de trimitere, raportat la obiectul litigiului. La stadiul actual de dezvoltare a dreptului UE, *întrebările adresate de către instanțele naționale se bucură de o prezumție de pertinentă*. Prezumția de pertinentă poate fi răsturnată în urma unei analize a întrebărilor adresate, efectuată de către Curte în principal la cererea unuia dintre participanții la procedură.

Existența unei hotărâri anterioare a Curții de Justiție privind întrebări identice din punct de vedere material cu întrebările pe care intenționează să le adreseze instanța națională (adică existența unui precedent) **nu** atrage nepertinența acestora din urmă. Instanțele naționale, inclusiv cele ale căror hotărâri nu mai sunt supuse căilor de atac, sunt libere să sesizeze Curtea în cazul în care consideră oportun⁶. Într-adevăr, faptul că CJUE a avut ocazia să dezlege deja, într-o altă cauză, o problemă de drept al Uniunii identică cu cea cu care se confruntă instanța nu înseamnă că pentru această instanță problema respectivă nu are legătură cu obiectul litigiului dedus judecării sale. Înseamnă cel mult că instanța respectivă, dacă judecă în ultim grad, nu se află sub *obligația* de a formula o cerere preliminară, pentru că are deja un răspuns. Un alt argument în favoarea acestei interpretări a Curții este că o nouă cerere preliminară în legătură cu aceeași problemă, într-un caz similar celui (celor) în care Curtea s-a pronunțat deja, reprezintă calea pentru schimbarea precedentului stabilit de Curte. Dacă nu ar exista posibilitatea de a trimite întrebări identice în legătură cu o problemă, dreptul nu ar putea evolua odată cu societatea. Prezumția de pertinentă poate fi răsturnată în următoarele cazuri:

- interpretarea normelor de drept al Uniunii solicitată de către instanța de trimitere „nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale”;
- întrebările adresate de instanța de trimitere sunt de natură ipotetică.

⁵ [Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT/Ministero della sanita, 283/81, EU:C:1982:335, pct. 10.](#)

⁶ Pentru prima oară, în [Hotărârea din 27 martie 1963, Da Costa en Schaake NV și alții/Administratie der Belastingen, 28-30/62, EU:C:1963:6](#); hotărârea CILFIT/Ministero della sanita. 283/81, anterior citată, pct. 13 și 15.

Nepertinența uneia sau a tuturor întrebărilor, odată constatată de către Curte, constituie una din cauzele de inadmisibilitate parțială sau totală a cererii pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare.

Dacă răspunsul la întrebarea nr. 3 este nu, adică dezlegarea problemei ridicate nu este necesară pentru soluționarea litigiului, atunci instanța, indiferent dacă este chemată să pronunțe în cauză o hotărâre susceptibilă de atac sau o hotărâre care nu mai poate face obiectul unei căi de atac în dreptul intern, va respinge solicitarea de trimitere a unei cereri preliminare, decizie pe care o va consemna în încheierea de ședință, după care va continua judecata cauzei.

Instanțele care judecă în ultim grad de jurisdicție, vizate de alineatul (3) al art. 267 TFUE, se bucură de aceeași putere de apreciere ca toate celelalte instanțe pentru a stabili dacă rezolvarea chestiunii de drept al Uniunii le este necesară pentru a putea pronunța hotărârea în cauză. Acest lucru a fost stabilit cu fermitate de Curtea de Justiție în faimoasa hotărâre pronunțată în cauza *CILFIT*. Astfel, deși alineatul (3) pare că instituie o obligație absolută, care operează automat odată ce primii doi pași sunt parcurși, Curtea a confirmat că aceste instanțe nu sunt obligate să trimită cererea în interpretare în cazul în care chestiunea de drept al Uniunii nu este relevantă, adică în cazul în care, indiferent care ar fi răspunsul la întrebarea ridicată, el nu ar putea avea nicio influență asupra soluționării litigiului.⁷

Dacă răspunsul la întrebarea nr. 3 este da, adică dacă instanța apreciază că dezlegarea chestiunii de drept al Uniunii este necesară pentru soluționarea litigiului, atunci instanța va proceda la pasul nr. 4:

1.	Instanța căreia i se solicită trimiterea este „instanță” în sensul art. 267 TFUE
2.	Intră litigiul în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii Europene?
3.	Este chestiunea de drept al Uniunii, identificată la cerere sau din oficiu, necesară pentru soluționarea litigiului?
4.	Poate rezolva instanța singură chestiunea de drept al Uniunii identificată? (e necesară trimiterea preliminară?)
Analiza prevederii de drept al Uniunii incidentă în cauză, astfel cum a fost interpretată de CJUE.	

Observați că până acum instanța a verificat îndeplinirea unor *condiții de admisibilitate*, unele dintre ele de poziționare a litigiului din punct de vedere material și temporal în sfera competențelor instanțelor naționale și ale Curții de Justiție, altele de pertinență a problemei

⁷ [Hotărârea CILFIT/Ministero della sanita, 283/81, EU:C:1982:335](#), pct. 10.

identificate raportat la obiectul litigiului. Ultimul pas ține de *temeinicia folosirii instrumentului trimiterii preliminare* într- un asemenea litigiu.

Acte éclairé = act clarificat Situația în care există una sau mai multe hotărâri anterioare prin care Curtea să fi răspuns exact la problema de drept pe care și-o pune instanța de trimitere sau la o problemă asemănătoare.

Pentru a trece de pasul nr. 4, instanța are două etape de parcurs:

4a. Este chestiunea de drept UE respectivă identică cu o chestiune asupra căreia deja s-a pronunțat Curtea?

Analiza normei europene presupune obligatoriu cercetarea jurisprudenței Curții de Justiție în materie (pe <http://curia.europa.eu/icms/icms/i/6/>), pentru că până la data la care ne-am alăturat Uniunii Europene s-a acumulat o jurisprudență bogată și nuanțată cu privire la prevederile fostului Tratat CE, precum și ale legislației secundare adoptate. Desigur, cu cât mai nou este un act al Uniunii, cu atât mai scurt este timpul în care a produs efecte (de când a fost transpus sau pus în aplicare) și mai puține au fost oportunitățile pe care le-a avut Curtea să îl interpreteze.

În plus, cercetarea jurisprudenței Curții trebuie să cuprindă nu numai hotărârile preliminare, ci și hotărârile pronunțate în acțiunile directe. De exemplu, problema dacă fostul art. 90 CE (actual art. 110 TFUE) poate fi interpretat în sensul că interzice introducerea/menținerea unui impozit intern *precum* cel stabilit de O.U.G. nr. 50/2008⁸ pentru un vehicul anume poate să fi fost deja rezolvată ca urmare a unor cereri preliminare provenind de la alte instanțe din UE sau ca urmare a unor acțiuni directe în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introduse de Comisia Europeană împotriva unor state membre care au introdus impozite similare.⁹ Cu alte cuvinte, nu contează calea procedurală care a dus la rezolvarea chestiunii de drept al Uniunii cu care este confruntată instanța de trimitere. Ambele căi legale din exemplul de mai sus, trimiterea preliminară și acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru, fac parte din sistemul de căi legale stabilit de tratate în vederea asigurării faptului că nici instituțiile Uniunii, nici statele membre nu se pot sustrage controlului judiciar privind conformitatea măsurilor pe care le adoptă cu tratatele.

Prin urmare, **dacă răspunsul la întrebarea nr. 4a este da**, adică în situația în care există jurisprudență anterioară a Curții referitoare la exact aceleași întrebări sau la întrebări similare, iar cu ajutorul său instanța națională se consideră edificată în legătură cu problema de drept al Uniunii, atunci **instanța, indiferent dacă judecă sau nu în ultim grad**, are două posibilități:

⁸ O.U.G. pentru instituirea taxei de poluare pentru autovehicule, publ. în M.Of. nr. 327/25 aprilie 2008. Obiect al celei de-a doua trimiteri preliminare din România, cauza C-402/09, Tatu.

⁹ Acțiuni introduse de Comisie în temeiul fostului Art. 226 CE (actual 258 TFUE).

1. **va respinge motivat solicitarea de trimitere** a unei cereri preliminare ca neîntemeiată și va continua judecata cauzei;

2. **va trimite totuși o cerere preliminară**; atunci când decide dacă să trimită cererea preliminară deși consideră că problema a fost rezolvată anterior de către Curte, instanța trebuie să pună în balanță întârzierile cauzate de durata procedurii preliminare, cu necesitatea de a obține totuși o decizie preliminară. Curtea va face aplicarea art. 99 din Regulamentul de procedură și va pronunța o ordonanță motivată, nu o hotărâre preliminară, în care se va mărgini să facă trimitere la jurisprudența anterioară relevantă și să rezume considerentele importante.

Cu alte cuvinte, ce-am avut, și ce-am pierdut? Am avut o oarecare incertitudine (eram destul de sigură că așa este, dar mai erau niște circumstanțe care îmi ridicau probleme), am câștigat certitudine. Am pierdut însă timpul și resursele părților, dar și (semnificativ prin scara la care operează) timpul și resursele Curții de Justiție. Angrenarea mecanismului trimiterii preliminare, mai ales efortul și costurile inițiale de traducere în toate limbile oficiale ale UE (pasul unu când ajunge cererea preliminară la Curte), nu ar trebui atrasă cu ușurință.

Nu există rețete fixe, singurul lucru cert este că e important să reflectați temeinic asupra trimiterii în această situație. Este adevărat, pe de altă parte, că uneori o jurisprudență anterioară, dar neprovenind din trimiteri din România, poate să nu fie convingătoare la nivelul întregii țări și o decizie preliminară, chiar în forma ordonanței motivate, să fie singura cu autoritate necesară pentru a se obține unificarea practicii. Mai rar, poate fi calea pentru schimbarea jurisprudenței constante anterioare a Curții. Și mai există și posibilitatea ca estimarea să fie greșită, adică ceea ce instanța de trimitere apreciază că este act clarificat, să nu fie, în viziunea CJUE.

Este oportun să considerăm aici și situația în care instanța (sau chiar completul) din care faceți parte **nu** este primul din țară sesizat cu problema respectivă sau care își pune din oficiu problema respectivă. De multe ori, litigiile în care se ridică probleme de interpretare a dreptului UE nu sunt singulare, ci au tendința să vină cu sutele sau miile. Cu alte cuvinte, este posibil ca la momentul la care deliberați asupra deciziei de a trimite o cerere preliminară, **o altă instanță din țară să fi luat deja decizia de a trimite într-un dosar cu o problemă identică de drept** și chiar să fi motivat și expediat cererea la Luxemburg. Ar fi util să puteți aștepta rezultatul în acea cauză, fără a mai trebui să redactați propria cerere și fără a încărcă rolul CJUE cu încă o cerere identică, nu? Decizia pronunțată de Curte în prima trimitere își va produce oricum efectele în toate sistemele de drept din UE; din perspectiva instanței din care faceți parte, motivarea măsurii suspendării judecării până la pronunțarea hotărârii CJUE în cauza similară anterioară ar fi substanțial redusă față de cea pe care o presupune redactarea propriei cereri preliminare; din perspectiva CJUE, ar contribui la o mai bună utilizare a eforturilor umane și financiare. Atunci când primește duplicate și triplicate (de la noi s-a întâmplat să se trimită chiar și 3 cereri preliminare în 3 dosare identice, numai reclamanții erau diferiți, de către același complet, în aceeași ședință, pe exact aceeași problemă), CJUE le suspendă (are acest instrument la îndemână în Regulamentul de procedură) și derulează procedură normală doar cu prima, după care cele suspendate sunt repuse pe rol și pronunțate identic. Este de considerat dacă nu cumva ar fi mai eficient din perspectiva tuturor ca actul suspendării să se producă în fața instanței naționale. Lucrurile nu sunt însă foarte simple.

În primul rând, cum aflați dacă a fost înregistrată la Curte o altă cerere din România? CJUE nu publică întotdeauna întreaga cerere preliminară, ci uneori doar întrebările preliminare. Acestea sunt publicate în Jurnalul Oficial al UE relativ repede după ce sunt înregistrate la Curte, în aproximativ două luni după ce au ajuns apar dacă efectuați o căutare folosind motorul de pe situl curia. A cunoaște doar întrebările este însă de utilitate redusă, pentru că circumstanțele ușor diferite pot fi determinante. Mult mai util este conținutul *întregii cereri preliminare*, singurul act din care puteți afla exact parametrii litigiului, contextul în care CJUE va da cel mai probabil interpretarea, motivele care au determinat instanța să efectueze trimiterea. Numai citind întreaga cerere puteți aprecia cu siguranță dacă mai este necesar să trimiteți și voi sau nu. E posibil ca din lectura cererii anterior trimise să vă formați opinia că modul de redactare al cererii anterioare va duce la o ordonanță de inadmisibilitate din partea Curții, caz în care veți lua decizia să redactați voi o cerere care să respecte toate cerințele.

EUROQUOD

www.euroquod.ro/ue/cereri/evidenta Baza de date a trimiterilor preliminare din România

Sistemul informatic de gestiune a dosarelor instanțelor judecătorești (ECRIS) este o soluție, deși căutarea poate fi împovărătoare.

Alternativ, conținutul întregii cereri poate fi consultat direct pe situl Rețelei de judecatori-coordonatori în materia dreptului Uniunii Europene, EuRoQuod, care menține o bază de date oficială cu privire la cererile preliminare trimise din România și parcursul lor. Din păcate, aceasta nu este actualizată în prezent, însă facem demersuri pentru a depăși acest neajuns.

În al doilea rând, lipsește la ora actuală un temei de suspendare a judecării pentru aceste situații. Codul de procedură civilă conține numai temeiul de suspendare de drept a judecării în cauza în care a fost trimisă cererea preliminară. Opiniile sunt împărțite în legătură cu gradul în care art. 413 alin. (1) pct. 1 din Codul de procedură civilă (cazul de suspendare facultativă atunci când dezlegarea cauzei depinde de existența sau inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecări) poate fi interpretat (atât de) extensiv. Ar fi de dorit introducerea unui temei expres de suspendare facultativă, similar celui prevăzut de art. 520 alin. (4) pentru sesizarea Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile.

În orice caz, consultarea cererilor anterioare trimise pe probleme identice nu poate fi decât de ajutor la luarea deciziei de a trimite și, mai departe, la redactarea cererii.

Încă o precizare în legătură cu această etapă, legată de instanțele care judecă în ultim grad. Opțiunile de mai sus sunt valabile chiar dacă instanța se încadrează la alin. (3) al art. 267 TFUE, adică hotărârea pe care este chemată să o pronunțe în cauză nu mai poate face obiectul unei căi de atac în dreptul intern. Hotărârea *CILFIT*¹⁰ - punctul de început și de sfârșit în materia trimiterilor preliminare - a confirmat această chestiune fără umbră de îndoială, aducând limite obligației pe care textul alin. (3) o introduce în sarcina instanțelor care judecă în ultim grad. Punctele 13-15 din hotărâre sunt cele care pot fi citate în motivarea respingerii trimiterii pentru situația în care instanța de ultim grad apreciază că rezolvarea problemei de drept UE se poate face pe baza jurisprudenței anterioare a CJUE:

„13. Trebuie amintit în această privință că în hotărârea din 27 martie 1963 (în cauzele reunite 28-30/1962, Da Costa, Rec., p. 75) Curtea a declarat că «deși Articolul 177 alineatul (3) obligă fără nici o restricție instanțele naționale ale căror decizii nu pot face obiectul unei căi de atac în dreptul intern să trimită Curții orice întrebare privind interpretarea

¹⁰ [Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT/Ministero della sanita, 283/81, EU:C:1982:335.](#)

adresată în fața acestora, autoritatea interpretării date de Curte în temeiul Art. 177 poate, cu toate acestea, să priveze această obligație de cauza sa și să o golească astfel de conținut; acesta este cazul, în special, atunci când întrebarea adresată este identică din punct de vedere material cu o întrebare care a făcut deja obiectul unei hotărâri preliminare într-o cauză similară».

14. Același efect, în ceea ce privește limitele obligației formulate de Articolul 177 alineatul (3), poate rezulta dintr-o jurisprudență consacrată a Curții care a rezolvat aspectul de drept respectiv, indiferent de natura procedurilor care au condus la această jurisprudență, chiar în absența unei stricte identități a întrebărilor în litigiu.

15. Cu toate acestea, se înțelege că, în toate aceste împrejurări, instanțele naționale, inclusiv cele menționate la Articolul 177 alineatul (3), au libertatea de a sesiza Curtea în cazul în care ele consideră acest lucru oportun.”

Dacă răspunsul la întrebarea nr. 4a este nu, adică în situația în care nu există jurisprudență anterioară a Curții referitoare la exact aceleași întrebări sau la întrebări similare, se trece la etapa următoare a pasului nr. 4:

4b. In lipsa unei jurisprudențe constante a Curții cu privire la chestiunea de drept respectivă, este instanța sigură cu privire la modul de soluționare a problemei respective?

Dacă răspunsul la întrebarea nr. 4b este da, adică în cazul în care, în lipsa unei jurisprudențe constante a Curții, instanța apreciază că este sigură în legătură cu modul de soluționare a chestiunii de drept al Uniunii identificate, atunci, **indiferent dacă judecă sau nu cauza în ultim grad**, are în continuare două posibilități:

1. **va respinge solicitarea de trimitere** a unei cereri preliminare și va continua judecata cauzei. Soluționarea chestiunii de drept al Uniunii identificate poate fi de multe ori problematică în lipsa unei jurisprudențe anterioare relevante a Curții. Acesta este pasul la care se diferențiază instanța de la alin. (2) de cea de la alin. (3) al art. 267 TFUE, iar obligația instituită de textul alin. (3) capătă contur:

 - instanța de la alin. (2), a cărei hotărâre în cauză mai poate face obiectul unei căi de atac, are din punct de vedere al dreptului UE o libertate deplină de a decide dacă să trimită o cerere preliminară sau, în schimb, să nu trimită o cerere preliminară și să soluționeze problema pe cont propriu. Aceasta tocmai pentru că hotărârea pe care o pronunță mai poate fi atacată și, prin urmare, mai există posibilitatea ca problema să fie supusă analizei instanței superioare, probabil chiar cea care judecă în ultim grad. Așadar, instanțele care nu judecă în ultim grad nu au nicio obligație de trimitere, alta decât dorința de a tăia nodul Gordian la un stadiu cât mai timpuriu al procesului; dar altfel, din perspectiva obligațiilor asumate prin Tratatul de aderare, pot lăsa însărcina instanței superioare sau a celei care va judeca în ultim grad decizia de a trimite o cerere preliminară.
 - instanța de la alin. (3), a cărei hotărâre în cauză *nu* mai poate face obiectul unei căi de atac, are o libertate condiționată de a decide dacă să trimită o cerere preliminară sau nu. Instanțele care judecă în ultim grad trebuie să manifeste o atenție particulară atunci când ajung la concluzia că sunt sigure cu privire la modul de soluționare al problemei. Potrivit hotărârii *CILFIT*, aceasta înseamnă că:

„16. 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 soluționare 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 în mod la fel de evident și instanțelor naționale ale celorlalte state membre și Curții de Justiție. Doar în cazul în care aceste condiții sunt îndeplinite, instanța națională se poate abține să mai trimită această întrebare Curții de Justiție și poate să o soluționeze pe propria răspundere.

17. 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.

18. 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 toate autentice; astfel, o interpretare a unei prevederi de drept comunitar implică o comparare a versiunilor lingvistice.

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

20. În sfârșit, fiecare prevedere de drept comunitar trebuie să fie plasată în contextul său și interpretată în lumina ansamblului prevederilor acestui drept, a finalităților și a stadiului evoluției acestuia la data la care respectiva prevedere trebuie să fie aplicată.”¹¹

Cerința stabilită de Curte la pct. 16 din CILFIT pentru ca o instanță care judecă în ultim grad să nu trimită o cerere preliminară este, deci, ca aceasta să fie convinsă că soluția pe care a găsit-o pe cont propriu este aceeași cu cea pe care ar da-o și alte instanțe din alte state membre, precum și însăși Curtea de Justiție.

Misiunea pare atât de imposibilă încât e considerată ca echivalând cu o obligație de trimitere în cele mai multe cazuri - în primul rând care judecător poate fi sigur dincolo de orice îndoială rezonabilă că alți judecători din alte state membre și însăși Curtea de Justiție ar da aceeași dezlegare de drept?!? Ca să nu mai vorbim de compararea tuturor celor 24 de versiuni lingvistice!

Punctele 17-20 enumeră toate dificultățile pe care le-ar avea de depășit o instanță sigură pe sine - suntem avertizați de la început cât de dificilă este interpretarea dreptului Uniunii: presupune o comparare a diverselor versiuni lingvistice, ceea ce implică stăpânirea unui vocabular juridic în câteva limbi oficiale.

S-ar putea citi printre rânduri că factorii de care trebuie să țină cont instanțele care judecă în ultim grad transmit un mesaj clar: care este instanța capabilă să compare toate versiunile lingvistice ale normelor europene?; care are cunoștințele cele mai vaste despre accepțiunile diferite ale normelor europene în raport de normele interne și despre caracteristicile și complexitatea dreptului comunitar? Curtea de Justiție, nu o instanță națională, chiar și de ultim grad.

„Strategia CILFIT” sau teoria *acte clair*, cum a ajuns să fie cunoscută în doctrină, a constituit și continuă să constituie subiect de dezbateri, mai ales că multe dintre instanțele supreme ale statelor membre (aflate în vârful ierarhiei judiciare interne), atunci când s-au aflat în poziția de a aplica aceste criterii, au ignorat ocazional constrângerile impuse de Curte și nu au trimis cereri preliminare, deși modul de soluționare a problemei nu era atât de limpede.¹² Aceasta pentru că,

¹¹ Subl. aut.

¹² Pentru câteva opinii din doctrină despre hotărârea CILFIT, a se vedea P. Craig și G. de Burca, *Dreptul Uniunii Europene*, ed. a IV-a, OUP, Oxford, 2008, trad. la Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 595-597; pentru câteva exemple de instanțe supreme care au refuzat să trimită cereri preliminare, inclusiv când era cazul să fi trimis, T. Tridimas, „Knocking on Heaven’s Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure”, CMLRev, 2003, vol. 40, p. 41-44.

odată ce textul imperativ al alin. (3) a fost înlocuit, prin interpretarea Curții, cu o formulă deschisă interpretării precum cea conținută la punctele 16-20 din CILFIT, s-a produs o schimbare de psihologie dinspre „suntem obligați să tritem” înspre „avem oare nevoie să tritem?”¹³

Pentru a observa nuanțe actuale privind doctrina CILFIT, trebuie să ne raportăm la cauzele *X și van Dijk*, C- 72/14 și C-197/14, respectiv *Ferreira da Silva*, C-160/14.

În prima dintre acestea¹⁴, Curtea a arătat următoarele:

„56 În speță, dat fiind că o instanță națională de rang inferior în raport cu instanța de trimitere a sesizat Curtea pentru a o întreba cu privire la o chestiune de drept al Uniunii asemănătoare cu cea care a fost invocată în fața instanței de trimitere și care privește exact aceeași problematică, se pune întrebarea dacă o astfel de împrejurare face să nu fie îndeplinite criteriile care rezultă din Hotărârea Cilfit și alții (283/81, EU:C:1982:335) pentru a întemeia existența unui act clar și în special cel potrivit căruia aplicarea corectă a dreptului Uniunii se impune cu o asemenea evidență încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile.

57 În această privință, trebuie amintit că numai instanța națională sesizată cu litigiul principal și care trebuie să își asume responsabilitatea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare, pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții (Hotărârea Eon Aset Menidjmont, C-118/11, EU:C:2012:97, punctul 76).

58 Pe de altă parte, trebuie subliniat că jurisprudența care decurge din Hotărârea Cilfit și alții (283/81, EU:C:1982:335) lasă numai instanței naționale sarcina de a aprecia dacă aplicarea corectă a dreptului Uniunii se impune cu o asemenea evidență încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile și, în consecință, de a decide să nu adreseze Curții o chestiune de interpretare a dreptului Uniunii care a fost invocată în fața sa (Hotărârea Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, punctul 37 și jurisprudența citată) și de a o soluționa sub propria responsabilitate (Hotărârea Cilfit și alții, 283/81, EU:C:1982:335, punctul 16).

59 Rezultă că numai instanțelor naționale ale căror decizii nu pot fi supuse unei căi de atac în dreptul intern le revine sarcina de a aprecia, sub propria responsabilitate și în mod independent, dacă se află în prezența unui act clar.

60 Astfel, deși, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, o instanță supremă a unui stat membru trebuie, desigur, să ia în considerare în examinarea sa împrejurarea că o instanță de rang inferior a adresat o întrebare preliminară, care este încă pendinte în fața Curții, totuși, o astfel de împrejurare nu poate, prin ea însăși, să împiedice instanța națională supremă să constate, în urma unei examinări conforme cu cerințele care decurg din Hotărârea Cilfit și alții (283/81, EU:C:1982:335), că se află în prezența unui act clar.

61 În sfârșit, în măsura în care împrejurarea că o instanță de rang inferior a adresat o întrebare preliminară Curții cu privire la aceeași problematică precum cea ridicată în litigiul cu care este sesizată instanța națională care se pronunță în ultimă instanță nu presupune, prin ea însăși, că nu mai pot fi îndeplinite condițiile Hotărârii Cilfit și alții (283/81, EU:C:1982:335), astfel încât această ultimă instanță ar putea decide să nu sesizeze Curtea și să soluționeze chestiunea ridicată în fața sa sub propria responsabilitate, trebuie să se considere că o astfel de împrejurare nu impune instanței naționale supreme nici să aștepte răspunsul dat de Curte la întrebarea preliminară adresată de instanța de rang inferior.

62 Această constatare este, de altfel, confirmată de jurisprudența Curții potrivit căreia articolul 267 TFUE nu se opune ca deciziile unei instanțe ale cărei decizii sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern și care a sesizat Curtea cu titlu preliminar să continue să fie supuse căilor de atac obișnuite prevăzute de dreptul național, care permit

¹³ C. Barnard și E. Sharpston, „The Changing Face of Article 177 References”, CMLRev, 1997, vol. 34, p. 1125. A se vedea și analiza criteriilor CILFIT de către AG Ruiz-Jarabo Colomer în concluziile din Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, EU:C:2005:415 sau de către AG Stix-Hackl în concluziile din Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:215, pct. 93-116. Pentru o privire proaspătă asupra teoriei *acte clair*, M. Broberg, „Acte Clair Revisited: Adapting the Acte Clair Criteria to the demands of the times”, CMLRev., 2008, vol. 45, p. 1383.

¹⁴ Hotărârea din 15 septembrie 2015, C-72/14 și C-197/14, *X și Van Dijk*, EU:C:2015:564.

unei instanțe de rang superior să soluționeze ea însăși litigiul care face obiectul trimiterii preliminare și să își asume, astfel, responsabilitatea de a asigura respectarea dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Ordonanța Națională Loterij, C-525/06, EU:C:2009:179, punctele 6-8).”

Așadar, o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern nu este obligată să sesizeze CJUE pentru simplul motiv că, într-o cauză asemănătoare cu cea cu care este sesizată și privind exact aceeași problematică, o instanță națională de rang inferior a adresat o întrebare preliminară CJUE și nici să aștepte răspunsul dat la această întrebare.

În *Ferreira da Silva*¹⁵, în discuție se afla interpretarea noțiunii „transfer de unitate”, în sensul articolului 1 alineatul (1) din Directiva 2001/23. CJUE a decis că interpretarea era neclară, marcată atât de decizii divergente ale unor instanțe judecătorești inferioare în ceea ce privește interpretarea acestei noțiuni, cât și de dificultăți de interpretare recurente ale acesteia în diferitele state membre. În atare condiții, obligația instanței de ultim grad de sesizare a CJUE cu o trimitere preliminară subzista, iar încălcarea acestei obligații era de natură să atragă răspunderea statului pentru încălcarea dreptului UE.

2. va trimite o cerere preliminară; și în această situație, ca și în cea expusă mai sus, la întrebarea nr. 4a, atunci când decide dacă trimite sau nu, instanța trebuie să ia în considerare toate circumstanțele unei trimiteri preliminare. Diferența este că, în lipsa jurisprudenței clare a CJUE, pentru mulți judecători gradul de certitudine în legătură cu soluția este mai mic și responsabilitatea mai mare, pentru că este ultimul cadru procesual în care poate fi trimisă o cerere preliminară pentru lămurirea problemei. În fine, și de această dată este posibil ca instanța de trimitere să primească o ordonanță motivată, în loc de hotărâre preliminară. Aceasta pentru că ceea ce poate părea pentru o instanță națională ca fiind o chestiune a cărei rezolvare nu este evidentă, pentru Curte să constituie o chestiune deja tranșată.

Dacă răspunsul la întrebarea nr. 4b este nu, adică dacă instanța nu este sigură în legătură cu modul de soluționare a chestiunii de drept al Uniunii, atunci:

- **este de dorit** să trimită o cerere preliminară, dar nu este obligată, dacă este instanță care nu judecă în ultim grad;
- **este obligată** să trimită o cerere preliminară, dacă este instanță care judecă în ultim grad.

Indiferent de pasul la care s-a ajuns pe parcursul descris până aici, odată ce instanța iadecizia de a trimite o cerere preliminară, pasul următor este redactarea și trimiterea acesteia, împreună cu suspendarea judecății cauzei, aspecte abordate într-o secțiune separată mai jos.

¹⁵ [Hotărârea din 9 septembrie 2015, *Ferreira da Silva e Brito*, C-160/14, EU:C:2015:565.](#)

Tabelul 2: Minută de admitere a unei cereri de sesizare a CJUE

Admite cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene în vederea pronunțării unei decizii preliminare, formulată de [...] /Sesizează Curtea de Justiție a Uniunii Europene în vederea pronunțării unei decizii preliminare. (din oficiu).

Dispune trimiterea cererii preliminare la Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Suspendă judecata până la pronunțarea hotărârii de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Cu recurs în ceea ce privește suspendarea, pe toată durata acesteia, care se va depune la [instanța].

Pronunțată în ședință publică astăzi, [...] /prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei, azi, ...

8. A primi sau a nu primi? Perspectiva CJUE

Corespunzător pașilor identificați anterior, putem distinge situațiile în care CJUE va respinge o cerere preliminară în interpretare ca inadmisibilă, prin ordonanță motivată, în temeiul art. 53(2) din Regulamentul de procedură:

- organismul de trimitere nu este „instanță” în sensul art. 267 TFUE, astfel cum a fost interpretată noțiunea;
- obiectul întrebărilor nu intră în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii, *rationae materiae* (litigiul este pur intern) sau *temporis* (faptele din litigiul principal s-au petrecut complet înaintea aderării României la UE);
- situațiile care s-ar grupa în categoria lipsei de relevanță a întrebărilor:
 - întrebările nu sunt pertinente pentru soluționarea litigiului dedus judecării instanței de trimitere

(nu au legătură cu obiectul litigiului sau sunt ipotetice); ○ litigiul nu este autentic, ci creat artificial în scopul de a provoca o trimitere preliminară (în sistemul actual românesc, acest motiv poate fi apreciat numai de către CJUE; instanța română nu are instrumente legale pentru a constata acest lucru; pe scurt, Curtea a decis în *Foglia/Novello*¹⁶ că dacă după examinarea diverselor circumstanțe de fapt este foarte evident pentru Curte că litigiul dintre părți nu este real, ci a fost creat artificial în scopul de a provoca o trimitere preliminară, Curtea se va considera incompetentă să se pronunțe asupra cererii preliminare și o va respinge; a curs multă cerneală pe marginea acestei cauze, argumentele sunt foarte atrăgătoare intelectual, dar a fost aplicată foarte rar);

- instanța de trimitere nu explică adecvat de ce îi este necesar răspunsul Curții pentru soluționarea litigiului; strâns legată de aceasta este situația în care cererea de pronunțare a hotărârii preliminare nu cuprinde o descriere adecvată a situației de fapt și de drept (motivul de respingere cel mai frecvent), cu alte cuvinte este atât de lapidară încât Curtea nu poate sub nicio formă să deducă despre ce este vorba așa încât să formuleze un răspuns. Acestea sunt condiții referitoare la modul de redactare a cererii, în prezent menționate expres de art. 94 din Regulamentul de procedură și pe care o să le analizăm separat, în secțiunea dedicată redactării cererii.

¹⁶ [Hotărârea din 16 decembrie 1981, Foglia/Novello, 244/80, EU:C:1981:302.](#)

9. Consecințele nerespectării obligației de trimitere sau ale greșitei aplicări a hotărârilor Curții: răspunderea statului Nerespectarea de către instanțele care judecă în ultim grad a obligației de trimitere, astfel cum a fost interpretată de către Curte sau greșita aplicare a jurisprudenței Curții de către aceste instanțe poate avea în principiu drept consecință angajarea răspunderii statului față de persoanele prejudiciate.

Ca urmare a obținerii unei hotărâri definitive defavorabile din partea Curții Supreme Administrative, referitoare la drepturi izvorâte din raporturi de muncă, profesorul universitar Köbler a introdus împotriva statului austriac o acțiune în despăgubiri, susținând că hotărârea Curții Supreme Administrative a fost pronunțată cu încălcarea unor dispoziții de drept comunitar, astfel cum fuseseră acestea interpretate de Curte în hotărâri anterioare. Instanța sesizată cu soluționarea acțiunii în despăgubiri s-a văzut pusă în situația de a aplica principiul răspunderii statului pentru încălcări imputabile ale dreptului comunitar, creat în *Francovich*¹⁷ și dezvoltat în *Brasserie du Pecheur*,¹⁸ la cazul în care încălcarea pretinsă venea din partea unei instanțe superioare (chiar supreme). Curtea statuase în *Brasserie du Pecheur* că, în ceea ce privește angajarea răspunderii pentru cauzarea de prejudicii, statul trebuie considerat un tot unitar, indiferent dacă încălcarea aflată la originea prejudiciului este imputabilă puterii legislative, judiciare sau executive. În *Köbler*¹⁹, pretinsa încălcare consta în retragerea cererii preliminare în condițiile în care se constata ulterior că nu ar fi trebuit retrasă, pentru că rezolvarea problemei de drept UE nu era atât de clară, iar instanța aplicase greșit dreptul UE.

Argumentele înfățișate de către părțile din litigiul principal, precum și de către guvernele și instituțiile UE participante la procedura preliminară au fost pe măsura problemei înfățișate spre soluționare. Participanții la procedură s-au împărțit în două tabere: cei care au susținut imposibilitatea angajării răspunderii statului pentru încălcări imputabile instanțelor judecătorești și cei care au recunoscut posibilitatea angajării răspunderii statului în asemenea situații, dar în mod limitat.

Au fost dezbătute argumente care țin de noțiuni fundamentale pe care se sprijină sistemele de drept: responsabilitatea limitată a statului pentru deciziile judecătorești (existentă în toate statele membre), principiul securității raporturilor juridice, principiul autorității de lucru judecat, principiul independenței și al autorității puterii judecătorești, dificultatea determinării forului competent să soluționeze o asemenea cerere în despăgubiri.

După ce a analizat pe rând fiecare dintre aceste aspecte, Curtea a decis că principiul răspunderii statului pentru daunele cauzate persoanelor ca rezultat al încălcărilor culpabile ale dreptului comunitar se aplică și atunci când încălcările reies dintr-o hotărâre judecătorească dată în ultimă instanță, dar *în mod excepțional*.²⁰

¹⁷ [Hotărârea din 19 noiembrie 1991, *Andrea Francovich și Danila Bonifaci și alții*, C-6/90 și C-9/90, EU:C:1991:428](#)

¹⁸ [Hotărârea din 5 martie 1996, *Brasserie du Pecheur/Bundesrepublik Deutschland și The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd și alții*, C-46/93 și 48/93, EU:C:1996:79.](#)

¹⁹ [Hotărârea din data de 30 septembrie 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513.](#)

²⁰ Pentru crearea și dezvoltarea principiului răspunderii statului, precum și o analiză în detaliu a hotărârilor Curții în materie, a se vedea *P. Craig și G. de Burca, Dreptul Uniunii Europene*, ed. a IV-a, OUP, Oxford, 2008, trad. la Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 411-430.

Condițiile a căror îndeplinire trebuie verificată de către instanța investită cu acțiunea în despăgubiri sunt cele stabilite în jurisprudența Curții de Justiție în materie:

- norma de drept al Uniunii încălcată să confere drepturi persoanelor;
- încălcarea să fie „suficient de serioasă”; cu privire la această condiție și aplicarea ei în vederea angajării răspunderii statului pentru hotărâri irevocabile ale instanțelor naționale, trebuie să se țină cont de specificul activității jurisdicționale și de exigențele legitime ale certitudinii raporturilor juridice. Conștientă de impactul hotărârii sale, Curtea a stabilit că răspunderea statului pentru încălcări ale dreptului comunitar rezultate din hotărâri judecătorești irevocabile poate surveni „numai în cazul excepțional în care judecătorul a încălcat flagrant legea aplicabilă”. Sintagma este la fel de deschisă interpretării ca și cea pe care încearcă să o explice. Curtea a arătat că, pentru verificarea îndeplinirii acestei condiții, instanța națională investită cu soluționarea acțiunii în despăgubiri trebuie să ia în considerare *toți* factorii care caracterizează situația de fapt, printre care se numără:
 - gradul de claritate și de precizie al normei încălcate;
 - dacă încălcarea a fost intenționată sau a fost o eroare de drept scuzabilă;
 - existența unei poziții luate, eventual, de o instituție a Uniunii cu privire la problema de drept respectivă; ○ nerespectarea de către instanța în cauză a obligației de a formula o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare conform alin. (3) al art. 267 TFUE;
- *în orice caz*, încălcarea este considerată „suficient de serioasă” atunci când hotărârea respectivă a fost pronunțată „cu încălcarea evidentă a jurisprudenței Curții”, o altă sintagmă deschisă interpretării.
- să existe o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligației de către stat (pronunțarea hotărârii respective de către instanța care judecă în ultim grad) și prejudiciul suferit.

În vreme ce dreptul la repararea prejudiciului își găsește fundamentul direct în dreptul Uniunii, odată ce condițiile de mai sus sunt întrunite, repararea de către stat a prejudiciului cauzat are loc conform regulilor de drept național privind răspunderea, cu precizarea că cerințele stabilite de dreptul intern în materia reparării prejudiciilor nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele care privesc cererile similare de natură internă și nu trebuie să fie în așa fel formulate încât obținerea reparațiilor să fie imposibilă sau extrem de dificilă în practică. Rămâne în sarcina fiecărui sistem de drept al statelor membre să desemneze instanța competentă să judece cauzele referitoare la o asemenea reparație.

În dreptul român, mijlocul prin care se poate atrage răspunderea statului pentru încălcarea dreptului UE este printr-o acțiune de drept comun în realizare.

Rolul instanței investite cu o asemenea acțiune în despăgubiri nu este unul ușor: analiza îndeplinirii condițiilor stabilite mai sus de Curte presupune o incursiune în *fondul* cauzei care a dus la pronunțarea unei hotărâri definitive/și irevocabile de către o instanță de regulă superioară. Nu este greu de imaginat de ce instanța investită cu acțiunea în despăgubiri s-ar considera pusă într-o situație dificilă, dacă nu imposibilă, din care ar căuta o ieșire care să o scutească de responsabilitatea de a cenzura hotărârea unei instanțe superioare, poate chiar instanța supremă a sistemului judiciar din care face parte. O soluție de a evita această situație este cea aleasă chiar de

instanța din *Köbler*, care a adresat specific și o întrebare preliminară în care cererea Curții să se pronunțe nu numai de principiu, ci și în speță

