

## CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

M. POIARES MADURO

prezentate la 9 iulie 2009<sup>1</sup>

1. Trimiterea la autonomia procedurală a statelor membre pentru a asigura protecția drepturilor conferite de dreptul comunitar este atenuată în mod tradițional de obligația ordinilor juridice naționale de a respecta principiile comunitare ale echivalenței și efectivității. Principiul efectivității impune ca regulile de procedură naționale să asigure o protecție efectivă a drepturilor conferite de dreptul comunitar. În ceea ce privește principiul echivalenței, acesta impune ca dreptul național să acorde oricărei acțiuni întemeiate pe dreptul comunitar un tratament procedural cel puțin la fel de favorabil precum cel prevăzut pentru o acțiune similară întemeiată pe dreptul național. Pentru a conchide în sensul unei obligații de egalitate de tratament procedural, trebuie stabilit dacă cele două acțiuni sunt comparabile. O astfel de apreciere se confruntă cu anumite dificultăți; este ceea ce ilustrează prezenta cauză.

acesteia pe o încălcare legislativă a unei dispoziții constituționale sau a unei norme comunitare, este conformă principiilor comunitare ale echivalenței și efectivității.

3. Această întrebare a fost adresată de camera de contencios administrativ a Tribunal Supremo (Spania) în cadrul unui litigiu între Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL, pe de o parte, și Administración del Estado, pe de altă parte, aceasta din urmă respingând acțiunea în răspundere îndreptată împotriva statului spaniol și întemeiată pe încălcarea dreptului comunitar printr-o dispoziție legislativă.

### **I — Acțiunea principală și întrebarea preliminară**

2. Prin întrebarea preliminară se solicită, în esență, să se stabilească dacă supunerea unei acțiuni în răspunderea statului unor reguli de procedură diferite, în funcție de întemeierea

4. La originea acestui litigiu se afla Legea spaniolă din 28 decembrie 1992, astfel cum a fost modificată prin Legea din 30 decembrie 1997, care limita dreptul unei persoane impozabile de a deduce taxa pe valoarea adăugată (denumită în continuare „TVA”) aferentă cumpărării de bunuri și servicii finanțate prin intermediul subvențiilor și îi impunea să depună declarații periodice, în care trebuia să calculeze cuantumul TVA-ului repercutate și suportate, efectuând

1 — Limba originală: franceza.

în același timp plata diferenței (taxare inversă). Trebuie totuși precizat că, în temeiul legislației spaniole<sup>2</sup>, persoana impozabilă are dreptul de a solicita rectificarea propriilor taxări inverse și, eventual, de a solicita restituirea plăților nedatorate, cu condiția de a formula cererea în termen de patru ani.

5. Întrucât limitarea deductibilității TVA-ului prevăzută de Legea spaniolă din 28 decembrie 1992 a fost considerată incompatibilă cu articolul 17 alineatul (2) și cu articolul 19 din A șasea directivă 77/388/CEE<sup>3</sup>, reclamanta din acțiunea principală, care a efectuat taxări inverse pentru exercițiile fiscale 1999 și din 2000 și al cărei drept la rectificare și la restituire a plății nedatorate era prescris în momentul pronunțării Hotărârii Comisia/Spania, a formulat o cerere prin care a solicitat despăgubirea prejudiciului suferit, evaluat la 1 228 366,39 euro corespunzând plăților TVA-ului încasat de statul spaniol fără a-i fi datorat, precum și rambursărilor pe care aceasta le-ar fi putut pretinde pentru aceleași exerciții fiscale

6. La 12 ianuarie 2007, Consiliul de Miniștri a respins cererea, considerând că necontestarea de către reclamantă a taxărilor inverse în termenul de patru ani prevăzut a întrerupt legătura de cauzalitate directă dintre încălcarea imputată a dreptului comunitar și prejudiciul pretins suferit. Cu alte cuvinte,

cauza exclusivă a prejudiciului ar fi constituită de lipsa unei astfel de contestări. Pentru a-și justifica decizia, Consiliul de Miniștri s-a întemeiat pe două hotărâri ale Tribunal Supremo din 29 ianuarie 2004 și din 24 mai 2005, din care reiese că acțiunile în răspunderea statului pentru încălcarea dreptului comunitar sunt supuse regulii epuizării prealabile a căilor de atac, administrative și judiciare, împotriva actului administrativ cauzator de prejudiciu, adoptat în temeiul unei legi naționale pretins contrare dreptului comunitar.

7. La 6 iunie 2007, reclamanta a formulat o acțiune la Tribunal Supremo împotriva deciziei Consiliului de Miniștri de respingere a cererii sale de despăgubire. În ordonanța de trimitere, instanța *a quo* ridică problema dacă această condiție a epuizării prealabile a căilor de atac în ceea ce privește acțiunea în răspunderea statului pentru încălcarea dreptului comunitar este conformă cu principiile comunitare ale echivalenței și efectivității. Astfel, aceasta arată că acțiunea în răspunderea statului din cauza neconstituționalității unei legi nu este condiționată de introducerea de către persoana lezată a unei acțiuni prealabile împotriva actului cauzator de prejudiciu întemeiat pe această lege.

8. De asemenea, aceasta a adresat Curții următoarea întrebare preliminară.

2 — Legea fiscală generală nr. 58/2003 din 17 decembrie 2003.

3 — A șasea directivă a Consiliului din 17 mai 1977 privind armonizarea legislațiilor statelor membre referitoare la impozitele pe cifra de afaceri — sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată: baza unitară de evaluare (JO L 145, p. 1, denumită în continuare „A șasea directivă TVA”). A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2005, Comisia/Spania (C-204/03, Rec., p. I-8389).

„Este contrară principiilor echivalenței și efectivității aplicarea de către Tribunal Supremo del Reino de España, în cadrul

hotărârilor din 29 ianuarie 2004 și din 24 mai 2005, a unor soluții diferite acțiunilor în răspundere patrimonială a statului pentru fapta legiuitorului, întemeiate pe acte administrative adoptate în temeiul unei legi declarate neconstituțională, față de cele întemeiate pe aplicarea unei norme declarate contrară dreptului comunitar?”

nistrative și legislative naționale, dar nu și a unei jurisprudențe a unei instanțe supreme, precum Tribunal Supremo, din moment ce aceasta ar putea din proprie inițiativă să își schimbe jurisprudența pentru a o aduce în conformitate cu cerințele comunitare și, prin urmare, prezenta întrebare preliminară nu ar fi necesară pentru soluționarea acțiunii principale, ci ar îmbrăca mai degrabă forma unei consultații juridice.

## II — Aprecie juridică

9. Înainte de a oferi instanței de trimitere răspunsul necesar pentru aprecierea compatibilității jurisprudenței în litigiu a Tribunal Supremo cu principiile comunitare ale echivalenței și efectivității, trebuie să se răspundă la obiecțiile guvernului spaniol referitoare la admisibilitatea prezentei întrebări preliminare.

### A — Admisibilitatea întrebării preliminare

10. În opinia guvernului spaniol, întrebarea preliminară adresată de instanța *a quo* ar fi inadmisibilă, pentru motivul că, în cadrul unei trimiteri preliminare, Curtea ar fi competentă să se pronunțe asupra compatibilității cu dreptul comunitar numai a măsurilor admi-

11. Este evident că argumentarea guvernului spaniol referitoare la inadmisibilitatea trimiterii preliminare nu poate fi admisă.

12. Pe de o parte, trebuie amintit de la bun început că, deși Curtea nu este competentă să aprecieze, în cadrul unei trimiteri preliminare, compatibilitatea dispozițiilor naționale cu normele comunitare, este de competența acesteia, după ce a reformulat, eventual, întrebarea care i-a fost adresată, să furnizeze instanței *a quo* toate elementele de interpretare a dreptului comunitar care i-ar putea fi utile pentru a aprecia efectele dispozițiilor acestuia<sup>4</sup>. În speță, prin întrebarea adresată,

<sup>4</sup> — A se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2000, Corsten (C-58/98, Rec., p. I-7919, punctul 24), și Hotărârea din 9 iulie 2002, Flightline (C-181/00, Rec., p. I-6139, punctul 20).

Tribunal Supremo solicită Curții să interpreteze principiile comunitare ale echivalenței și efectivității, pentru a-i permite să evalueze dacă jurisprudența sa respectă dreptul comunitar.

13. Pe de altă parte, nu există în mod evident nicio limită în ceea ce privește natura dispozițiilor naționale care pot astfel să fie contestate în mod indirect cu ocazia unei trimiteri preliminare prin care se solicită interpretarea dreptului comunitar. Contrar celor susținute de guvernul spaniol, acestea pot foarte bine să fie de origine pretoriană. De altfel, Curtea a fost solicitată deja să se pronunțe cu titlu preliminar, în mod indirect, cu privire la conformitatea jurisprudențelor naționale cu dreptul comunitar<sup>5</sup>. În sfârșit, mai adăugăm faptul că, în orice caz, întrucât întrebarea privește o jurisprudență, aceasta poate întotdeauna să fie reformulată în sensul că privește dispozițiile naționale de la care instanța națională a plecat pentru a-și formula regulile jurisprudențiale. Cu alte cuvinte, întrebarea adresată în speță poate fi înțeleasă în sensul că prin aceasta se solicită Curții să stabilească dacă modul în care Tribunal Supremo interpretează dispozițiile naționale referitoare la acțiunile în răspunderea statului este compatibil cu principiile comunitare ale echivalenței și efectivității.

14. În sfârșit, în principiu, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului 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 pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții și, dacă întrebările au ca obiect interpretarea dreptului comunitar, Curtea este obligată să se pronunțe<sup>6</sup>. Numai în mod excepțional Curtea ar putea refuza să se pronunțe și să declare întrebarea preliminară inadmisibilă, în special dacă reiese în mod vădit că aceasta din urmă nu răspunde unei necesități obiective pentru soluționarea acțiunii principale<sup>7</sup>. Această situație nu se regăsește în speță. Deși este adevărat că Tribunal Supremo este liber să își modifice din oficiu jurisprudența pentru a o aduce, eventual, în conformitate cu cerințele comunitare, acesta a considerat necesar să adreseze Curții o întrebare privind interpretarea principiilor echivalenței și efectivității în scopul de a își putea aprecia propria jurisprudență. Or, nu reiese în mod vădit că ne aflăm în una dintre situațiile care ar determina Curtea să repună în discuție „prezumția de pertinență” de care beneficiază întrebările referitoare la interpretarea dreptului comunitar adresate de instanța națională<sup>8</sup>.

15. Prin urmare, prezenta întrebare preliminară este admisibilă.

5 — A se vedea Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, Rec., p. I-10239).

6 — A se vedea Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec., p. I-2099, punctul 38), Hotărârea din 15 mai 2003, Salzmann (C-300/01, Rec., p. I-4899, punctele 29 și 30), Hotărârea Flightline, citată anterior (punctul 21), și Hotărârea din 23 aprilie 2009, VTB-VAB (C-261/07, Rep., p. I-2949, punctul 32).

7 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 mai 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Rec., p. I-1783, punctul 14).

8 — Pentru o enumerare a acestor situații, a se vedea, cel mai recent, Hotărârea din 16 decembrie 2008, Cartesio (C-210/06, Rep., p. I-9641, punctul 67); anterior, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 7 iunie 2007, van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, Rep., p. I-4233, punctul 22).

B — *Principiul efectivității*

16. Condiționarea acțiunii în răspunderea statului pentru încălcarea dreptului comunitar printr-o dispoziție legislativă de epuizarea prealabilă a căilor de atac, administrative și judiciare, împotriva actului administrativ aflat la originea prejudiciului, adoptat în temeiul unei legi contrare dreptului comunitar, nu pare, în sine, a contraveni principiului efectivității protecției jurisdicționale.

17. Este adevărat că, în temeiul unei jurisprudențe consacrate, nașterea unui drept la reparare, care decurge din principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile, este supusă doar îndeplinirii a trei condiții: norma de drept încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor, încălcarea acesteia să fie suficient de gravă și să existe o legătură directă de cauzalitate între această încălcare și prejudiciul suferit de victimă<sup>9</sup>. Iar aceste condiții sunt „necesare și suficiente” pentru a da naștere, în beneficiul particularilor, unui drept de a obține repararea prejudiciului<sup>10</sup>. Așadar, s-ar putea deduce *a priori* că un stat membru nu poate supune dreptul la despăgubire condiției contestării prealabile de către justițiabil a legalității actului care se află la originea prejudiciului a

cărui reparare o solicită, în caz contrar fiind încălcat principiul efectivității protecției jurisdicționale pe care se întemeiază principiul răspunderii statelor membre pentru încălcarea dreptului comunitar<sup>11</sup>.

18. Cu toate acestea, jurisprudența în cauză a Tribunal Supremo se întemeiază pe faptul că persoana lezată ar fi putut obține repararea întregului prejudiciu invocat dacă ar fi contestat în timp util validitatea actului care se află la originea prejudiciului.

19. Or, rezultă dintr-un principiu general comun drepturilor statelor membre<sup>12</sup> că stabilirea de către instanța națională a prejudiciului care poate fi despăgubit depinde de diligența rezonabilă manifestată de persoana vătămată pentru a limita întinderea prejudiciului, și anume de exercitarea de către aceasta din urmă, în timp util, a tuturor căilor legale care se aflau în mod rezonabil la dispoziția sa pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea<sup>13</sup>.

9 — Pentru un exemplu recent, a se vedea Hotărârea din 24 martie 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, Rep., p. I-2119, punctele 19 și 20).

10 — A se vedea Hotărârea Köbler, citată anterior (punctul 57), și Hotărârea din 5 martie 1996, *Brasserie du pêcheur* și *Factortame* (C-46/93 și C-48/93, Rec., p. I-1029, punctul 66).

11 — A se vedea Hotărârea din 19 noiembrie 1991, *Francovich* și alții (C-6/90 și C-9/90, Rec., p. I-5357).

12 — A se vedea Hotărârea din 19 mai 1992, *Mulder* și alții/ *Consiliul și Comisia* (C-104/89 și C-37/90, Rec., p. I-3061, punctul 33).

13 — A se vedea Hotărârea *Brasserie du pêcheur* și *Factortame*, citată anterior (punctele 84 și 85), Hotărârea din 8 martie 2001, *Metallgesellschaft* și alții (C-397/98 și C-410/98, Rec., p. I-1727, punctul 101), Hotărârea din 13 martie 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation* (C-524/04, Rep., p. I-2107, punctul 124), și Hotărârea din 24 martie 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, Rep., p. I-2119, punctele 60-62).

20. Din alt punct de vedere, Curtea s-a pronunțat, pe de o parte, în sensul că admisibilitatea acțiunii în răspundere extra-contractuală a Comunității poate fi condiționată de epuizarea căilor de atac interne deschise pentru obținerea anulării măsurii naționale care se află la originea prejudiciului, din moment ce aceste căi de atac naționale conduc la repararea pretinsului prejudiciu<sup>14</sup> și, pe de altă parte, în sensul că acțiunea în despăgubiri îndreptată împotriva Comunității este inadmisibilă atunci când vizează aceeași nelegalitate și urmărește aceleași finalități pecuniare precum acțiunea în anularea actului instituției care cauzează prejudiciul și pe care persoana vătămată a neglijat să o exercite în timp util<sup>15</sup>. În cele două cazuri, această situație se regăsește dacă valoarea daunelor-interese solicitate corespunde sumei pe care autoritățile naționale sau comunitare au primit-o prin încălcarea dreptului comunitar. Într-un anumit fel, Curtea opune, așadar, acțiunii în despăgubiri o excepție a acțiunii paralele, în măsura în care acțiunea în restituirea plății nedatorate – și anume, dacă preferăm astfel, acțiunea în anularea măsurii naționale sau comunitare de impozitare – formulată în fața autorităților naționale sau comunitare ar fi permis repararea prejudiciului în mod adecvat<sup>16</sup> și în măsura în care acțiunea în despăgubiri ascunde în realitate o acțiune în restituirea plății nedatorate.

21. Or, tot în opinia Curții, „în lipsa unei justificări speciale, condițiile de aplicare a răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor din cauza încălcării dreptului comunitar nu trebuie să fie diferite de cele care guvernează răspunderea Comunității în împrejurări comparabile. Astfel, protecția drepturilor pe care particularii le au în temeiul dreptului comunitar nu poate fi diferită în funcție de natura națională sau comunitară a autorității care se află la originea prejudiciului”<sup>17</sup>.

22. Dacă ne raportăm în prezent la litigiul principal, este important de arătat că prejudiciul a cărui reparare se solicită nu constă în nimic altceva decât în cuantumul TVA-ului, majorat cu dobânzile legale, pe care reclamanta din acțiunea principală a trebuit să îl achite cu încălcarea dreptului comunitar. Într-o astfel de ipoteză, pentru a repara prejudiciul suferit, ar fi fost suficient ca aceasta din urmă să formuleze o acțiune prin care să solicite restituirea taxelor plătite fără a fi datorate, întemeindu-se pe efectul direct al dispozițiilor celei de A șasea directive care nu au fost respectate<sup>18</sup>. Potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul de a obține restituirea impozitelor percepute într-un alt stat membru cu încălcarea dreptului comunitar este urmarea și completarea drepturilor

14 — A se vedea Hotărârea din 26 februarie 1986, Krohn Import-Export/Comisia (175/84, Rec., p. 753, punctul 27), Hotărârea din 29 septembrie 1987, De Boer Buizen/Consiliul și Comisia (81/86, Rec., p. 3677, punctul 9), și Hotărârea din 30 mai 1989, Roquette freres/Comisia (20/88, Rec., p. 1553, punctul 15).

15 — A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 1981, Birke/Comisia și Consiliul (543/79, Rec., p. 2669, punctul 28), și Hotărârea din 12 noiembrie 1981, Bruckner/Comisia și Consiliul (799/79, Rec., p. 2697, punctul 19), Ordonanța din 26 octombrie 1995, Pevasa și Inpesca/Comisia (C-199/94 P și C-200/94 P, Rec., p. I-3709, punctele 26-28), și Hotărârea din 14 septembrie 1999, Comisia/AssiDomän Kraft Products și alții (C-310/97 P, Rec., p. I-5363, punctul 59).

16 — A se vedea Hotărârea din 18 ianuarie 2001, Stockholm Lindöpark (C-150/99, Rec., p. I-493, punctul 35).

17 — Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame, citată anterior, punctul 42, Hotărârea din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia (C-352/98 P, Rec., p. I-5291, punctul 41).

18 — Într-adevăr, articolului 17 din această directivă i s-a recunoscut efectul direct (a se vedea Hotărârea din 6 iulie 1995, BP Soupergaz, C-62/93, Rec., p. I-1883, punctele 32-36).

conferite justițiabililor de dispozițiile cu efect direct încălcate<sup>19</sup>. Astfel, reclamanta din acțiunea principală ar fi putut, după cum legislația spaniolă îi oferă posibilitatea, să solicite, în termenul de patru ani prevăzut, rectificarea taxării sale inverse pentru exercițiile financiare 1999 și 2000 și rambursarea plăților TVA-ului nedatorate efectuate pentru aceste exerciții financiare, însă nu a procedat astfel. Supunând, în aceste circumstanțe, admisibilitatea acțiunii în răspunderea statului legiutor pentru încălcarea dreptului comunitar condiției contestării prealabile a actului administrativ care se află la originea prejudiciului, adoptat în temeiul legii contrare dreptului comunitar, Tribunal Supremo se limitează, așadar, să supună acțiunea în răspundere condiției exercitării acțiunii în restituirea plății nedatorate care era deschisă reclamantei din acțiunea principală.

23. Prin urmare, supunerea admisibilității acțiunii în răspunderea statului pentru încălcarea unei dispoziții legislative din dreptul comunitar condiției ca persoana vătămată să fi atacat în prealabil actul administrativ întemeiat pe această lege nu este, în principiu, contrară principiului efectivității, din moment ce, prin contestarea în timp util a validității actului prejudiciabil, victima ar fi putut obține repararea în întregime a prejudiciului invocat.

19 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 9 noiembrie 1983, San Giorgio (199/82, Rec., p. 3595, punctul 12), și Hotărârea Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, citată anterior.

24. Totuși, pentru ca principiul efectivității să fie respectat, mai este necesar ca acțiunea în răspundere extracontractuală a statului pentru încălcarea unei dispoziții legislative din dreptul comunitar să nu fie supusă de dreptul intern unor reguli de procedură care ar face practic imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparării prejudiciului. Așadar, mai este necesar ca acțiunea în restituirea plății nedatorate, de exercitarea căreia este condiționată admisibilitatea acelei acțiuni în răspunderea statului, să nu fie supusă de dreptul intern unor reguli de procedură care ar face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea acțiunii respective<sup>20</sup>.

25. Prin urmare, trebuie stabilit dacă termenul de patru ani de la prezentarea de către persoana impozabilă a taxării sale inverse în cadrul căruia dreptul spaniol prevede exercitarea acțiunii în rectificare face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea acțiunii în rambursarea impozitelor plătite cu nerespectarea dreptului comunitar.

26. În această privință, dreptul comunitar admite stabilirea unor termene rezonabile, sub sancțiunea decăderii, pentru exercitarea

20 — Astfel cum este amintit în mod repetat de jurisprudență. A se vedea, de exemplu, în ceea ce privește acțiunea în răspunderea statului pentru încălcarea dreptului comunitar, Hotărârea din 10 iulie 1997, Palmisani (C-261/95, Rec., p. I-4025, punctul 27), Hotărârea din 12 decembrie 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, Rec., p. I-11753, punctul 219); în ceea ce privește acțiunea în restituirea plății nedatorate, Hotărârile citate anterior Metallgesellschaft și alții (punctul 85) și Test Claimants in the FII Group Litigation (punctul 203).

acțiunii în restituirea plății nedatorate în vederea asigurării securității juridice, stabilire care protejează în același timp și contribuabilul, și administrația interesată<sup>21</sup>. Astfel de termene rezonabile nu pot fi considerate contrare principiului efectivității, chiar dacă, prin definiție, expirarea acestora conduce la respingerea acțiunii formulate<sup>22</sup>. Astfel, în materia restituirii plății nedatorate, a fost considerat rezonabil un termen național de decădere de trei ani de la data plății impozitelor în cauză<sup>23</sup>.

27. *A fortiori*, un termen de patru ani precum cel prevăzut de legislația spaniolă respectă, așadar, principiul efectivității, chiar dacă acesta expirase deja și, prin urmare, nu mai permitea să se solicite rectificarea taxării inverse efectuate pentru exercițiile financiare 1999 și 2000 în momentul în care Curtea a pronunțat hotărârea prin care constata incompatibilitatea legii spaniole cu dispozițiile celei de A șasea directive TVA. Astfel, acțiunea în restituirea plății nedatorate nu depinde de constatarea prealabilă de către Curte a faptului că o taxă este contrară dreptului comunitar, principiul supremației obligând administrația națională și instanța națională să înlăture, din proprie inițiativă, fără a aștepta o astfel de constatare din partea

Curții, aplicarea legii pe care o consideră contrară dreptului comunitar<sup>24</sup>.

### C — Principiul echivalenței

28. În prezent, trebuie stabilit dacă regulile de procedură diferite pe care dreptul spaniol le aplică în cazul acțiunii în răspunderea statului legiuitor, în funcție de întemeierea acestora pe încălcarea dreptului comunitar sau pe nerespectarea Constituției, nu încalcă principiul echivalenței. Astfel, condiția epuizării prealabile a căilor de atac împotriva actului administrativ cauzator de prejudicii adoptat în temeiul legii nu se aplică decât acțiunilor în răspunderea statului pentru încălcarea unor dispoziții legislative din dreptul comunitar, nu și celor întemeiate pe încălcarea dispozițiilor Constituției. Regulile de procedură privind acțiunile din prima situație sunt, așadar, *a priori* mai stricte decât cele privind acțiunile din a doua situație.

29. Or, respectarea principiului echivalenței impune ca, în materie de reparare a prejudiciilor, condițiile prevăzute de dreptul național să nu fie mai puțin favorabile atunci când

21 — A se vedea Hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe-Zentralfinanz și Rewe-Zentral (33/76, Rec., p. 1989, punctul 5), Hotărârea din 17 iulie 1997, Haahr Petroleum (C-90/94, Rec., p. I-4085, punctul 48), Hotărârea din 17 noiembrie 1998, Aprile (C-228/96, Rec., p. I-7141, punctul 19), Hotărârea din 28 noiembrie 2000, Roquette Frères (C-88/99, Rec., p. I-10465, punctul 22).

22 — A se vedea Hotărârea din 2 decembrie 1997, Fantask și alții (C-188/95, Rec., p. I-6783, punctul 48), și Hotărârea din 28 noiembrie 2000, Roquette Frères, citată anterior (punctul 23).

23 — A se vedea Hotărârea din 15 septembrie 1998, Edis (C-231/96, Rec., p. I-4951, punctele 39 și 49).

24 — A se vedea Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, Rec., p. 629), și Hotărârea din 22 iunie 1989, Costanzo (103/88, Rec., p. 1839, punctul 31). Chiar dacă se știe că în prezent există în Spania o dezbateră privind efectele și modalitățile concrete de aplicare a acestei obligații comunitare (a se vedea hotărârea pronunțată de Tribunalul Constituțional nr. 58/2004 din 19 aprilie 2004), notele scrise de Alonso Garcia, R., *CMLR* 2005, p. 535, Martín Rodríguez, P. J., *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2004, p. 315.



acțiunea în răspundere este întemeiată pe dreptul comunitar decât atunci când aceasta este întemeiată pe dreptul intern<sup>25</sup> și, de asemenea, impune ca regula de procedură să se aplice fără distincție atât acțiunilor întemeiate pe încălcarea dreptului comunitar, cât și celor întemeiate pe nerespectarea dreptului intern, având totuși în vedere faptul că un stat membru nu este obligat să extindă regimul de răspundere internă cel mai favorabil tuturor acțiunilor în despăgubiri întemeiate pe încălcarea dreptului comunitar<sup>26</sup>.

30. Totuși, pentru ca principiul echivalenței să își găsească aplicarea, mai este necesar ca cele două acțiuni să fie similare<sup>27</sup>. Pentru a verifica dacă sunt similare, acestea trebuie comparate din punctul de vedere al obiectului, al cauzei și al elementelor esențiale ale acestora<sup>28</sup>. Având în vedere că aceste acțiuni au, în mod evident, același obiect (repararea prejudiciului) și aceeași cauză (nelegalitatea comportamentului cauzator de prejudicii), trebuie, așadar, stabilit dacă acțiunea în răspunderea statului întemeiată pe încălcarea unei dispoziții legislative din dreptul comunitar diferă, în ceea ce privește elementele sale esențiale<sup>29</sup>, de acțiunea în răspunderea

statului întemeiată pe încălcarea Constituției printr-o prevedere legislativă, astfel încât tratamentul procedural diferit aplicat de dreptul spaniol să fie justificat.

31. Pentru a justifica diferența de tratament procedural dintre cele două acțiuni în răspundere, instanța de trimitere prezintă diferite considerații care, în esență, se rezumă la a afirma că atacarea prealabilă a actului administrativ cauzator de prejudicii, spre deosebire de cazul în care acest act era întemeiat pe o lege contrară dreptului comunitar, ar fi practic imposibilă sau excesiv de dificilă atunci când actul respectiv a fost adoptat în temeiul unei legi neconstituționale, astfel încât impunerea acesteia ca o condiție prealabilă acțiunii în răspunderea statului legiuitor pentru încălcarea Constituției ar face ca această acțiune să fie lipsită de efectivitate. În rezumat, ar fi mai dificil pentru justițiabil să conteste constituționalitatea unei legi decât compatibilitatea acesteia cu dreptul comunitar.

25 — A se vedea Hotărârile citate anterior Brasserie du pêcheur și Factortame (punctul 67), Palmisani (punctul 27) și Danske Slagterier (punctul 31).

26 — A se vedea în acest sens, în ceea ce privește o acțiune în restituirea plății nedatorate, Hotărârea Edis, citată anterior (punctul 36). Se observă că cele două formulări sunt folosite fără distincție de către Curte, deși este posibil ca acestea să nu fie complet echivalente (a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 1 decembrie 1998, Levez, C-326/96, Rec., p. I-7835, punctele 37 și 41).

27 — Și anume „comparabile” (a se vedea concluziile noastre prezentate în cauza van der Weerd și alții, citată anterior, punctul 15).

28 — A se vedea Hotărârea din 16 mai 2000, Preston și alții (C-78/98, Rec., p. I-3201, punctul 57).

29 — A se vedea, în același sens, Hotărârea Palmisani, citată anterior, punctul 38.

32. Situația s-ar prezenta astfel în primul rând din cauza diferenței dintre efectele hotărârilor pronunțate de Tribunalul Constituțional prin care acesta declară neconstituționalitatea unei legi spaniole, pe de o parte, și hotărârile preliminare ale Curții din care ar decurge incompatibilitatea unei legi naționale cu dreptul comunitar, pe de altă parte. Declararea neconstituționalității unei legi conduce la nulitatea legii, și anume la dispariția sa *ex tunc*, în timp ce, dimpotrivă,

o hotărâre a Curții din care rezultă incompatibilitatea unei legi naționale cu dreptul comunitar nu conduce, în sine, la nulitatea acestei legi. Acest fapt este adevărat.

33. Acest argument referitor la efectul retroactiv al declarării nulității unei legi neconstituționale este totuși în contradicție cu logica argumentării prezentate de Tribunal Supremo pentru a justifica tratamentul mai favorabil acordat acțiunilor în răspundere întemeiate pe legi neconstituționale în comparație cu cel aplicabil acțiunilor în răspundere întemeiate pe legi contrare dreptului comunitar. Acesta ar pleda mai degrabă în favoarea efectivității (cele mai mari) a căilor de atac împotriva actului prejudiciabil adoptat în temeiul legii neconstituționale și ar impune, în consecință, în numele respectării principiului echivalenței, epuizarea prealabilă a acestora și drept condiție pentru exercitarea acțiunii în răspunderea statului pentru încălcarea Constituției printr-o dispoziție legislativă.

34. Pe de altă parte, acest argument lipsește în fapt. În temeiul unei jurisprudențe consacrate<sup>30</sup>, efectele unei hotărâri preliminare de

interpretare sunt, în principiu, retroactive, având în vedere caracterul declarativ al acestora: interpretarea de către Curte a unei norme comunitare clarifică și precizează semnificația și efectele acelei norme, astfel cum ar fi trebuit interpretată și aplicată din momentul în care a intrat în vigoare, astfel încât interpretarea respectivă trebuie aplicată chiar și în cazul unor raporturi juridice născute și constituite înainte de pronunțarea hotărârii Curții. În plus, după cum instanța *a quo* a indicat, iar guvernul spaniol a precizat în ședință, nulitatea legii spaniole neconstituționale nu conduce în mod automat la nulitatea actelor administrative adoptate în temeiul acesteia; este de competența instanței sesizate să stabilească efectele nulității legii neconstituționale în fiecare caz. Rezultă de aici că, prevalându-se de declararea nulității legii neconstituționale, justițiabilul trebuie să solicite anularea actelor administrative adoptate în temeiul acesteia și că ar putea, eventual, să se confrunte, pentru motive de securitate juridică, cu autoritatea de lucru judecat în mod definitiv dacă nu procedează astfel în termenele prevăzute. Cu alte cuvinte, din momentul în care a expirat un termen de prescripție, un contribuabil nu mai poate contesta decizia de plată a impozitului nici măcar prin invocarea unei declarații de neconstituționalitate a legii fiscale. De asemenea, dacă însuși dreptul național nu prevede această posibilitate, dreptul comunitar nu impune administrației să revină asupra unei decizii, chiar dacă aceasta a devenit definitivă în urma expirării unor termene de recurs rezonabile, pentru a garanta efectul deplin al dreptului comunitar în interpretarea dată de o hotărâre preliminară ulterioară, în pofida efectului *ex tunc* al acesteia<sup>31</sup>. Prin urmare, nu există o diferență notabilă între efectele declarării neconstituționalității unei legi naționale de Tribunal Constitucional spaniol și cele ale hotărârilor

30 — A se vedea, cel mai recent, Hotărârea din 12 februarie 2008, Kempster (C-2/06, Rep., p. I-411, punctele 35 și 36 și jurisprudența citată).

31 — A se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Rec., p. I-837).

preliminare de interpretare pronunțate de Curte.

35. A doua diferență evidențiată de Tribunal Supremo, potrivit căreia ar fi mai ușor de contestat în prealabil actul cauzator de prejudicii atunci când acesta a fost adoptat în temeiul unei legi contrare dreptului comunitar decât atunci când a fost adoptat în temeiul unei legi neconstituționale, este legată de prezumția de constituționalitate de care beneficiază legea spaniolă. Astfel, decurg de aici două consecințe.

36. Prima ar fi aceea că justițiabilul nu este titularul acțiunii de declarare a neconstituționalității legii, acesta poate numai să solicite judecătorului sesizat, dar nu să îl oblige să adreseze această întrebare la Tribunal Constitucional. În schimb, Curtea s-a pronunțat în sensul că principiul supremației obligă instanța națională sesizată, la cererea uneia dintre părți, să nu aplice o lege contrară dreptului comunitar<sup>32</sup>. Totuși, constatarea incompatibilității unei legi cu o normă comunitară depinde adesea de interpretarea care trebuie dată acesteia din urmă și trimiterea preliminară la Curte efectuată, eventual, în scopul de a obține precizări privind cea interpretare este, de asemenea, independentă de orice inițiativă a părților și depinde în întregime de aprecierea dată de instanța

națională pertinentei și necesității acelei trimiteri<sup>33</sup>. Desigur, în cazul în care există dificultăți de interpretare a dreptului comunitar, potrivit articolului 234 CE, instanțele naționale ale căror decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac trebuie să solicite Curții examinarea acestuia. Știm însă că, în anumite cazuri și în anumite condiții, teoria actului clar<sup>34</sup> scutește instanța națională supremă de această obligație de trimitere. Pe de altă parte, libertatea instanței spaniole de a adresa o întrebare privind constituționalitatea legii nu este atât de mare. Astfel, reiese din articolul 163 din Constituția spaniolă și din articolul 35 din legea organică privind Tribunal Constitucional<sup>35</sup>, astfel cum au fost interpretate de însuși Tribunal Constitucional<sup>36</sup>, că, prin contestarea constituționalității unei legi în fața instanței sesizate cu acțiunea principală, justițiabilii pot să oblige această instanță să efectueze o examinare prealabilă și, dacă și aceasta consideră că legea este neconstituțională, să adreseze la Tribunal Constitucional cea întrebare privind constituționalitatea legii. Posibilitățile de contestare, în fața instanței naționale sesizate cu acțiunea principală, a constituționalității legii sau a compatibilității acesteia cu dreptul comunitar nu diferă, așadar, prea mult<sup>37</sup>. Pe de altă parte, trebuie adăugat că, în cazul în care justițiabilul nu ar obține de la instanța națională sesizată cu acțiunea principală trimiterea la Tribunal Constitucional a întrebării privind constituționalitatea legii, acesta mai dispune de posibilitatea de a sesiza direct Tribunal Constitucional cu această întrebare prin

33 — Pentru un exemplu recent, a se vedea Hotărârea citate anterior Cartesio, punctele 90 și 91, și, Kempter, punctele 41 și 42 și jurisprudența citată.

34 — Consacrat de Curte: a se vedea Hotărârea din 6 octombrie 1982, Cilfit și alții (283/81, Rec., p. 3415).

35 — Legea organică nr. 2/1997 din 3 decembrie 1997, BOE din 5 octombrie 1979, p. 23180.

36 — A se vedea hotărârea nr. 67/1988 du 18 aprilie 1988.

37 — A se vedea în acest sens și Alonso Garcia, R., „La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, en especial en los casos de infracción del Derecho Comunitario”, *QDL* nr. 19, 2009.

32 — A se vedea Hotărârea Simmenthal, citată anterior.

intermediul unui *recurso de amparo*, deși, în mod clar, acesta nu dispune de un astfel de motiv de contestare directă a legii din perspectiva dreptului comunitar nici în fața instanței naționale, nici în fața Curții.

37. A doua consecință care decurge din prezumția de constituționalitate de care beneficiază legea spaniolă este aceea că administrația are obligația să o aplice. Rezultă de aici o prezumție de legitimitate a actelor administrative care se întemeiază pe această lege. Cu alte cuvinte, orice acțiune din sfera contenciosului administrativ prin care se contestă un act administrativ, întemeiată pe neconstituționalitatea legii aplicate, este destinată eșecului. În mod contrar, principiul supremației obligă nu numai instanța națională, ci și administrația națională să nu aplice o lege contrară dreptului comunitar<sup>38</sup> și, în consecință, să admită o acțiune din sfera contenciosului administrativ îndreptată împotriva măsurii administrative care rezultă din aplicarea acelei legi.

38. Totuși, cele două situații nu sunt cu adevărat comparabile. Prezumția de constitu-

ționalitate a legii naționale rezultă din autoritatea superioară administrației recunoscută legiuitorului pentru interpretarea Constituției. Numai instanța constituțională poate inversa această prezumție într-un sistem centralizat de control al constituționalității. Aceasta este consecința separării puterilor interne ordinii constituționale ale acestui stat. Însă, atunci când administrația trebuie să soluționeze un conflict dintre normele naționale și cele comunitare, aceasta nu mai acționează în cadrul exclusiv al ordinii sale constituționale interne. Dimpotrivă, aceasta se confruntă cu două voințe legislative opuse, care emană de la două ordini juridice diferite, deși integrate, și cărora le sunt recunoscute prezumții de validitate diferite. Acesta este motivul pentru care respectarea legii naționale impusă administrației în cadrul ordinii constituționale interne nu poate fi pur și simplu transpusă în cadrul relațiilor dintre această ordine juridică și ordinea juridică comunitară. În sine, obligația administrației naționale de a nu aplica normele naționale, oricare ar fi acestea, care sunt incompatibile cu dreptul comunitar, nu decurge dintr-o ipotetică prezumție inversă de incompatibilitate a dreptului național cu dreptul comunitar. Dimpotrivă, întrucât actele comunitare beneficiază, în ordinea juridică comunitară, de o prezumție de validitate echivalentă celei de care beneficiază legile naționale în ordinea juridică internă, atunci când se confruntă cu un conflict între dreptul comunitar și o lege națională, administrația trebuie să dispună de un criteriu pentru a soluționa acest conflict. Iar acest criteriu este dat de principiul supremației. În consecință, atunci când administrația înlătură aplicarea unei legi naționale contrare dreptului comunitar, aceasta nu inversează prezumția de validitate a legilor naționale și nici nu repune în discuție principiul constituțional intern al separării puterilor. Dimpotrivă, aceasta se confruntă cu o prezumție echivalentă de validitate a normei comunitare și soluționează acest conflict aplicând principiul supremației dreptului comunitar. Totuși, chiar dacă presupunerile sunt diferite și, așadar, este dificil de comparat

38 — A se vedea Hotărârea Costanzo, citată anterior (punctul 31), și Hotărârea din 9 septembrie 2003, CIF (C-198/01, Rec., p. I-8055, punctul 49).

cele două situații pe planul principiilor, rezultă de aici, pe planul practic, că justițiabilul beneficiază în fața administrației de o protecție împotriva legii contrare dreptului comunitar de care nu beneficiază împotriva legii neconstituționale.

39. Cu toate acestea, nu este sigur că posibilitățile avute de justițiabili pentru a contesta constituționalitatea unei legi din cauza prezumției de constituționalitate de care beneficiază aceasta din urmă, în comparație cu posibilitățile avute pentru a contesta compatibilitatea unei legi cu dreptul comunitar, să fie atât de restrânse încât să justifice ca acțiunea în răspunderea statului legiuitor pentru încălcarea dreptului comunitar să fie supusă condiției epuizării prealabile a tuturor căilor de atac, administrative și judiciare, împotriva actului administrativ cauzator de prejudicii adoptat în temeiul legii, contrar

acțiunii în răspunderea statului legiuitor pentru încălcarea Constituției.

40. În realitate, după cum am văzut, protecția împotriva legii incompatibile cu dreptul comunitar este în mod incontestabil mai mare decât protecția împotriva legii neconstituționale numai în fața administrației. Totuși, cu excepția cazului în care se încalcă principiul comunitar al echivalenței, o astfel de diferență nu este atât de mare încât să justifice ca acțiunea în răspunderea statului pentru încălcarea dreptului comunitar printr-o dispoziție legislativă să fie condiționată de epuizarea prealabilă a tuturor căilor de atac *nu numai administrative, ci și judiciare* împotriva actului administrativ adoptat în temeiul legii, deși o astfel de condiție nu este impusă în cazul unei acțiuni în răspundere pentru încălcarea Constituției printr-o lege.

### III — Concluzie

41. Având în vedere considerațiile de mai sus, la întrebarea adresată de Tribunalul Supremo trebuie să se răspundă după cum urmează:

„1) Supunerea admisibilității acțiunii în răspunderea statului pentru încălcarea unei dispoziții legislative din dreptul comunitar condiției contestării în prealabil a actului administrativ adoptat în temeiul acestei legi nu este, în principiu, contrară principiului efectivității, din moment ce, prin contestarea în timp util a validității acestui act administrativ, justițiabilul ar fi putut obține repararea în întregime a pretinsului prejudiciu.

- 2) Supunerea acțiunii în răspunderea statului pentru încălcarea dreptului comunitar printr-o dispoziție legislativă condiției contestării prealabile a actului administrativ adoptat în temeiul legii nu respectă principiul echivalenței, din moment ce acțiunea în răspunderea statului pentru încălcarea Constituției printr-o dispoziție legislativă nu este supusă unei astfel de condiții și din moment ce posibilitățile de contestare a actului administrativ adoptat în temeiul legii nu diferă în mod semnificativ, în funcție de contestarea constituționalității acestuia sau a conformității sale cu dreptul comunitar.”