



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Plenul)

10 decembrie 2018 *

„Trimitere preliminară – Articolul 50 TUE – Notificarea de către un stat membru a intenției sale de a se retrage din Uniunea Europeană – Consecințele notificării – Dreptul de revocare unilaterală a notificării – Condiții”

În cauza C-621/18,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Curtea Supremă Civilă, Inner House, Camera întâi (Scoția), Regatul Unit], prin decizia din 3 octombrie 2018, primită de Curte în aceeași zi, în procedura

Andy Wightman,

Ross Greer,

Alyn Smith,

David Martin,

Catherine Stihler,

Jolyon Maugham,

Joanna Cherry

împotriva

Secretary of State for Exiting the European Union,

cu participarea:

Chris Leslie,

Tom Brake,

CURTEA (Plenul),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot și A. Arabadjev, doamna A. Prechal, domnii M. Vilaras, E. Regan și T. von Danwitz, doamna C. Toader, domnul F. Biltgen, doamna K. Jürimäe și domnul C. Lycourgos, președinți de cameră,

* Limba de procedură: engleza.

domnii A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund (raportor), C. Vajda, S. Rodin, P. G. Xuereb și N. Piçarra și doamna L. S. Rossi, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: doamna L. Hewlett, administratoare principală,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 noiembrie 2018,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnii Wightman, Greer, Smith și Martin, pentru doamna Stihler, pentru domnul Maugham și pentru doamna Cherry, de A. O’Neill, QC, de M. Lester, QC, de D. Welsh, advocate, de P. Eeckhout, profesor de drept, și de E. Motion, solicitor;
- pentru domnii Leslie și Brake, de M. Ross, QC, de G. Facenna, QC, de A. Howard, barrister, de S. Donnelly, advocate, de J. Jack și de J. Halford, solicitors;
- pentru guvernul Regatului Unit, de S. Brandon și de C. Brodie, în calitate de agenți, asistați de R^t Hon. Lord Keen of Elie, QC, și de T. de la Mare, QC;
- pentru Consiliul Uniunii Europene, de H. Legal, de J.-B. Laiguelot și de J. Ciantar, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de L. Romero Requena, de F. Erlbacher și de K. Banks, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 4 decembrie 2018,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 50 TUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri între domnii Andy Wightman, Ross Greer, Alyn Smith și David Martin, doamna Catherine Stihler, domnul Jolyon Maugham și doamna Joanna Cherry, pe de o parte, și Secretary of State for Exiting the European Union (secretarul de stat pentru ieșirea din Uniunea Europeană, Regatul Unit), pe de altă parte, cu privire la posibilitatea unei revocări unilaterale a notificării intenției Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord de a se retrage din Uniunea Europeană.

Cadrul juridic

Dreptul internațional

- 3 Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331) prevede, la articolele 65, 67 și 68, următoarele:

„Articolul 65. Procedura de urmat cu privire la nulitatea unui tratat, la stingerea sa, la retragerea unei părți din el sau la suspendarea aplicării tratatului

1. Partea care, în temeiul dispozițiilor prezentei Convenții, invocă un viciu al consimțământului său de a se lega printr-un tratat sau un motiv de a contesta validitatea unui tratat, de a-i pune capăt, de a se retrage din el sau de a-i suspenda aplicarea trebuie să notifice pretenția sa celorlalte părți. Notificarea trebuie să menționeze măsura avută în vedere față de tratat și motivele acesteia.

2. Dacă, după trecerea unui termen care, în afara cazurilor de urgență deosebită, nu poate fi mai mic de trei luni cu începere de la primirea notificării, niciuna din părți nu a formulat vreo obiecțiune, partea care a trimis notificarea poate proceda, în formele prevăzute la articolul 67, la luarea măsurii proiectate.

3. Dacă totuși o altă parte a ridicat o obiecțiune, părțile vor trebui să caute o soluție prin mijloacele arătate în articolul 33 al Cartei Națiunilor Unite.

[...]

Articolul 67. Instrumente prin care se declară nulitatea unui tratat, i se pune capăt, se realizează retragerea din el sau se suspendă aplicarea tratatului

1. Notificarea prevăzută la paragraful 1 al articolului 65 trebuie făcută în scris.

2. Oricare act prin care se declară nulitatea unui tratat, i se pune capăt sau se realizează retragerea din el ori suspendarea aplicării tratatului pe baza dispozițiilor sale sau a paragrafelor 2 sau 3 din articolul 65 trebuie consemnat într-un instrument comunicat celorlalte părți. Dacă instrumentul nu este semnat de șeful statului, de șeful guvernului sau de ministrul afacerilor externe, reprezentantul statului de la care emană comunicarea poate fi invitat să înfățișeze deplinele sale puteri.

Articolul 68. Revocarea notificărilor și instrumentelor prevăzute la articolele 65 și 67

O notificare sau un instrument prevăzut la articolele 65 și 67 poate fi revocat oricând înainte de a-și fi produs efectele.”

Dreptul Uniunii

4 Potrivit articolului 1 al doilea paragraf din Tratatul UE, acest tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni.

5 Articolul 2 TUE prevede:

„Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.”

6 Potrivit articolului 50 TUE:

„(1) Orice stat membru poate hotărî, în conformitate cu normele sale constituționale, să se retragă din Uniune.

(2) Statul membru care hotărăște să se retragă notifică intenția sa Consiliului European. În baza orientărilor Consiliului European, Uniunea negociază și încheie cu acest stat un acord care stabilește condițiile de retragere, ținând seama de cadrul viitoarelor sale relații cu Uniunea. Acest acord se negociază în conformitate cu articolul 218 alineatul (3) [TFUE]. Acesta se încheie în numele Uniunii de către Consiliu, care hotărăște cu majoritate calificată, după aprobarea Parlamentului European.

(3) Tratatul încetează să se aplice statului în cauză de la data intrării în vigoare a acordului de retragere sau, în absența unui astfel de acord, după doi ani de la notificarea prevăzută la alineatul (2), cu excepția cazului în care Consiliul European, în acord cu statul membru în cauză, hotărăște în unanimitate să proroge acest termen.

(4) În înțelesul alineatelor (2) și (3), membrul care reprezintă în cadrul Consiliului European și al Consiliului statul membru care se retrage nu participă nici la dezbaterile și nici la adoptarea deciziilor Consiliului European și ale Consiliului care privesc statul în cauză.

Majoritatea calificată se definește în conformitate cu articolul 238 alineatul (3) litera (b) [TFUE].

(5) În cazul în care statul care s-a retras din Uniune depune o nouă cerere de aderare, această cerere se supune procedurii prevăzute la articolul 49.”

Dreptul Regatului Unit

- 7 European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 [Legea din 2017 privind Uniunea Europeană (notificarea retragerii)] prevede:

„[...]

1 Competența de a notifica retragerea din [Uniune]:

- (1) Prim-ministrul poate notifica, conform articolului 50 alineatul (2) TUE, intenția Regatului Unit de a se retrage din [Uniune].
- (2) Prezentul articol produce efecte în pofida oricărei dispoziții prevăzute de sau adoptate în temeiul European Communities Act 1972 [(Legea din 1972 privind Comunitățile Europene)] sau a oricărei alte măsuri legislative.

[...]”

- 8 Articolul 13 din European Union (Withdrawal) Act 2018 [Legea din 2018 privind Uniunea Europeană (retragere)], promulgat la 26 iunie 2018, prevede:

„(1) Acordul de retragere nu poate fi ratificat decât dacă:

- (a) un ministru al Coroanei a depus în fața fiecărei camere a Parlamentului
 - (i) o declarație potrivit căreia s-a ajuns la un acord politic,
 - (ii) o copie a acordului de retragere negociat și
 - (iii) o copie a cadrului relațiilor viitoare,
- (b) acordul de retragere negociat și cadrul viitoarelor relații au fost aprobate printr-o rezoluție a House of Commons [(Camera Comunelor)] pe baza unei moțiuni prezentate de un ministru al Coroanei,
- (c) un ministru al Coroanei a prezentat la House of Lords [(Camera Lorzilor)] o moțiune prin care îi solicită să ia act de acordul de retragere negociat și de cadrul viitoarelor relații și
 - (i) Camera Lorzilor a dezbătut moțiunea sau
 - (ii) Camera Lorzilor nu a terminat dezbaterile moțiunii la capătul a cinci zile de ședință ale camerei începând cu prima zi de ședință care urmează adoptării de către Camera Comunelor a moțiunii menționate la litera (b)

și

(d) a fost adoptată o lege a Parlamentului care conține prevederi pentru punerea în aplicare a acordului de retragere.

(2) În măsura posibilului, un ministru al Coroanei trebuie să ia măsurile necesare pentru ca moțiunea prevăzută la alineatul (1) litera (b) să facă obiectul unei dezbateri și al unui vot în Camera Comunelor înainte ca Parlamentul European să decidă dacă aprobă acordul de retragere încheiat în numele [Uniunii] în temeiul articolului 50 alineatul (2) TUE.

[...]”

Litigiul principal și întrebarea preliminară

- 9 În urma referendumului care a avut loc la 23 iunie 2016 în Regatul Unit, o majoritate s-a pronunțat în favoarea ieșirii acestui stat membru din Uniune. Autorizat în acest scop prin Legea din 2017 privind Uniunea Europeană (notificarea retragerii), Prime Minister (prim-ministrul, Regatul Unit) a notificat Consiliului European, la 29 martie 2017, intenția Regatului Unit de a se retrage din Uniune în temeiul articolului 50 TUE.
- 10 La 19 decembrie 2017, o acțiune în control jurisdicțional (*judicial review*) prin care se urmărea obținerea unei hotărâri declaratorii (*declarator*) a fost introdusă la Court of Session (Scotland) [Curtea Supremă Civilă (Scoția), Regatul Unit] de reclamantii din litigiul principal, printre care se numără un membru al Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Parlamentul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, denumit în continuare „Parlamentul Regatului Unit”), doi membri ai Scottish Parliament (Parlamentul Scoțian, Regatul Unit) și trei membri ai Parlamentului European, pentru a se preciza dacă, când și cum poate fi revocată unilateral respectiva notificare. Acești reclamanti, în susținerea cărora au intervenit alți doi membri ai Parlamentului Regatului Unit, doresc să știe dacă notificarea prevăzută la articolul 50 TUE poate fi revocată unilateral înainte de expirarea perioadei de doi ani prevăzută de acest articol, ceea ce ar avea ca efect că, în cazul în care notificarea efectuată de Regatul Unit ar fi revocată, acest stat membru ar rămâne în Uniune. Aceștia au invitat Court of Session (Scotland) [Curtea Supremă Civilă (Scoția)] să adreseze Curții o întrebare preliminară cu privire la acest aspect. În apărare, secretarul de stat pentru ieșirea din Uniunea Europeană a susținut că întrebarea era ipotetică și teoretică, ținând seama de luarea de poziție a guvernului Regatului Unit potrivit căreia notificarea nu va fi revocată.
- 11 Prin decizia din 8 iunie 2018, Lord Ordinary (instanță de prim grad de jurisdicție, Regatul Unit) a refuzat să sesizeze Curtea și a respins acțiunea în control jurisdicțional pentru motivele, în primul rând, că întrebarea era ipotetică dată fiind poziția Regatului Unit și că faptele pe baza cărora Curtea ar fi întrebată nu ar putea fi stabilite cu certitudine și, în al doilea rând, că întrebarea încălca suveranitatea parlamentară și nu era de competența instanței naționale.
- 12 Reclamantii din litigiul principal au formulat apel împotriva acestei decizii la instanța de trimitere.
- 13 Instanța de trimitere subliniază că, potrivit articolului 13 din Legea din 2018 privind Uniunea Europeană (retragere), trebuie obținut acordul Parlamentului Regatului Unit cu privire la rezultatul negocierilor purtate între Regatul Unit și Uniune în temeiul articolului 50 TUE. În special, acordul de retragere nu poate fi ratificat decât dacă acesta și cadrul aplicabil relației viitoare dintre Regatul Unit și Uniune sunt aprobate printr-o rezoluție a Camerei Comunelor și după o dezbateră în Camera Lorzilor. În lipsa unei asemenea aprobări, guvernul Regatului Unit trebuie să indice calea pe care o propune spre a fi urmată. Dacă prim-ministrul declară, anterior datei de 21 ianuarie 2019, că niciun acord nu va putea în principiu să fie obținut, acest guvern trebuie să indice din nou ce propune să se facă și trebuie să prezinte această propunere celor două camere ale Parlamentului Regatului Unit.

- 14 Instanța de trimitere arată că, dacă eventualul acord între Regatul Unit și Uniune nu este aprobat și nu intervine nimic altceva, tratatele vor înceta să se aplice acestui stat membru la 29 martie 2019, iar statul menționat va ieși automat din Uniune la acea dată.
- 15 Prin Ordonanța din 21 septembrie 2018, instanța de trimitere a declarat admisibil apelul formulat împotriva deciziei Lord Ordinary (instanță de prim grad de jurisdicție) și a dat curs cererii reclamantilor din litigiul principal de a adresa o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE. Instanța de trimitere consideră că nu este nici teoretic, nici prematur să se solicite Curții să stabilească dacă este posibil din punct de vedere juridic ca un stat membru să revoce unilateral notificarea efectuată în temeiul articolului 50 alineatul (2) TUE și să rămână în Uniune. Instanța menționată consideră că există o îndoială în această privință și că răspunsul Curții va clarifica opțiunile de care dispun membrii Camerei Comunelor atunci când vor trebui să se pronunțe asupra eventualului acord intervenit între Regatul Unit și Uniune. În special, un asemenea răspuns le va permite să știe dacă există nu două, ci trei opțiuni, și anume retragerea din Uniune fără acord, retragerea din Uniune cu acordul care le va fi fost prezentat sau revocarea notificării intenției de a se retrage și menținerea Regatului Unit în Uniune.
- 16 În aceste condiții, Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Curtea Supremă Civilă, Inner House, Camera întâi (Scoția), Regatul Unit] a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:
- „În cazul în care, în temeiul articolului 50 TUE, un stat membru a notificat Consiliului European intenția sa de a se retrage din Uniunea Europeană, dreptul Uniunii permite revocarea unilaterală a notificării de către statul care a efectuat notificarea și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce condiții și cu ce efecte în privința rămânerii statului membru în Uniunea Europeană?”
- 17 Guvernul Regatului Unit a cerut instanței de trimitere să încuviințeze formularea unui apel împotriva Ordonanței din 21 septembrie 2018, menționată la punctul 15 din prezenta hotărâre, și a Ordonanței din 3 octombrie 2018 prin care această instanță a introdus prezenta trimitere preliminară. Întrucât această cerere a fost respinsă prin decizia din 8 noiembrie 2018, guvernul menționat a solicitat Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) să încuviințeze formularea unui apel împotriva acestor două ordonanțe. Această încuviințare i-a fost refuzată prin Ordonanța Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) din 20 noiembrie 2018.

Procedura în fața Curții

- 18 Instanța de trimitere a solicitat aplicarea procedurii accelerate prevăzute la articolul 105 din Regulamentul de procedură al Curții.
- 19 Prin Ordonanța din 19 octombrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:851), președintele Curții a admis această cerere.

Cu privire la întrebarea preliminară

Cu privire la admisibilitate

- 20 Guvernul Regatului Unit susține că întrebarea preliminară este inadmisibilă, întrucât este ipotetică. În special, acest guvern subliniază că niciun proiect de act de revocare a notificării intenției Regatului Unit de a se retrage din Uniune nu a fost adoptat și nici măcar preconizat, că nu există niciun litigiul principal și că prin întrebarea adresată se urmărește în realitate obținerea unui aviz consultativ cu privire la o chestiune de natură constituțională, și anume interpretarea corectă a articolului 50 TUE și a actelor adoptate în temeiul său.

- 21 Potrivit guvernului menționat, nu există niciun litigiu concret, întrucât întrebarea preliminară privește fapte care nu s-au produs și care nu este cert că se vor produce. Guvernul Regatului Unit arată că a avut totdeauna intenția, astfel cum a repetat constant, să respecte rezultatul referendumului procedând la notificarea prevăzută la articolul 50 TUE și, prin urmare, la retragerea din Uniune, fie pe baza unui acord, fie în absența oricărui acord.
- 22 Întrebarea ar privi în realitate implicațiile juridice ale unei alte situații decât cea existentă în prezent. Ea ar lăsa să se subînțeleagă, pe de o parte, că Regatul Unit, la inițiativa Parlamentului său sau în alt mod, va încerca să revoce notificarea și, pe de altă parte, că Comisia Europeană sau celelalte 27 de state membre se vor opune acestei revocări, întrucât numai o asemenea opoziție ar fi de natură să dea naștere unui litigiu.
- 23 Potrivit guvernului Regatului Unit, introducerea acțiunii principale însoțită de o cerere de decizie preliminară în vederea obținerii unui aviz juridic din partea Curții constituie o eludare a normelor Tratatului FUE în materie de căi de atac, de calitate procesuală activă și de termene. Acest guvern amintește că procedura avizului este reglementată de dispozițiile articolului 218 alineatul (11) TFUE și nu este deschisă decât atunci când se pune problema compatibilității unui proiect de acord internațional cu tratatele.
- 24 Singurele căi de atac posibile ar fi acțiunile directe, în eventualitatea în care Regatul Unit și-ar revoca notificarea și ar provoca un litigiu cu celelalte state membre și cu instituțiile Uniunii.
- 25 Comisia consideră de asemenea că decizia care va fi adoptată de instanța de trimitere după primirea răspunsului Curții la întrebarea sa preliminară nu va produce niciun efect obligatoriu pentru părțile din litigiul principal, astfel încât această întrebare ar fi ipotetică. Ea a recunoscut însă, cu ocazia ședinței, existența unui litigiu principal.
- 26 În această privință, trebuie amintit că revine doar instanței naționale sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe (Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 24, precum și Hotărârea din 7 februarie 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punctul 31).
- 27 Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de relevanță. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a unei norme a Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 25, precum și Hotărârea din 7 februarie 2018, American Express C-304/16, EU:C:2018:66, punctul 32).
- 28 Pe de altă parte, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, justificarea trimiterii preliminare nu este formularea unor opinii consultative cu privire la probleme generale sau ipotetice, ci nevoia inerentă soluționării efective a unui litigiu (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 194 și jurisprudența citată; a se vedea de asemenea, în acest sens, Hotărârea din 16 decembrie 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punctul 18, și Hotărârea din 12 iunie 2008, Gourmet Classic, C-458/06, EU:C:2008:338, punctul 26).

- 29 În speță, trebuie arătat că instanța de trimitere a fost sesizată cu un apel împotriva unei decizii a instanței de prim grad de jurisdicție pronunțate în cadrul unei acțiuni prin care se urmărește obținerea unei hotărâri declaratorii referitoare la aspectul dacă notificarea intenției Regatului Unit de a se retrage din Uniune, efectuată conform articolului 50 TUE, poate fi revocată unilateral anterior expirării perioadei de doi ani prevăzute la articolul menționat, ceea ce ar avea ca efect că, în cazul în care notificarea menționată ar fi revocată, Regatul Unit ar rămâne în Uniune. Instanța de trimitere indică, în această privință, că are sarcina să soluționeze această problemă de drept, reală și actuală, care stă la baza unui litigiu și a cărei importanță practică este considerabilă. Această instanță subliniază că unul dintre reclamanți, precum și cei doi intervenienți în cauza principală, care sunt membri ai Parlamentului Regatului Unit, trebuie să se pronunțe asupra retragerii Regatului Unit din Uniune și în special, conform articolului 13 din Legea din 2018 privind Uniunea Europeană (retragere), asupra ratificării acordului negociat între guvernul Regatului Unit și Uniune în temeiul articolului 50 TUE. Instanța de trimitere precizează că acești membri ai Parlamentului Regatului Unit au un interes să se răspundă la această problemă de drept, din moment ce acest răspuns va permite clarificarea opțiunilor de care dispun cu ocazia exercitării mandatelor lor parlamentare.
- 30 Or, nu revine Curții nici sarcina să repună în discuție aprecierea instanței de trimitere cu privire la admisibilitatea acțiunii principale, care, în cadrul procedurii trimiterii preliminare, este de competența instanței naționale, nici sarcina de a verifica dacă decizia de trimitere a fost luată în conformitate cu normele naționale de organizare judecătorească și de procedură judiciară (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 26, precum și Hotărârea din 7 februarie 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punctul 34). În speță, instanța de trimitere a respins obiecțiile de inadmisibilitate invocate în fața sa de guvernul Regatului Unit cu privire la caracterul ipotetic sau teoretic al acțiunii principale. În consecință, în măsura în care argumentele guvernului Regatului Unit și ale Comisiei urmăresc repunerea în discuție a admisibilității acestei acțiuni, ele sunt lipsite de relevanță pentru aprecierea admisibilității cererii de decizie preliminară (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 33).
- 31 Pe de altă parte, împrejurarea că acțiunea principală are un caracter declaratoriu nu se opune pronunțării Curții asupra unei întrebări preliminare din moment ce această acțiune este autorizată de dreptul național, iar această întrebare răspunde unei nevoi obiective pentru soluționarea litigiului cu care instanța de trimitere este legal sesizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punctul 65, precum și Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 28).
- 32 Prin urmare, există efectiv un litigiu pendinte în fața instanței de trimitere, și aceasta chiar dacă pârâțul din litigiul principal a ales să nu se pronunțe cu privire la fondul problemei ridicate de reclamanții din litigiul principal, susținând numai că acțiunea acestora este inadmisibilă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iulie 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punctele 11 și 15).
- 33 În ceea ce privește relevanța întrebării preliminare, nu există îndoieli cu privire la aceasta, din moment ce această întrebare privește interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii, în speță a dreptului primar, iar întrebarea menționată constituie tocmai obiectul litigiului principal.
- 34 În consecință, nu reiese în mod vădit că întrebarea adresată cu privire la interpretarea articolului 50 TUE nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal sau că privește o problemă ipotetică.
- 35 În ceea ce privește argumentul menționat la punctul 23 din prezenta hotărâre, potrivit căruia instanța de trimitere ar urmări să obțină un aviz din partea Curții, eludând procedura prevăzută la articolul 218 alineatul (11) TFUE, este necesar să se arate că instanța de trimitere nu solicită Curții un

aviz cu privire la compatibilitatea cu tratatele a unui acord preconizat de Uniune, ci întreabă Curtea cu privire la interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii în vederea pronunțării unei hotărâri în procedura principală.

36 Rezultă că întrebarea preliminară este admisibilă.

Cu privire la fond

37 Reclamanții, precum și intervenienții în cauza principală, deși constată absența unei norme exprese la articolul 50 TUE consacrată revocării unei notificări a intenției de a se retrage din Uniune, susțin că un asemenea drept există și are un caracter unilateral. Acest drept nu ar putea fi exercitat însă decât cu respectarea normelor constituționale ale statului membru în cauză, prin analogie cu exercitarea dreptului de retragere însuși, prevăzut la articolul 50 alineatul (1) TUE. Potrivit acestor părți din procedura principală, procedura de retragere continuă, așadar, câtă vreme statul membru în cauză intenționează să se retragă din Uniune, însă ia sfârșit dacă, anterior expirării termenului prevăzut la articolul 50 alineatul (3) TUE, acest stat membru se răzgândește și decide să nu se mai retragă din Uniune.

38 Consiliul și Comisia, deși împărtășesc punctul de vedere potrivit căruia un stat membru are dreptul să revoce notificarea intenției sale de retragere înainte ca tratatele să fi încetat să îi fie aplicabile, contestă caracterul unilateral al acestui drept.

39 Potrivit acestor instituții, a recunoaște un drept de revocare unilaterală ar permite unui stat membru care a notificat intenția sa de a se retrage să eludeze normele prevăzute la articolul 50 alineatele (2) și (3) TUE, care urmăresc să permită o retragere ordonată din Uniune, și ar deschide calea unor abuzuri din partea statului membru în cauză în detrimentul Uniunii și al instituțiilor sale.

40 Consiliul și Comisia susțin că statul membru în cauză ar putea atunci să își utilizeze dreptul de revocare cu puțin timp înainte de expirarea termenului prevăzut la articolul 50 alineatul (3) TUE și să notifice o nouă intenție de a se retrage imediat după acest termen, făcând astfel să înceapă să curgă un nou termen de negociere de doi ani. Procedând în acest mod, statul membru ar beneficia, *de facto*, de un drept nelimitat în timp de a-și negocia retragerea și ar priva de efect util termenul prevăzut la articolul 50 alineatul (3) TUE.

41 În plus, potrivit acestor instituții, un stat membru ar putea să utilizeze în orice moment dreptul său de revocare ca instrument de negociere. În cazul în care nu i-ar conveni termenii acordului de retragere, el ar putea amenința cu revocarea notificării sale și să facă astfel presiune asupra instituțiilor Uniunii pentru a ameliora în favoarea sa termenii acestui acord.

42 Pentru a preveni asemenea riscuri, Consiliul și Comisia propun prin urmare ca articolul 50 TUE să fie interpretat în sensul că permite revocarea, însă numai cu acordul unanim al Consiliului European.

43 În ceea ce privește guvernul Regatului Unit, acesta nu a luat poziție cu privire la dreptul unui stat membru care a notificat intenția sa de a se retrage din Uniune în temeiul articolului 50 TUE de a revoca o astfel de notificare.

44 În această privință, trebuie amintit că, spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, tratatele fondatoare, care constituie cartă constituțională de bază a Uniunii (Hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts*/Parlamentul, 294/83, EU:C:1986:166, punctul 23), au instituit o nouă ordine juridică, dotată cu instituții proprii, în favoarea căreia statele membre și-au limitat drepturile suverane în domenii din ce în ce mai extinse și ale cărei subiecte sunt nu numai aceste state, ci și resortisanții acestora [Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454, punctul 157 și jurisprudența citată].

- 45 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, această autonomie a dreptului Uniunii, atât în raport cu dreptul statelor membre, cât și în raport cu dreptul internațional, se justifică prin caracteristicile esențiale ale Uniunii și ale dreptului său referitoare, printre altele, la structura constituțională a Uniunii, precum și la natura însăși a dreptului menționat. Dreptul Uniunii se caracterizează astfel prin împrejurarea că este izvorât dintr-o sursă independentă, constituită de tratate, prin supremația sa în raport cu dreptul statelor membre, precum și prin efectul direct al unei întregi serii de dispoziții aplicabile statelor membre și resortisanților acestora. Asemenea caracteristici au dat naștere unei rețele structurate de principii, de norme și de relații juridice mutual interdependente care leagă, reciproc, Uniunea însăși și statele sale membre, precum și statele membre între ele (Hotărârea din 6 martie 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punctul 33 și jurisprudența citată).
- 46 Prin urmare, întrebarea adresată trebuie să fie examinată în lumina tratatelor considerate în ansamblul lor.
- 47 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, la interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii trebuie să se țină seama nu numai de termenii acesteia și de obiectivele pe care le urmărește, ci și de contextul său, precum și de ansamblul dispozițiilor dreptului Uniunii. Geneza unei dispoziții a dreptului Uniunii poate de asemenea să ofere elemente importante pentru interpretarea acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 135, Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 50 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 17 martie 2016, Parlamentul/Comisia, C-286/14, EU:C:2016:183, punctul 43).
- 48 În ceea ce privește termenii articolului 50 TUE, este necesar să se constate că acest articol nu abordează explicit subiectul revocării. El nici nu o interzice, nici nu o autorizează expres.
- 49 În aceste condiții, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 99-102 din concluzii, din modul de redactare a articolului 50 alineatul (2) TUE reiese că un stat membru care decide să se retragă trebuie să notifice „intenția” sa Consiliului European. Or, o intenție nu este, prin natura sa, nici definitivă, nici irevocabilă.
- 50 Pe de altă parte, articolul 50 alineatul (1) TUE prevede că orice stat membru poate hotărî, în conformitate cu normele sale constituționale, să se retragă din Uniune. Din acesta reiese că statul membru în cauză nu este obligat să ia decizia sa în acord cu celelalte state membre și nici cu instituțiile Uniunii. Decizia de retragere ține exclusiv de voința acestui stat membru, cu respectarea normelor sale constituționale, și depinde, așadar, exclusiv de alegerea sa suverană.
- 51 Articolul 50 alineatele (2) și (3) TUE prevede în continuare procedura care trebuie urmată în cazul unei decizii de retragere. Astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea din 19 septembrie 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punctul 46), această procedură cuprinde, în primul rând, notificarea Consiliului European cu privire la intenția de retragere, în al doilea rând, negocierea și încheierea unui acord care stabilește condițiile de retragere, ținând seama de viitoarele relații dintre statul în cauză și Uniune, și, în al treilea rând, retragerea propriu-zisă din Uniune la data intrării în vigoare a acestui acord sau, în absența unui astfel de acord, după doi ani de la notificarea Consiliului European, cu excepția cazului în care acesta din urmă, în acord cu statul membru în cauză, hotărăște în unanimitate să proroge acest termen.
- 52 Articolul 50 alineatul (2) TUE face referire la articolul 218 alineatul (3) TFUE, potrivit căruia Comisia prezintă recomandări Consiliului, care adoptă o decizie de autorizare a începerii negocierilor și desemnează negociatorul sau șeful echipei de negociatori a Uniunii.
- 53 Articolul 50 alineatul (2) TUE definește astfel rolul diverselor instituții în procedura care trebuie urmată pentru negocierea și încheierea acordului de retragere, încheiere care necesită un vot cu majoritate calificată al Consiliului, după aprobarea Parlamentului European.

- 54 Articolul 50 TUE stabilește de asemenea, la alineatul (3), momentul de la care retragerea statului membru din Uniune devine efectivă, prevăzând că tratatele încetează să se aplice acestui stat membru de la data intrării în vigoare a acordului de retragere sau, în absența unui astfel de acord, după doi ani de la notificarea de către respectivul stat membru a intenției sale de a se retrage. Acest termen maxim de doi ani de la această notificare se aplică sub rezerva unei decizii a Consiliului European, adoptată cu unanimitatea membrilor săi și în acord cu statul membru în cauză, de a-l proroga.
- 55 După retragerea sa din Uniune, statul membru în cauză poate cere din nou să adere la aceasta, urmând procedura prevăzută la articolul 49 TUE.
- 56 În consecință, articolul 50 TUE urmărește un dublu obiectiv, și anume, pe de o parte, consacarea dreptului suveran al unui stat membru de a se retrage din Uniune și, pe de altă parte, instituirea unei proceduri care urmărește să permită ca o asemenea retragere să se efectueze în mod ordonat.
- 57 Or, după cum a arătat avocatul general la punctele 94 și 95 din concluzii, caracterul suveran al dreptului de retragere consacrat la articolul 50 alineatul (1) TUE militează în favoarea existenței unui drept al statului membru în cauză, câtă vreme un acord de retragere încheiat între Uniune și acest stat membru nu a intrat în vigoare sau, în absența unui astfel de acord, câtă vreme termenul de doi ani prevăzut la articolul 50 alineatul (3) TUE, eventual prorogat conform acestei din urmă dispoziții, nu a expirat, de a revoca notificarea intenției sale de a se retrage din Uniune.
- 58 În absența unei dispoziții exprese care să reglementeze revocarea notificării intenției de a se retrage, această revocare este condiționată de respectarea normelor prevăzute la articolul 50 alineatul (1) TUE pentru retragerea propriu-zisă, astfel încât ea poate fi decisă unilateral, în conformitate cu normele constituționale ale statului membru în cauză.
- 59 Revocarea de către un stat membru, înainte de a interveni vreunul dintre evenimentele menționate la punctul 57 din prezenta hotărâre, a notificării intenției sale de a se retrage reflectă o decizie suverană a acestui stat de a păstra statutul de stat membru al Uniunii, statut pe care notificarea menționată nu a avut ca efect să îl întrerupă sau să îl altereze (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punctul 45), sub unica rezervă a respectării dispozițiilor articolului 50 alineatul (4) TUE.
- 60 O asemenea revocare se deosebește fundamental în această privință de o eventuală cerere prin care statul membru în cauză urmărește să obțină din partea Consiliului European prorogarea termenului de doi ani prevăzut la articolul 50 alineatul (3) TUE, astfel încât analogia pe care încearcă să o stabilească Consiliul și Comisia între această revocare și o asemenea cerere de prorogare nu poate fi reținută.
- 61 În ceea ce privește contextul articolului 50 TUE, este necesar să se facă referire la al treisprezecelea considerent al preambulului Tratatului UE, la primul considerent al preambulului Tratatului FUE, precum și la articolul 1 TUE, din care reiese că tratatele au ca obiect crearea unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, precum și la al doilea considerent al preambulului Tratatului FUE, din care reiese că Uniunea urmărește să elimine barierele care divizează Europa.
- 62 Trebuie subliniată de asemenea importanța valorilor libertății și democrației, enunțate în al doilea și în al patrulea considerent al preambulului Tratatului UE, care figurează printre valorile comune prevăzute la articolul 2 din acest tratat, precum și în preambulul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, și care fac parte astfel din înseși fundamentele ordinii juridice a Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 303 și 304).

- 63 După cum reiese din cuprinsul articolului 49 TUE, care prevede posibilitatea oricărui stat european de a solicita să devină membru al Uniunii și al cărui corespondent este articolul 50 TUE privind dreptul de retragere, Uniunea regrupează state care au aderat liber și voluntar la aceste valori, dreptul Uniunii întemeindu-se astfel pe premisa fundamentală potrivit căreia fiecare stat membru împărtășește cu toate celelalte state membre, și recunoaște că acestea împărtășesc cu el, valorile menționate [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 35].
- 64 Mai trebuie arătat că, întrucât statutul de cetățean al Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31, Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punctul 25, precum și Hotărârea din 2 martie 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punctul 43), eventuala retragere a unui stat membru din Uniune este de natură să afecteze considerabil drepturile tuturor cetățenilor Uniunii, inclusiv, printre altele, dreptul lor la liberă circulație în ceea ce îi privește atât pe resortisanții statului membru în cauză, cât și pe cei ai celorlalte state membre.
- 65 În aceste condiții, dacă un stat nu poate fi constrâns să adere la Uniune împotriva voinței sale, el nu poate nici să fie constrâns să se retragă din Uniune împotriva voinței sale.
- 66 Or, în cazul în care notificarea intenției de a se retrage ar trebui să conducă ineluctabil la retragerea statului membru în cauză la încheierea perioadei prevăzute la articolul 50 alineatul (3) TUE, acest stat membru ar putea fi constrâns să părăsească Uniunea împotriva voinței sale, astfel cum a fost exprimată în urma unui proces democratic conform cu normele sale constituționale, de a reveni asupra deciziei sale de a se retrage din Uniune și, prin urmare, de a rămâne membru al acesteia.
- 67 Trebuie să se constate că un asemenea rezultat ar fi contrar obiectivelor și valorilor amintite la punctele 61 și 62 din prezenta hotărâre. În special, ar fi contrar obiectivului tratatelor care constă în crearea unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei să fie constrâns să se retragă un stat membru care, după ce a notificat intenția sa de a se retrage din Uniune în conformitate cu normele sale constituționale și în urma unui proces democratic, decide să revoce notificarea acestei intenții în cadrul unui astfel de proces.
- 68 Geneza articolului 50 TUE militează la rândul său în favoarea unei interpretări a acestei dispoziții în sensul că un stat membru are dreptul să revoce unilateral notificarea intenției sale de a se retrage din Uniune. Astfel, trebuie să se arate că textul acestui articol îl preia în mare parte pe cel al unei clauze de retragere din Uniune care a figurat, pentru prima dată, în Proiectul de tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa. Or, deși cu ocazia redactării acestei clauze fuseseră propuse amendamente pentru a permite expulzarea unui stat membru, pentru a evita riscul de abuz în cursul procedurii de retragere sau chiar pentru a face mai dificilă decizia de retragere, toate aceste amendamente au fost respinse pentru motivul, formulat expres în comentariile la proiect, că trebuia păstrat caracterul voluntar și unilateral al deciziei de retragere.
- 69 Din aceste elemente reiese că notificarea de către un stat membru a intenției sale de a se retrage nu poate conduce ineluctabil la retragerea acestui stat membru din Uniune. Dimpotrivă, un stat membru care a revenit asupra deciziei sale de a se retrage din Uniune are dreptul să revoce notificarea menționată câtă vreme nu a intrat în vigoare un acord de retragere încheiat între acest stat membru și Uniune sau, în absența unui astfel de acord, câtă vreme termenul de doi ani prevăzut la articolul 50 alineatul (3) TUE, eventual prorogat în conformitate cu această din urmă dispoziție, nu a expirat.
- 70 Această concluzie este susținută de prevederile Convenției de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, care a fost luată în considerare în cadrul lucrărilor pregătitoare ale Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa.

- 71 Astfel, în ipoteza în care un tratat autorizează o retragere în temeiul dispozițiilor sale, articolul 68 din această convenție precizează printre altele, în termeni clari și necondiționați, că o notificare a retragerii, așa cum este prevăzută la articolele 65 și 67 din convenția menționată, poate fi revocată oricând înainte de a-și fi produs efectele.
- 72 În ceea ce privește propunerea Consiliului și a Comisiei de a supune dreptul statului membru în cauză de a revoca notificarea intenției sale de retragere unei aprobări a Consiliului European, hotărând în unanimitate, o asemenea cerință ar transforma un drept unilateral suveran într-un drept condiționat supus unei proceduri de aprobare. Or, o asemenea procedură de aprobare ar fi incompatibilă cu principiul, amintit la punctele 65, 67 și 69 din prezenta hotărâre, potrivit căruia un stat membru nu poate fi constrâns să se retragă din Uniune împotriva voinței sale.
- 73 Rezultă, în primul rând, că, câtă vreme un acord de retragere încheiat între Uniune și statul membru în cauză nu a intrat în vigoare sau, în absența unui astfel de acord, câtă vreme termenul de doi ani prevăzut la articolul 50 alineatul (3) TUE, eventual prorogat în conformitate cu această din urmă dispoziție, nu a expirat, statul membru menționat, care dispune, sub rezerva articolului 50 alineatul (4) TUE, de toate drepturile și rămâne supus tuturor obligațiilor prevăzute de tratate, își păstrează posibilitatea de a revoca unilateral notificarea intenției sale de a se retrage din Uniune, în conformitate cu normele sale constituționale.
- 74 În al doilea rând, este necesar ca revocarea notificării intenției de a se retrage, pe de o parte, să fie adresată în scris Consiliului European și, pe de altă parte, să fie univocă și necondiționată, în sensul că are ca obiect confirmarea apartenenței statului membru în cauză la Uniune în termeni neschimbați în ceea ce privește statutul său de stat membru, revocarea menționată punând capăt procedurii de retragere.
- 75 Având în vedere toate considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 50 TUE trebuie interpretat în sensul că, atunci când un stat membru a notificat Consiliului European, în conformitate cu acest articol, intenția sa de a se retrage din Uniune, articolul menționat permite acestui stat membru, câtă vreme un acord de retragere încheiat între respectivul stat membru și Uniune nu a intrat în vigoare sau, în absența unui astfel de acord, câtă vreme termenul de doi ani prevăzut la alineatul (3) al aceluiași articol, eventual prorogat conform acestui alineat, nu a expirat, să revoce unilateral, în mod univoc și necondiționat, această notificare printr-un înscris adresat Consiliului European, după ce statul membru în cauză a luat decizia de revocare în conformitate cu normele sale constituționale. O asemenea revocare are ca obiect confirmarea apartenenței acestui stat membru la Uniune în termeni neschimbați în ceea ce privește statutul său de stat membru, revocarea menționată punând capăt procedurii de retragere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 76 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Plenul) declară:

Articolul 50 TUE trebuie interpretat în sensul că, atunci când un stat membru a notificat Consiliului European, în conformitate cu acest articol, intenția sa de a se retrage din Uniunea Europeană, articolul menționat permite acestui stat membru, câtă vreme un acord de retragere încheiat între respectivul stat membru și Uniunea Europeană nu a intrat în vigoare sau, în absența unui astfel de acord, câtă vreme termenul de doi ani prevăzut la alineatul (3) al aceluiași articol, eventual prorogat conform acestui alineat, nu a expirat, să revoce unilateral, în mod

univoc și necondiționat, această notificare printr-un înscris adresat Consiliului European, după ce statul membru în cauză a luat decizia de revocare în conformitate cu normele sale constituționale. O asemenea revocare are ca obiect confirmarea apartenenței acestui stat membru la Uniunea Europeană în termeni neschimbați în ceea ce privește statutul său de stat membru, revocarea menționată punând capăt procedurii de retragere.

Semnături