

Dr. Gyula FÁBIÁN

Drept instituțional al Uniunii Europene

Ediția a 3-a

Editura
Hamangiu
2023

6.9. Acțiunea preliminară

417. Tabel schematic/sintetic privind acțiunea preliminară^[1]:

| | |
|--------------------------------|---|
| 1. Temei juridic | Art. 19 alin. (3) lit. b) TUE, art. 267 TFUE, art. 23 Statutul CJUE, art. 93-114 RP Recomandări în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimerilor preliminare, din 08.11.2019 |
| 2. Competența | CJUE |
| 3. Inițiator | O instanță națională dintr-un stat membru |
| 4. Participanți | Părțile din procesul de fond/național, stat membru, instituții sau organe ale UE |
| 5. Intervenienți | – |
| 6. Natura juridică | Acțiune necontradictorie/necontencioasă, din perspectiva dreptului procesual național este o acțiune intermediară/incidentală |
| 7. Obiect | Interpretarea dreptului originar unional, stabilirea valabilității și interpretarea actelor normative de drept unional secundar |
| 8. Procedură prealabilă | Nu |
| 9. Termene | Nu, dar este recomandat ca instanța națională să lanseze cererea preliminară după ce starea de fapt din litigiul de fond este suficient clarificat |

Recomandări în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimerilor preliminare, din 8.11.2019:



418. Acțiunea preliminară este o acțiune de drept unional prin care o instanță națională din statele membre ale Uniunii Europene poate sau este obligată să solicite CJUE acordarea unui sprijin prin luarea unei decizii privind interpretarea tratatelor de înființare, privind valabilitatea și interpretarea actelor normative adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile UE și EURATOM, în cazul în care într-un litigiu pendinte în fața sa are îndoieli privind interpretarea tratatelor sau interpretarea și

^[1] Tabelul are la bază scheme similare elaborate de W. HAKENBERG, S. SEYR, *op. cit.*, p. 59, respectiv de C. KOENIG, M. PECHSTEIN, C. SANDER, *op. cit.*, p. 442-445, precum și de J.-L. SAURON, L. REGUER-PETIT, *op. cit.*, p. 125.

validitatea dreptului unional secundar și clarificarea acestei probleme de către CJUE contribuie la soluționarea litigiului în fond^[1].

6.9.1. *Sedes materiae*

419. Temeiul legal al acțiunii preliminare poate fi regăsit atât în dreptul unional originar, secundar, cât și în cel complementar, principalele texte legale de reglementare a ei fiind:

– art. 267 TFUE;

– art. 10 din Protocolul nr. 36 privind dispoziții tranzitorii privind actele adoptate în temeiul titlurilor V și VI din Tratatul privind Uniunea Europeană înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona;

– Convenția din 16 decembrie 1968 de la Lugano, încheiată între statele membre ale Uniunii Europene și ale Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS), privind competența instanțelor judecătorești și executarea hotărârilor judecătorești în materie civilă și comercială.

Procedura acțiunilor preliminare face parte din dreptul unional și se bazează pe principiile de bază ale acestuia, pe principiile aplicabilității directe a dreptului unional în dreptul intern al statelor membre și al primordialității dreptului unional față de actele normative interne ale statelor membre.

Acțiunea preliminară, deși este inclusă în această carte în categoria acțiunilor necontencioase, **are un caracter „sui-generis”**, deoarece conține elemente de procedură necontencioasă, asemănătoare acțiunilor în care se pronunță asupra unor chestiuni prealabile, dar și elemente caracteristice acțiunilor de anulare a unor acte normative unionale.

Această acțiune se delimitează însă în mod fundamental de acțiunile sus-amintite în ceea ce privește condițiile procesuale de declanșare a acțiunii, decurgerea procedurii și funcțiile sale în sistemul dreptului unional, deoarece aceste acțiuni nu vizează soluționarea unui litigiu propriu-zis concret, ci reprezintă **o procedură intermediară** (*anglagertes Zwischenverfahren*)^[2] în care, înainte de tranșarea litigiului aflat pendinte în fața unei instanțe naționale, CJUE, sesizată de instanța în cauză, se pronunță „*ex ante*” (anterior) asupra unor întrebări, probleme, neclarități concrete delimitate privind interpretarea și valabilitatea unor norme juridice unionale care sunt în strânsă legătură cu litigiul de bază.

Funcția acțiunilor preliminare o reprezintă asigurarea respectării unității dreptului unional și asigurarea protecției drepturilor resortisanților unionali, persoane fizice sau juridice.

^[1] În literatura de specialitate apărută în limba română sunt semnificative în acest domeniu următoarele opere: M. BROBERG, N. FENGER, *Procedura trimiterii preliminare la Curtea Europeană de Justiție*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2010; B. ANDREȘAN-GRIGORIU, *Procedura hotărârilor preliminare*, Ed. Hamangiu, București, 2010.

^[2] A se vedea, în acest sens, G. RESS, *Die Entscheidungserheblichkeit im Vorlageverfahren nach Art. 177 EWG- Vertrag in Vergleich zu Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 1 Grundgesetz*, 1993, p. 339.

De fapt, sistemul jurisdicțional unional este structurat în mod dualistic^[1], în care, pe de o parte, există ca organ jurisdicțional principal CJUE (completat de Tribunal), iar, pe de altă parte, instanțele naționale din statele membre.

CJUE este obligată prin tratatele de înființare să asigure respectarea dreptului unional și este, din punct de vedere instituțional, formal, singura instanță unională.

Instanțele naționale, la rândul lor, au obligația de a aplica dreptul unional în procesele derulate în fața lor, normele juridice unionale în majoritatea lor fiind direct aplicabile și cu rang prioritar. Astfel, toate instanțele naționale devin instanțe unionale în sens funcțional. Cu alte cuvinte, judecătorul național este „judecătorul ordinar” al dreptului unional, iar instanțele naționale sunt instanțele de „drept comun” ale dreptului unional.

Existând această împărțire dualistă în aplicarea și interpretarea dreptului unional, până la fuzionarea celor două sisteme jurisdicționale într-un viitor, această împrejurare dă naștere în mod inevitabil sau, mai bine zis, ar da naștere unor divergențe jurisprudențiale fără existența unei instanțe superioare centrale. Totodată, a stat de la început în afara îndoielii faptul că interpretarea dreptului unional nu poate fi lăsată numai în seama instanțelor naționale, nici în ceea ce privește dreptul originar, nici cel secundar, metodele și concepțiile clasice de drept intern nefiind adecvate, și că pentru asigurarea aplicării unitare a dreptului unional este nevoie de o instanță centrală în fața căreia sunt decise toate neclaritățile de interpretare în spiritul scopurilor fixate de tratatele de înființare într-o procedură comunitară^[2]. Acțiunile preliminare au fost concepute ca un răspuns la această cerință obiectivă.

În această procedură, instituțiile clasice privind calitatea procesuală, admisibilitatea și sarcina probei, respectiv autoritatea de lucru judecat ori nu își găsesc locul, ori au un alt înțeles.

Această acțiune, deși ar putea fi asemănată cu o cale de atac, nu prezintă caracterul acestora, deoarece între cele două instanțe există relații de coordonare, și nu de subordonare, toată activitatea instanței naționale și a CJUE fiind subordonată de fapt scopului lor comun, de a asigura aplicarea corectă și respectarea dreptului unional la toate nivelurile.

Totodată, nu poate fi considerată nici ca o simplă luare de poziție cu caracter profilactic de control judecătoresc, deoarece CJUE este chemată să rezolve o întrebare concretă adusă în fața sa de instanța națională, și nu pentru a se pronunța asupra unei întrebări ipotetice.

Procedura acțiunilor preliminare asigură legătura dintre CJUE și instanțele naționale și marchează puntea de legătură între dreptul intern și dreptul unional^[3], fiind menită să asigure evitarea ca într-un stat membru să se cristalizeze o jurisprudență care nu este în concordanță cu dreptul unional.

^[1] A se vedea U. EVERLING, *Justiz in Europa von Morgen*, în DRiZ 1993, p. 5 și I. SCHWARZE, *Grundzüge und neuere Entwicklung des Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft*, în NJW 1992, p. 1065, 1071.

^[2] A se vedea M.A. DAUSES, *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EG-Vertrag*, C.H. Beck, München, 1995, p. 45.

^[3] *Idem*, p. 40.

420. În concluzie, putem stabili că, prin acțiunile preliminare, CJUE, fără a avea pretenția de a fi tratată ca o curte europeană supremă sau curte de casație europeană, este chemată să asigure:

- ca fiecare normă juridică unională, în fiecare stat membru, întotdeauna să producă efecte juridice similare;

- ca fiecare judecător național să devină un judecător unional, în sensul de a fi obligat să aplice dreptul unional în cazurile concrete, și nu în sensul de a avea numai o legătură consultativă;

- garantarea drepturilor individuale fundamentale ale cetățeanului european, mai ales că cetățeanul simplu nu are posibilitatea de a introduce acțiune în anulare împotriva normelor de drept unional în mod general;

- un control indirect asupra legislațiilor interne ale statelor membre în ceea ce privește compatibilitatea lor cu dreptul unional.

În realizarea acestor cerințe însă, CJUE trebuie să acționeze în așa fel încât, prin răspunsurile sale formulate prin decizii de un anumit grad de abstractivitate, să acorde soluții care să ajute la rezolvarea litigiului de fond, dar fără să constituie o imixtiune în prerogativele judecătorului național în ceea ce privește soluționarea cauzei.

6.9.2. Specificitățile acțiunii preliminare

421. Deși acțiunea preliminară nu poate fi identificată cu niciuna dintre acțiunile de drept comun sau, mai bine zis, de drept intern în ceea ce privește elementele sale, din punct de vedere pur teoretic și scolastic, putem observa că elementele acțiunii civile au anumite asemănări cu elementele acestei acțiuni preliminare, care este ansamblul mijloacelor procesuale prin care se clarifică probleme privind valabilitatea și interpretarea unor norme juridice unionale. Astfel, **elementele** acțiunii preliminare ar fi următoarele:

Obiectul acțiunii este garantarea aplicării și interpretării unitare a normelor juridice unionale.

Cauza sau scopul urmărit ar fi unul imediat, și anume acela de stabilire a valabilității sau interpretării corecte a normei contestate, iar cel mediat ar fi rezolvarea în fond a litigiului aflat pendent în fața instanței naționale.

Partea (nu părțile sau reclamant) ar fi instanța națională care are interesul în cauză, precum și calitatea și capacitatea procesuală necesară stabilită de dreptul unional și de dreptul intern.

Acțiunea preliminară are puncte comune și cu procedura excepțiilor de neconstituționalitate.

6.9.2.1. Obiectul acțiunii preliminare

422. Conform prevederilor art. 267 TFUE, întrebările, problemele ridicate în cursul acțiunilor preliminare pot fi cele referitoare la valabilitatea, existența unor norme de drept unional sau cele cu privire la interpretarea conținutului acestor norme.

Problema se pune însă în legătură cu clarificarea termenului de „normă juridică de drept unional” sau cu indicarea tuturor prevederilor din „*acquis*-ul comunitar” care pot avea această calitate și care trebuie să fie interpretate de către CJUE ori a căror valabilitate se contestă în fața acesteia.

Conform teoriei și practicii în domeniul acțiunilor sus-amintite, întrebările pot fi referitoare atât la norme juridice de drept primar, cât și la norme juridice care fac parte din dreptul unional secundar (derivat), precum și la principiile juridice de bază ale ordinii juridice unionale.

Dreptul primar sau **originar**, înțeles ca totalitatea tratatelor de bază potrivit art. 267 TFUE, poate constitui obiectul acțiunii preliminare numai în ceea ce privește interpretarea lui.

Dreptul secundar sau **derivat** poate fi definit ca totalitatea normelor juridice unionale create de organele unionale pe baza și în cadrul principiilor și limitelor stabilite de dreptul primar, căruia îi este subordonat. În comparație cu normele juridice ale dreptului originar, cele de drept secundar pot constitui obiectul acțiunii preliminare atât în ceea ce privește valabilitatea, cât și interpretarea lor.

În jurisprudența unională a fost foarte mult discutată poziția tratatelor de drept internațional public și a tratatelor de asociere la UE în sistemul de drept unional. Chiar dacă teoria a acceptat ideea că și aceste tratate internaționale la care Comunitățile sau actualmente UE sunt părți fac parte integrantă din dreptul unional sub denumirea de **drept unional accesoriu sau complementar**, practica și mai ales CJUE în deciziile sale au stabilit însă că aceste acte normative internaționale nu pot constitui obiectul unei acțiuni preliminare cu privire la valabilitate, ci numai din perspectiva interpretării, pentru a nu se pune în pericol securitatea sistemului de drept internațional, mai ales că aceste tratate internaționale, înainte de ratificarea lor, sunt supuse aprobării, avizării din partea CJUE. Din acest drept unional accesoriu nu fac parte tratatele internaționale ale statelor membre încheiate cu state terțe în domenii necomunitare^[1] sau care nu cad în competența Comunităților/a UE și care, prin urmare, nu pot face obiectul acțiunilor preliminare.

Totodată, nu fac parte din dreptul unional nici declarațiile sau programele politice ale organelor unionale care pot constitui fundamentul unor norme unionale viitoare, dar care constituie numai o concentrare politică asupra unor scopuri viitoare de realizat. De asemenea, nu pot face obiectul unei acțiuni preliminare nici actele încheiate între organele de stat ale țărilor membre cu organizații, asociații de drept intern^[2].

La întrebarea dacă deciziile CJUE pot constitui obiectul unei acțiuni preliminare trebuie să răspundem cu nu, dar nu trebuie să uităm că aceste decizii nici nu sunt norme juridice. Acest lucru nu exclude însă posibilitatea CJUE de a completa deciziile proprii când instanța care a primit deja o asemenea decizie solicită răspuns la întrebări, neclarități suplimentare sau când, în legătură cu un act normativ unional ce a constituit deja obiectul unei asemenea acțiuni, sunt puse noi întrebări dintr-un alt punct de vedere sau referitoare la un alt aspect al acestuia^[3].

Regula este că nu constituie obiect al acțiunii preliminare interpretarea sau stabilirea valabilității normelor juridice de drept intern^[4]. Însă, această regulă s-a dovedit

[1] Cauza 44/84, *Hurd / Jones*, hot. din 15 ianuarie 1986, Culegere 1986, p. 29, ECLI:EU:C:1986:2.

[2] A se vedea M.A. DAUSES, *op. cit.*, p. 61-62.

[3] Hotărârile *Denkavit I și II* din 13 iunie 1978 (cauza 139/77, *Denkavit / Finanzamt Warendorf*, Culegere 1978, p. 1317, ECLI:EU:C:1978:126) și din 15 noiembrie 1979 (cauza 36/79, *Denkavit Futtermittel*, Culegere 1979, p. 3439, ECLI:EU:C:1979:258).

[4] Cauza 93/75, *Adlerblum / Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés*, hot. din 17 decembrie 1975, Culegere 1975, p. 2151, ECLI:EU:C:1975:178.

relativă, deoarece, în măsura în care dreptul național are ca temei dreptul unional, CJUE nu refuză interpretarea^[1].

CJUE a recunoscut în jurisprudența sa de mai multe ori că **principiile generale ale dreptului acceptate în statele membre** constituie parte integrantă a ordinii juridice unionale și sunt de mare ajutor în activitatea sa. În doctrină^[2] s-a pus problema dacă CJUE înțelege prin aceste principii numai principiile de drept (*principes de droit*) sau reguli juridice (*règles de droit*) și s-a ajuns la concluzia că aceste principii sunt considerate de Curte nu ca niște simple idei călăuzitoare, ci ca norme juridice obligatorii din care, deși sunt de mare generalitate și foarte abstracte, pe calea concretizării judecătorești pot fi deduse drepturi și obligații aplicabile unor indivizi în cazuri individuale. Așa a fost, de exemplu, situația drepturilor fundamentale care nu erau cuprinse la nivelul UE într-un catalog până la Lisabona, ci erau amintite în diverse locuri, în diferite acte normative ale dreptului originar sau derivat.

Obiect al acțiunilor preliminare pot deveni în mod indirect și alte principii fundamentale, cum sunt principiul proporționalității, al neretroactivității legilor, principiul „*non bis in idem*”, principiul bunei-credințe, principiul legalității, principiul liberului acces la justiție, principiile de care CJUE ține seama în cadrul soluționării problemelor cu care este sesizată prin acțiunile preliminare. Este însă discutabil dacă din aceste principii pot fi deduse norme juridice cu caracter obligatoriu, care necesită interpretare sau constatarea valabilității.

În legătură cu tema arătată s-a discutat și posibilitatea supunerii unor norme de drept intern „controlului” prin intermediul acțiunilor preliminare, însă CJUE a accentuat întotdeauna faptul că, potrivit competențelor acordate de art. 267 TFUE, nu are competența de a aprecia valabilitatea normelor juridice naționale sau de a interpreta normele juridice de drept intern. De asemenea, nu poate constitui obiect al acțiunilor preliminare nici problema conflictului de aplicare dintre normele dreptului intern față de dreptul unional cu rang prioritar.

6.9.2.2. Cauza acțiunii preliminare

423. Cauza acțiunii preliminare, așa cum am arătat în paginile precedente, ar fi stabilirea valabilității unor norme juridice unionale sau interpretarea conținutului acestora. În continuare vom prezenta esența celor două operațiuni sus-amintite.

Stabilirea valabilității unei norme juridice reprezintă de fapt stabilirea legalității acesteia. Exact același lucru, același scop este urmărit însă și în cadrul acțiunilor de anulare, ceea ce ar însemna că între acțiunile în anulare și cele preliminare nu există nicio deosebire. Doctrina^[3] a stabilit însă că, în timp ce acțiunile în anulare trebuie motivate întotdeauna și au scopul de a anula un act ilegal, acțiunile preliminare urmăresc un alt scop, și anume stabilirea valabilității unor norme juridice în sprijinul instanțelor naționale, fără să fie necesară depunerea motivelor de nevalabilitate. De altfel, cele mai numeroase acțiuni preliminare sunt intentate pentru interpretarea normelor unionale, și nu pentru stabilirea valabilității acestora.

Procedura acțiunilor preliminare de stabilire a valabilității unor norme juridice unionale este o **procedură incidentală**. Totuși, CJUE, în stabilirea valabilității unei

[1] Cauza 297/88, *Dzodzi / Belgia*, hot. din 18 octombrie 1990, Culegere 1990, p. I-3763, ECLI:EU:C:1990:360.

[2] M.A. DAUSES, *op. cit.*, p. 65.

[3] *Idem*, p. 74.

norme juridice unionale, va verifica norma atât sub aspectul neajunsurilor de formă, cât și al celor de fond, materiale, bineînțeles în contextul tuturor normelor unionale care preced și care decurg din norma contestată, cu respectarea ierarhiei normelor unionale. În această ierarhie de norme, primul loc este ocupat de dreptul originar, pe locul doi se află principiile de drept general acceptate de statele membre, iar pe locul trei tratatele de drept internațional public încheiate de Uniunea Europeană cu alte subiecte de drept internațional public. Aceste trei categorii sunt urmate de dreptul unional secundar, în cadrul căruia, de asemenea, există o ierarhizare, de exemplu, între regulamentele de bază și cele de executare.

424. Interpretarea normelor juridice unionale. Art. 267 TFUE nu definește termenul de interpretare, care însă, înțeles în mod obișnuit, înseamnă comunicarea conținutului și limitelor de aplicare materială în spațiu și în timp a normei juridice în cauză. Normele juridice unionale, din cauza terminologiei folosite, scopurilor pe care le urmăresc și nivelului înalt de abstractizare, sunt adesea neclare, confuze și greu de înțeles chiar și pentru un specialist.

În teoria generală a dreptului, prin „interpretarea legii”, „interpretarea dreptului” sau prin „interpretarea normelor juridice” înțelegem o **activitate de lămurire, de stabilire a adevăratului înțeles al unei norme juridice**, care este o operație logico-rațională ce se face după anumite reguli și metode specifice dreptului, constituind un moment necesar al aplicării acestuia.

Prin **metode de interpretare** înțelegem totalitatea procedeelelor folosite pentru descoperirea conținutului prevederilor normelor juridice, în scopul aplicării lor la cazuri concrete^[1]. CJUE, în activitatea sa de interpretare (singura interpretare oficială) a normelor juridice unionale, folosește următoarele metode:

Prima metodă ar fi cea **gramaticală**; dacă aceasta nu duce la niciun rezultat, sunt utilizate alte metode care sunt orientate potrivit teoriei subiective „a voinței legiuitorului”, și nu pe baza teoriei obiective a cercetării înțelesului strict normativ al legii. Astfel, metoda gramaticală a „interpretării cuvântului” este completată, corectată de o metodă de interpretare **sistematic-teleologică**^[2], orientată spre scopurile de bază unionale, metodă care constă în recurgerea la principiile de drept unional și la ideile călăuzitoare ale tratatelor de înființare, respectiv a tratatelor de modificare a acestora, care are următoarele **caracteristici** importante:

a) interpretarea autonomă a dreptului unional, ceea ce înseamnă că expresiile, noțiunile de drept unional trebuie interpretate într-un sens unional, și nu prin referire sau asemănare cu anumite norme de drept intern. Scopul este asigurarea aplicării uniforme a dreptului unional în toate statele membre;

b) interpretarea este orientată spre „efectul util” al reglementărilor, adică spre asigurarea, prin interpretarea normelor unionale, a condițiilor celor mai optime pentru activitatea UE și a organelor sale. Scopul este asigurarea capacității de funcționare a UE;

c) interpretarea dreptului secundar în conformitate cu dreptul originar;

[1] A se vedea GH. BOBOȘ, *Teoria generală a statului și dreptului*, Cluj-Napoca, p. 168-183.

[2] M.A. DAUSES, *op. cit.*, p. 78-79.

d) interpretarea dinamică-evolutivă, deoarece UE este o formă de integrare în plină dezvoltare, datorită căreia dreptul trebuie interpretat întotdeauna în funcție de progresele înregistrate, în perspectivă, și nu în mod retrospectiv;

e) interpretarea largă a celor 4 libertăți fundamentale și interpretarea strictă a rezervelor formulate de state este o metodă specific unională.

CJUE, în activitatea sa de interpretare a normelor juridice unionale, se comportă în mod asemănător cu o curte supremă de justiție, lăsând însă aplicarea dreptului unional interpretat la latitudinea instanțelor naționale. Misiunea Curții este deosebit de grea, având în vedere că este chemată să dea o interpretare cât mai clară, însă fără să intervină în prerogativele de soluționare a litigiului aparținând instanțelor naționale, neavând voie nici măcar să prejudice fondul cauzei.

Așa cum s-a afirmat în teoria dreptului unional, principiul de bază în interpretarea normelor juridice de către CJUE este „evitarea transformării judecătorului național într-un executant mecanic al unor hotărâri gata luate”^[1].

6.9.2.3. Instanța națională ca subiect unic al acțiunii preliminare

425. Procedura acțiunilor preliminare este concepută ca o procedură între instanțe. Subiectul acestei acțiuni este instanța judecătorească a unui stat membru, care exercită acțiunea sus-amintită pentru a folosi hotărârea astfel obținută la rezolvarea unui litigiu.

În dreptul european s-au purtat multe discuții teoretice cu implicații practice privind organele care pot fi considerate instanțe judecătorești și, prin urmare, care au calitatea și capacitatea procesuală, precum și interesul de a intenta o acțiune preliminară. Pentru a tranșa controversele privind considerarea unor organe ca instanțe judecătorești și mai ales în efectuarea distincției dintre instanțele judecătorești și organele administrative cu competențe pseudo-judecătorești, a fost necesară până la urmă intervenția CJUE.

De la început Curtea a vrut să dea o substanță comunitară instanțelor judecătorești naționale și a arătat că în procesul de calificare a unui organ ca instanță națională trebuie mers nu după denumirea acesteia, ci după atribuțiile, competențele, poziția sa în sistemul jurisdicțional al unei țări. Astfel, s-a arătat că în definirea instanței trebuie mers pe o linie funcțională, și nu pe una instituțională, și instanța în general trebuie să fie o **instituție statală independentă și imparțială, chemată să soluționeze diferite litigii**. Curtea a trebuit să se pronunțe cu privire la caracterul de instanță al unor instituții cum sunt: „*Pretore*” (Italia), „*Centrale Raad van Beroep*” (Olanda), „*Tariefcommissie*” (Olanda), „*Social Security Commissioner*” (Marea Britanie), „*Conseil d'Etat*” sau „*Raad van State*” (Belgia, Franța, Luxemburg, Olanda), care în denumirea lor nu dau niciun indiciu că ar fi instanțe judecătorești^[2]. Clarificarea situației a fost însă prilejuită în anul 1966, când CJE, în cauza *Vaassen-Göbbels*^[3], a arătat punctele de referință, **condițiile de bază** care pot defini o instanță din punct de vedere material și formal și care sunt următoarele:

a) independența forului decizional;

[1] A se vedea G. VANDERSANDEN, A. BAROV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, p. 301.

[2] A se vedea, în acest sens, M.A. DAUSES, *op. cit.*, p. 85-86.

[3] Cauza 61/65, *Vaassen-Göbbels / Beamtenfonds voor het Mijnbedrijf*, hot. din 30 iunie 1966, Culegere 1966, p. 261, ECLI:EU:C:1966:39.

b) instituția în cauză să poată fi arondată organelor care fac parte din puterea de stat;

c) să aibă caracter permanent;

d) să aibă competență obligatorie (să existe obligația pentru persoane fizice sau persoane juridice de a duce anumite litigii în fața unei asemenea instanțe);

e) să tranșeze litigii în procedură contencioasă (să aibă o activitate jurisdicțională);

f) decizia, sentința să fie luată pe baza unor norme juridice cuprinse în acte normative naționale.

Potrivit jurisprudenței ulterioare a Curții, caracterul contradictoriu al procedurii nu este un impediment la calificarea organului solicitant ca instanță națională^[1].

Pe baza acestor criterii, s-a stabilit că **sunt instanțe naționale**: Tribunalul Economic-Administrativ Regional din Spania^[2], Comisia de Recurs a Instituțiilor de Învățământ Superior din Suedia^[3], Consiliul de Stat Italian (care emite un aviz pentru decizia președintelui țării într-o procedură de recurs extraordinar)^[4], Oficiul de Adjudicare al Landului Tirol din Austria (*Tiroler Landesvergabeamt*)^[5], Secția contencios a Consiliului de Stat din Olanda (*Nederlandse Raad van State*)^[6], judecătorii de urgență^[7], judecătorii de instrucție^[8], Comisia Olandeză de Recurs al Medicilor Generaliști^[9], Comisia federală de supraveghere a încheierii tranzacțiilor pe piața publică germană (*Vergabeüberwachungsausschuss des Bundes*)^[10], Tribunalul de Apărare a Concuvenței din Spania (*Tribunal de Defensa de la Competencia*)^[11].

Pe de altă parte, tot CJUE a stabilit că **nu fac parte din categoria instanțelor judecătorești** din punct de vedere unional: organele de procuratură, organele administrative, instanțele de arbitraj (mai ales acelea care decid în mod privat „*ex aequo et bono*”), camerele de muncă sau alte organe profesionale jurisdicționale ale căror decizii nu se bucură de autoritate de lucru judecat, Directoratul Contribuțiilor Directe din Luxemburg (subordonat Ministerului Finanțelor și parte în căile de atac)^[12]. Nici măcar conducerea unui barou de avocați care a adresat o întrebare Curții nu a fost

[1] Cauza C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft / Bundesbaugesellschaft Berlin*, hot. din 17 septembrie 1997, Culegere 1997, p. I-4961, ECLI:EU:C:1997:413.

[2] Cauzele C-110-147/98, *Gabalfrisa și alții*, hot. din 21 martie 2000, Culegere 2000, p. I-1577, ECLI:EU:C:2000:145.

[3] Cauza C-407/98, *Abrahamsson și Anderson*, hot. din 6 iunie 2000, Culegere 2000, p. I-5539, ECLI:EU:C:2000:367.

[4] Cauzele C-69-79/96, *Garofalo și alții / Ministero della Sanità și USL n° 58 di Palermo*, hot. din 16 octombrie 1997, Culegere 1997, p. I-5603, ECLI:EU:C:1997:492.

[5] Cauza C-103/97, *Köllensperger și Atzwanger*, hot. din 4 februarie 1999, Culegere 1999, p. I-551 ECLI:EU:C:1999:52.

[6] Cauza 36/73, *Nederlandse Spoorwegen / Minister van Verkeer en Waterstaat*, hot. din 27 noiembrie 1973, Culegere 1973, p. 1299, ECLI:EU:C:1973:130.

[7] Cauza 29/69, *Stauder / Stadt Ulm*, hot. din 12 noiembrie 1969, Culegere 1969, p. 419, ECLI:EU:C:1969:57.

[8] Cauza 14/86, *Pretore di Salò / X*, Hot. din 11 iunie 1987, Culegere 1987, p. 2545, ECLI:EU:C:1987:275.

[9] Cauza 246/80, *Broekmeulen / Huisarts Registratie Commissie*, hot. din 6 octombrie 1981, Culegere 1981, p. 2311, ECLI:EU:C:1981:218.

[10] Cauza C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft / Bundesbaugesellschaft Berlin*, citată *supra*.

[11] Cauza C-67/91, *Dirección General de Defensa de la Competencia / Asociación Española de Banca Privada și alții*, hot. din 16 iulie 1992, Culegere 1992, p. I-4785, ECLI:EU:C:1992:330.

[12] Cauza C-24/92, *Corbiau / Administration des contributions*, hot. din 30 martie 1993, Culegere 1993, p. I-1303, ECLI:EU:C:1993:118.

calificată ca instanță națională^[1]. În jurisprudența sa relativ recentă CJUE a stabilit că notarii din Croația, atunci când acționează în cadrul procedurilor de executare silită în temeiul unui „înscris constatator al creanței”, nu pot fi calificați drept „instanță” nici în sensul Regulamentului privind titlul executoriu european, nici în vederea aplicării Regulamentului privind recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială. Astfel, ordonanțele de executare pe care ei le eliberează nu pot să fie, în principiu, certificate ca titluri executorii europene și nu trebuie să fie recunoscute și executate ca hotărâri judecătorești în celelalte state membre^[2].

S-a pus problema dacă **instanțele constituționale** au dreptul de a introduce o acțiune preliminară. Până în prezent, astfel de acțiuni au fost introduse de Curțile Constituționale din mai multe state cum ar fi Austria^[3], Italia^[4] sau România^[5], iar CJUE a admis de fiecare dată acțiunea, în sensul că a trecut la examinarea trimiterii preliminare formulate.

La începutul anilor '90 s-a pus problema dacă instanțele din teritoriile în care nu se aplică în deplinătate sa dreptul unional pot fi calificate instanțe naționale, iar CJUE a răspuns afirmativ în cazul Tribunalului Administrativ Popeete din Polinezia Franceză^[6], al Deputy High Bailiff's Court din Insula Man^[7] sau în cazul Curții de Apel Saint-Denis din Insula Réunion^[8].

În concluzie, putem spune că acțiunea preliminară poate fi introdusă numai de o „instanță judecătorească”, înțeleasă ca o entitate independentă, nesubordonată, înființată pentru tranșarea unor litigii și numai în vederea luării unei hotărâri judecătorești, însă la calificarea unei autorități ca instanță trebuie ținut cont mai degrabă de funcțiile pe care le exercită decât de clasificarea formală efectuată în temeiul dreptului național^[9].

Totuși, în cazul în care legea națională stabilește competența obligatorie pentru o **instanță de arbitraj**, aceasta poate sesiza CJUE^[10] și, în lumina jurisprudenței Curții, poate fi considerată instanță și un for care nu este calificat astfel în dreptul intern, dar are competență legală și adoptă hotărâri neatacabile în fața instanțelor judecătorești^[11].

[1] Cauza 138/80, *Borker*, hot. din 18 iunie 1980, Culegere 1980, p. 1975, ECLI:EU:C:1980:162.

[2] Cauzele C-484/15 și C-551/15, *Ibrica Zulfikarpašić / Slaven Gajer și Pula Parking d.o.o. / Sven Klaus Tederahn*, hot. din 9 martie 2017, ECLI:EU:C:2017:199.

[3] Cauza C-143/99, *Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, hot. din 8 noiembrie 2001, Culegere 2001, p. I-8365, ECLI:EU:C:2001:598.

[4] Cauza C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, hot. din 17 noiembrie 2009, Culegere 2009, p. I-10821, ECLI:EU:C:2009:709.

[5] Cauza C-673/16, *Coman și alții / Inspectoratul General pentru Imigrări și Ministerul Afacerilor Interne*, hot. din 5 iunie 2018, ECLI:EU:C:2018:385.

[6] Cauzele C-100/89 și C-101/89, *Kaefer și Procacci / Franța*, hot. din 12 decembrie 1990, Culegere 1990, p. I-4647, ECLI:EU:C:1990:456.

[7] Cauza C-355/89, *Department of Health and Social Security / Barr and Montrose Holdings*, hot. din 3 iulie 1991, Culegere 1991, p. I-3479, ECLI:EU:C:1991:287.

[8] Cauza C-163/90, *Administration des douanes et droits indirects / Legros și alții*, hot. din 16 iulie 1992, Culegere 1992, p. I-4625, ECLI:EU:C:1992:326.

[9] A se vedea în acest sens și hot. din 20 decembrie 2017 adoptată în cauza C-467/16, *Brigitte Schlömp / Landratsamt Schwabisch Hall*, ECLI:EU:C:2017:993.

[10] Cauza 109/88, *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark / Dansk Arbejdsgiverforening, în numele Danfoss*, hot. din 17 octombrie 1989, Culegere 1989, p. 3199, ECLI:EU:C:1989:383.

[11] Cauza 246/80, *Broekmeulen / Huisarts Registratie Commissie*, citată *supra*.

Mai precis, cu privire la condițiile ce trebuie îndeplinite de o instanță de arbitraj pentru a putea sesiza CJUE cu o acțiune preliminară, în cazul *Nordsee*^[1] s-a stabilit că:

- a) arbitrajul trebuie reglementat de lege;
- b) hotărârea de arbitraj trebuie să se bazeze pe lege;
- c) hotărârea între părți trebuie să aibă efect „*res iudicata*” și trebuie să fie executorie;
- d) părțile să fie obligate să aleagă această instanță în locul uneia de stat;
- e) statul poate interveni din oficiu în procedura de arbitraj (de exemplu, prin recurs).

Recent, CJUE a revoluționat cele stabilite în cauza *Nordsee*, într-un caz în care a arătat că „Tribunal Arbitral necessário” din Portugalia poate adresa întrebări preliminare, chiar dacă a fost instituit printr-o convenție^[2]. Mai precis, Curtea, după ce a reamintit că un tribunal arbitral instituit printr-o convenție nu este considerat o instanță a unui stat membru, întrucât părțile contractante nu sunt obligate, nici în drept, nici în fapt, să își soluționeze litigiile pe calea arbitrajului, iar autoritățile publice ale statului membru în cauză nu sunt nici implicate în decizia de a opta pentru arbitraj, nici chemate să intervină din oficiu în desfășurarea procedurii în fața arbitrului, în cazul concret, Tribunal Arbitral necessário îndeplinește toate condițiile pentru a putea fi considerat o instanță. Astfel, competența sa nu rezultă din voința părților, ci din legislația portugheză. Aceasta conferă tribunalului o competență obligatorie pentru a soluționa, în primă instanță, litigiile care privesc drepturile de proprietate industrială referitoare la medicamentele de referință și la medicamentele generice. În plus, dacă decizia arbitrală nu face obiectul unei căi de atac la curtea de apel competentă, aceasta devine definitivă și produce aceleași efecte ca deciziile pronunțate de instanțele ordinare. În plus, arbitrii au aceleași obligații de independență și de imparțialitate ca judecătorii de la instanțele ordinare. În sfârșit, Tribunal Arbitral necessário respectă principiile egalității și contradictorialității cu privire la părți și se pronunță aplicând dreptul portughez în materie de proprietate industrială.

Pe de altă parte, Curtea a subliniat că forma, compunerea și normele de procedură ale Tribunal Arbitral necessário pot varia în funcție de alegerea părților și că acesta este dizolvat după pronunțarea deciziei. Aceste elemente ar putea, așadar, suscita anumite îndoieli în privința caracterului său permanent. Totuși, dat fiind că tribunalul a fost instituit în baza legii, că dispune în mod permanent de competență obligatorie și că legislația națională definește și reglementează normele procedurale aplicabile, CJUE a considerat că și condiția privind caracterul permanent este îndeplinită^[3].

În privința instanțelor de arbitraj din România, CJUE s-a pronunțat în cauza *Holunga*^[4], unde, referitor la Tribunalul de Arbitraj Instituționalizat Galați, a statuat că nu îndeplinește criteriul privind caracterul obligatoriu al competenței sale și, în consecință, acesta nu poate fi calificat drept „instanță” în sensul articolului 267 TFUE, deoarece competența Tribunalului de Arbitraj Instituționalizat Galați depinde în mod expres de acordul părților din litigiul principal fără a avea o competență legală, iar în lipsa semnării convenției arbitrale prin care părțile i-au deferit un litigiu spre judecare, numai instanțele ordinare ar fi fost competente să judece litigiul principal.

[1] Cauza 102/81, *Nordsee / Reederei Mond*, hot. din 23 martie 1982, Culegere 1982, p. 1095, ECLI:EU:C:1982:107.

[2] Cauza C-555/13, *Merck Canada*, ordonanța din 13 februarie 2014, ECLI:EU:C:2014:92.

[3] Preluat din Comunicatul de presă al CJUE nr. 21 din 20 februarie 2014.

[4] Cauza C-370/18, *Holunga*, ordonanța din 13 decembrie 2018, ECLI:EU:C:2018:1011.