



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 15 aprilie 2021¹

Cauza C-561/19

**Conorzio Italian Management,
Catania Multiservizi SpA
împotriva
Rete Ferroviaria Italiana SpA**

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Cerere de decizie preliminară – Articolul 267 al treilea paragraf TFUE – Instanță națională ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern – Obligația de a formula o trimitere preliminară – Sfera de aplicare – Excepții și criterii care rezultă din Hotărârea CILFIT și alții”

Cuprins

I. Introducere	2
II. Cadrul juridic	3
III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare	4
IV. Aprecieri	6
A. Nivelurile	7
1. Nivelul exterior: sarcina de a decide revine întotdeauna instanței naționale	7
2. Nivelul mai profund: chiar trebuie adresate toate întrebările preliminare?	9
B. Hotărârea CILFIT (și jurisprudența care decurge din aceasta)	11
1. Motivele existenței obligației de trimitere preliminară	12

¹ Limba originală: engleza.

2. Excepțiile de la această obligație	14
3. Aplicarea practică ulterioară (de către Curte)	16
C. Problemele ridicate de Hotărârea CILFIT	20
1. Problemele de ordin conceptual	20
2. Posibilitatea aplicării	23
3. Coerența sistemică a căilor de atac din dreptul Uniunii	26
4. Evoluția dreptului Uniunii și a sistemului judiciar	29
5. Rezumat provizoriu	30
D. Propunerea	31
1. O problemă generală sau generalizabilă de interpretare a dreptului Uniunii	32
2. Alte interpretări posibile în mod rezonabil	35
3. Lipsa jurisprudenței Curții de Justiție	37
4. Obligația de motivare (și problema deschisă a asigurării respectării obligației de trimitere preliminară)	38
V. Concluzie	41

I. Introducere

1. Presupunem că, spre deosebire de instanțele naționale de ultim grad, cei care studiază dreptul Uniunii au avut întotdeauna o slăbiciune destul de mare pentru Hotărârea CILFIT și alții². În ultimii zece sau douăzeci de ani, inimile multora dintre acești studenți tresătau probabil de un val brusc de bucurie și ușurare văzând cerințe precum „Hotărârea CILFIT”, „excepțiile de la obligația de a formula o trimitere preliminară” și „analizați” pe foaia cu subiectul de examen sau cu tema de eseu. Astfel, a contesta posibilitatea aplicării excepțiilor din Hotărârea CILFIT de la obligația de a formula o trimitere preliminară, în special excepția referitoare la lipsa oricărei îndoieli rezonabile din partea instanței naționale de ultim grad, nu este poate exercițiul argumentativ cel mai solicitant. Aceste instanțe sunt obligate într-adevăr să compare (toate) versiunile lingvistice deopotrivă autentice din dreptul Uniunii? Cum trebuie ele să stabilească, din punct de vedere practic, dacă acest aspect se impune într-un mod la fel de evident și instanțelor naționale ale celorlalte state membre și Curții de Justiție?

2. De mai mulți ani, obligația de a adresa o întrebare preliminară în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE, excepțiile de la această obligație și mai ales asigurarea respectării sale au fost, metaforic vorbind, câinii adormiți din dreptul Uniunii. Toți suntem conștienți că ei sunt acolo. Toți putem să discutăm sau chiar să scriem un tratat științific despre aceștia. Totuși, în viața

² Hotărârea din 6 octombrie 1982 (283/81, EU:C:1982:335, denumită în continuare „Hotărârea CILFIT”).

reală, cel mai bine este să nu fie deranjați. Pragmatic (sau cinic) vorbind, întregul sistem al trimerilor preliminară funcționează deoarece nimeni nu aplică de fapt Hotărârea CILFIT, cu siguranță nu în mod literal. Adesea, ideea de câine este preferabilă confruntării cu animalul viu.

3. Pentru mai multe motive expuse în prezentele concluzii, sugerăm Curții că este timpul să revină asupra dosarului CILFIT. Propunerea noastră în această privință este destul de simplă: adaptarea obligației de a formula o trimitere preliminară în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE, precum și a excepțiilor de la acesta, astfel încât să reflecte cerințele sistemului judiciar actual al dreptului Uniunii și să poată fi aplicate apoi în mod realist (și, eventual în viitor, să se asigure respectarea lor).

4. Totuși, procesul de adaptare propus necesită o schimbare majoră de paradigmă. Obligația de a formula o trimitere preliminară și excepțiile de la aceasta ar trebui să nu mai aibă drept rațiune și să nu se mai concentreze pe lipsa oricărei îndoieli rezonabile privind *aplicarea* corectă a dreptului Uniunii într-o cauză *individuală*, demonstrată de existența unei îndoieli *subiective* a instanței, ci pe un imperativ mai *obiectiv* legat de asigurarea *interpretării* uniforme a dreptului Uniunii pe întreg teritoriul Uniunii Europene. Altfel spus, obligația de a adresa o întrebare preliminară nu ar trebui să se concentreze în principal pe răspunsurile corecte, ci mai degrabă pe identificarea întrebărilor corecte.

II. Cadrul juridic

5. Potrivit articolului 267 TFUE:

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

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

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

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

[...]”

6. Articolul 99 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție prevede:

„Atunci când o întrebare formulată cu titlu preliminar este identică cu o întrebare asupra căreia Curtea s-a pronunțat deja, atunci când răspunsul la o astfel de întrebare poate fi în mod clar dedus din jurisprudență sau atunci când răspunsul la întrebarea formulată cu titlu preliminar nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile, Curtea, la propunerea judecătorului raportor și după ascultarea avocatului general, poate oricând să decidă să se pronunțe prin ordonanță motivată.”

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

7. La 23 februarie 2006, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi SpA (denumiți în continuare „reclamanții”) le-a fost atribuit de către Rete Ferroviaria Italiana SpA (denumită în continuare „RFI”) un contract având ca obiect „servicii de curățenie și de întreținere a aspectului estetic al spațiilor și al altor zone publice și a serviciilor auxiliare pentru gări, instalații, birouri și ateliere amplasate în diferite locuri aflate în sfera de competență a Direzione compartimentale movimento di Cagliari [Direcția Compartimentului de Mișcare din Cagliari]”.

8. Acest contract conținea o clauză de limitare a revizuirii prețurilor. În cursul perioadei de executare a contractului, reclamanții au solicitat RFI ajustarea prețului contractului de achiziții publice ca urmare a majorării invocate a costurilor contractuale din cauza creșterii costurilor de personal. RFI a refuzat.

9. Reclamanții au introdus o acțiune împotriva RFI la Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunalul Administrativ Regional din Sardinia, Italia, denumit în continuare „TAR”). Prin hotărârea din 11 iunie 2014, TAR a respins acțiunea. Acesta a considerat că articolul 115 din Decretul legislativ nr. 163/2006 nu era aplicabil activităților care țin de sectoarele speciale, precum serviciile de curățenie, atunci când ele constituie o parte esențială a rețelei de transport feroviar. TAR a constatat de asemenea că nu se impunea revizuirea prețurilor în temeiul articolului 1664 din Codice Civile (Codul civil) și că de la norma în discuție se putea deroga prin voința părților.

10. Reclamanții au formulat apel împotriva hotărârii respective la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia). Ei au susținut că era aplicabil articolul 115 din Decretul legislativ nr. 163/2006 sau, în subsidiar, articolul 1664 din Codul civil. Mai mult, în opinia acestora, normele naționale au încălcat Directiva 2004/17/CE³ în măsura în care au condus la excluderea revizuirii prețurilor în sectorul transporturilor și în cadrul contractelor de servicii de curățenie aferente. Normele respective au produs un dezechilibru contractual inechitabil și disproporționat, sfârșind prin a denatura regulile de funcționare a pieței. Dacă ar trebui interpretată în sensul că exclude revizuirea prețurilor în cadrul tuturor contractelor încheiate și puse în aplicare în sectoarele speciale, Directiva 2004/17 ar fi nevalidă.

11. În acest context, la 24 noiembrie 2016, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a adresat Curții de Justiție următoarele două întrebări preliminare:

- „1) Este compatibilă cu dreptul Uniunii Europene, în special cu articolul 3 alineatul (3) TUE, cu articolul 26, cu articolele 56-58 și cu articolul 101 TFUE, precum și cu articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și cu Directiva 2004/17, o interpretare a dreptului național potrivit căreia este exclusă revizuirea prețurilor în cazul contractelor aferente așa-numitelor «sectoare speciale», îndeosebi în ceea ce privește contractele având alt obiect decât cele la care se referă directiva menționată, însă legate de acestea din urmă printr-o legătură instrumentală?
- 2) Directiva 2004/17 (în ipoteza în care se consideră că excluderea revizuirii prețurilor în cazul tuturor contractelor încheiate și aplicate în așa-numitele «sectoare speciale» decurge direct din aceasta) este compatibilă cu principiile Uniunii Europene, în special cu articolul 3 alineatul (1) TUE, cu articolul 26, cu articolele 56-58 și cu articolul 101 TFUE, precum și cu

³ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO 2004, L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3).

articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, ca urmare (așa cum susține apelantul) «a caracterului inechitabil, a disproporționalității, a denaturării echilibrului contractual și, prin urmare, a regulilor unei piețe eficiente?»”

12. Curtea a răspuns prin Hotărârea din 19 aprilie 2018⁴. Referitor la prima întrebare, Curtea a observat că instanța de trimitere nu a furnizat nicio explicație cu privire la relevanța interpretării articolului 3 alineatul (3) TUE, precum și a articolelor 26, 57, 58 și 101 TFUE pentru soluționarea litigiului principal. Articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) se adresează statelor membre, la fel ca și celelalte dispoziții ale sale, numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, situație care nu se regăsește în procedura principală. Curtea a concluzionat astfel că prima întrebare este inadmisibilă în ceea ce privește dispozițiile menționate⁵.

13. Totuși, referitor la Directiva 2004/17 și principiile generale care stau la baza directivei respective, în special principiul egalității de tratament și principiul transparenței, Curtea a statuat că acestea trebuie să fie interpretate în sensul că nu se opun unor norme de drept național care nu prevăd revizuirea periodică a prețurilor după atribuirea unor contracte care țin de sectoarele vizate de directiva în cauză. Având în vedere acest răspuns, Curtea a considerat că a doua întrebare este ipotetică.

14. La 28 octombrie 2018, în urma pronunțării hotărârii Curții, reclamantii au solicitat Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), înaintea ședinței publice care a avut loc la 14 noiembrie 2018, să sesizeze Curtea cu noi întrebări preliminare. În esență, reclamantii susțin că hotărârea Curții nu exprimă o poziție cu privire la aspectul dacă serviciile de curățenie au sau nu au caracter instrumental în raport cu serviciul de transport. Ei arată că hotărârea presupune că termenul raportului contractual, astfel cum este definit în anunțul de participare, nu putea fi prelungit. Totuși, nu acesta ar fi contextul în Italia, unde contractele de achiziții publice de servicii sunt deseori prelungite de administrația publică pe durată, de fapt, nedeterminată, creându-se astfel o situație de dezechilibru contractual. În susținerea poziției lor, reclamantii invocă considerentele (9), (10) și (45) ale Directivei 2004/17, precum și articolul 57 din cuprinsul său.

15. Potrivit Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), care este din nou instanța de trimitere în procedura principală, reclamantii au invocat astfel noi întrebări preliminare. Instanța de trimitere ridică însă problema dacă, în împrejurările din procedura principală, trebuie să adreseze Curții aceste întrebări în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE. Ea apreciază că obligația instanței de ultim grad de a adresa o întrebare preliminară nu poate fi disociată de un sistem de „impedimente procedurale” care să stimuleze părțile să supună instanței naționale „o dată pentru totdeauna” aspectele de drept intern pe care le consideră incompatibile cu dreptul Uniunii. În caz contrar, formularea „în lanț” a unor întrebări preliminare – pe lângă pretarea la posibile utilizări greșite, de natură să constituie, în cazuri extreme, un adevărat „abuz de procedură” – ar ajunge, din cauza obligației de a formula o cerere de decizie preliminară, să facă inconsistente dreptul la protecție jurisdicțională și principiul soluționării rapide și efective a litigiilor.

⁴ Hotărârea Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264).

⁵ *Ibidem*, punctele 33-35.

16. În acest context factual și juridic, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a adresat Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

- „1) Potrivit articolului 267 TFUE, instanța națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac este, în principiu, obligată să procedeze la trimiterea preliminară a unei întrebări privind interpretarea dreptului Uniunii Europene chiar și în cazurile în care o astfel de întrebare este formulată de una dintre părțile din procedură ulterior primului său act introductiv de instanță sau de constituire ca parte în judecată ori după ce cauza a rămas în pronunțare pentru prima dată sau chiar după ce o primă cerere de decizie preliminară a fost deja adresată Curții de Justiție a Uniunii Europene?
- 2) Având în vedere cele arătate mai sus, articolele 115, 206 și 217 din Decretul legislativ nr. 163/2006, astfel cum au fost interpretate de jurisprudența administrativă, în sensul că exclud revizuirea prețurilor în cazul contractelor aferente așa-numitelor «sectoare speciale», îndeosebi în ceea ce privește contractele având alt obiect decât cele la care se referă [Directiva 2004/17], însă legate de acestea din urmă printr-o legătură instrumentală, sunt conforme cu dreptul Uniunii Europene [în special cu articolul 4 alineatul (2), cu articolul 9, cu articolul 101 alineatul (1) litera (e), cu articolul 106, cu articolele 151, 152, 153 și 156 TFUE, precum și cu Carta socială europeană semnată la Torino la 18 octombrie 1961 și cu Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor adoptată în 1989, la care face trimitere acest din urmă articol, vizate de articolul 151 TFUE, cu articolele 2 și 3 TUE și cu articolul 28 din [cartă]]?
- 3) Având în vedere cele arătate mai sus, articolele 115, 206 și 217 din Decretul legislativ nr. 163/2006, astfel cum au fost interpretate de jurisprudența administrativă, în sensul că exclud revizuirea prețurilor în cazul contractelor aferente așa-numitelor «sectoare speciale», îndeosebi în ceea ce privește contractele având alt obiect decât cele la care se referă Directiva [2004/17], însă legate de acestea din urmă printr-o legătură instrumentală, sunt conforme cu dreptul Uniunii Europene (în special cu articolul 28 din [cartă], cu principiul egalității de tratament consacrat la articolele 26 și 34 TFUE, precum și cu principiul libertății de a desfășura o activitate comercială recunoscut inclusiv la articolul 16 din [cartă])?”

17. Reclamanții, RFI, guvernul italian și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceste părți interesate, precum și guvernele german și francez au participat la ședința care a avut loc la 15 iulie 2020.

IV. Aprecieri

18. În conformitate cu cererea Curții, prezentele concluzii se vor concentra pe prima întrebare adresată de instanța de trimitere. Această întrebare are două niveluri. Pe de o parte, potrivit textului său, prima întrebare ar putea probabil să fie interpretată în sensul că pur și simplu ridică problema dacă o instanță națională de ultim grad este obligată să efectueze o trimitere preliminară într-un scenariu factual concret care conține trei elemente: (i) atunci când una dintre părți invocă o întrebare; (ii) atunci când întrebarea este formulată de una dintre părți ulterior primului său act introductiv de instanță sau de constituire ca parte în judecată și (iii) chiar după ce o primă cerere de decizie preliminară a fost deja adresată Curții. Nu este dificil să se furnizeze un răspuns la aceste întrebări. Astfel, răspunsurile decurg dintr-o jurisprudență foarte constantă a Curții (după cum se va demonstra în secțiunea A de mai jos).

19. În schimb, considerăm că un astfel de răspuns nu ar fi valabil în cazul problemelor ridicate de fapt de instanța de trimitere. Instanța menționată observă că există probleme suplimentare ridicate de părți care pot fi soluționate de fapt pe baza răspunsului deja furnizat de Curte. Totuși, instanța de trimitere admite totodată că există probleme noi care nu pot fi soluționate în acest mod. În ceea ce privește aceste probleme suplimentare, instanța de trimitere arată că, fiind ea însăși o instanță de ultim grad potrivit dreptului național, este obligată să sesizeze Curtea cu o trimitere preliminară întrucât o întrebare privind interpretarea dreptului Uniunii a fost invocată în fața sa⁶.

20. În acest stadiu, problematica mai largă a primei întrebări se degajă pe deplin: oricare sau toate cauzele în care persistă îndoieli legate de aplicarea corectă a dreptului Uniunii în cauza concretă respectivă, indiferent dacă a fost sau nu deja adresată o cerere de decizie preliminară anterioară în aceeași cauză, intră sub incidența obligației de trimitere care revine instanțelor de ultim grad? Care este întinderea corespunzătoare a obligației de a adresa o întrebare preliminară și excepțiile de la aceasta, în special având în vedere situațiile de tipul celei din procedura principală?

21. Pentru a propune un răspuns la întrebarea menționată, vom începe prin a expune limitele actuale ale obligației de trimitere și excepțiile de la aceasta (B). În continuare, vom examina diferitele probleme ridicate de jurisprudența respectivă, aceste probleme fiind ulterior redefinite și constituind motivele pentru care propunem Curții să interpreteze obligația de trimitere într-un sens diferit (C). În sfârșit, vom încheia cu o propunere concretă în această privință (D).

A. Nivelurile

22. Elementele invocate de instanța de trimitere privesc trei aspecte: (i) *rolul părților* în invocarea unei întrebări; (ii) *momentul* invocării întrebării în raport cu diferitele etape din care poate fi compusă o procedură judiciară națională și (iii) posibilitatea formulării unei *a doua cereri* de decizie preliminară în cadrul aceleiași proceduri. Dacă aceste trei aspecte ar fi înțelese ca fiind trei întrebări diferite, iar nu trei expresii ale uneia și aceleiași întrebări, răspunsul la acestea ar putea fi dedus cu ușurință din jurisprudența constantă a Curții.

1. Nivelul exterior: sarcina de a decide revine întotdeauna instanței naționale

23. În primul rând, revine exclusiv instanței de trimitere competența de a stabili dacă este necesară o decizie a Curții pentru pronunțarea hotărârii sale. Desigur, o instanță națională, la fel ca orice altă instanță, poate ține seama de opiniile părților cu privire la posibilitatea de a adresa o întrebare preliminară. Totuși, articolul 267 TFUE a instituit o cooperare directă între Curte și instanțele naționale printr-o procedură independentă de orice inițiativă a părților⁷. Astfel, simplul fapt că o parte la litigiul din procedura principală a ridicat anumite probleme de drept al Uniunii nu obligă instanța respectivă să considere că este vorba despre o întrebare adresată în

⁶ Invocând o jurisprudență constantă a Curții în această privință, în special Hotărârea din 18 iulie 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punctul 25).

⁷ A se vedea de exemplu Hotărârea din 12 februarie 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, punctul 41), Hotărârea din 9 noiembrie 2010, VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, EU:C:2010:659, punctul 28), și Hotărârea din 18 iulie 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punctul 28).

sensul articolului 267 TFUE, ceea ce ar face ca trimiterea preliminară să fie obligatorie⁸. În schimb, aceasta înseamnă totodată că instanța națională respectivă poate să formuleze o cerere de decizie preliminară din oficiu⁹.

24. În al doilea rând, numai instanța națională este cea care decide momentul în care este cazul să adreseze o întrebare preliminară Curții¹⁰. Instanța națională este cea mai în măsură să aprecieze în ce stadiu al procedurii are nevoie de o decizie preliminară din partea Curții de Justiție¹¹. Curtea impune doar ca litigiul să fie pendinte la momentul formulării cererii de decizie preliminară¹².

25. Desigur, din punctul de vedere al Curții și al dorinței sale de a ajuta cât mai mult instanța de trimitere, situațiile în care instanța de trimitere decide să adreseze Curții o trimitere preliminară numai după ce un litigiu și toate implicațiile sale s-au concretizat în totalitate în fața acestei instanțe nu pot fi decât binevenite. Astfel, în unele situații, buna administrare a justiției ar putea impune sesizarea Curții abia după ce ambele părți ale unui litigiu au fost ascultate de instanța de trimitere. Totuși, aceasta nu este nicidecum, în sine, o condiție impusă de Curtea respectivă¹³.

26. În mod similar, în opinia noastră, Curtea nu ar fi împotriva unor norme sau dispoziții naționale care impun sau autorizează concentrarea procedurilor, în special în fața instanțelor de apel sau a instanțelor supreme, obligând părțile să prezinte argumente noi sau suplimentare la un anumit moment sau stadiu al procedurii judiciare. Totuși, este adevărat că în trecut Curtea a criticat în general situațiile în care asemenea termene sau concentrare a procedurii trebuiau să facă efectiv imposibilă invocarea de către instanțele naționale a unor întrebări privind compatibilitatea normelor naționale cu dreptul Uniunii¹⁴.

27. Logica jurisprudenței Curții în acest domeniu implică astfel să garanteze că normele de procedură naționale nu se opun ridicării unor probleme legate de dreptul Uniunii și eventual formulării unei cereri de decizie preliminară independent de stadiul procedurii. Din punct de vedere practic, aceasta este probabil să conducă eventual la înlăturarea oricăror norme naționale restrictive¹⁵.

28. Totuși, în contextul prezentei cauze, se pare că întrebarea dacă o eventuală obligație de trimitere în temeiul articolului 267 TFUE ar putea apărea „chiar și în cazurile în care o astfel de întrebare este formulată [către instanța națională] de una dintre părțile din procedură ulterior primului său act introductiv de instanță sau de constituire ca parte în judecată ori după ce cauza a rămas în pronunțare pentru prima dată” este adresată în vederea obținerii unui alt rezultat. În prezenta cauză, se pare că nu există de fapt nicio normă limitativă în dreptul național și că părțile au posibilitatea de a începe să (re)analizeze în fața instanței de trimitere elemente care au făcut

⁸ A se vedea în acest sens deja Hotărârea din 6 octombrie 1982, *CILFIT* și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctul 9). A se vedea și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, *IATA și ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, punctul 28).

⁹ A se vedea în acest sens deja Hotărârea din 16 iunie 1981, *Salonia* (126/80, EU:C:1981:136, punctul 7). A se vedea și Hotărârea din 15 ianuarie 2013, *Križan și alții* (C-416/10, EU:C:2013:8, punctul 65).

¹⁰ A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 iulie 2008, *Coleman* (C-303/06, EU:C:2008:415, punctul 29 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 22 decembrie 2008, *Les Vergers du Vieux Tauves* (C-48/07, EU:C:2008:758, punctul 20 și jurisprudența citată).

¹¹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 11 iunie 1987, *X* (14/86, EU:C:1987:275, punctul 11).

¹² A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 aprilie 2000, *Lehtonen și Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, punctul 19).

¹³ A se vedea în acest sens deja Hotărârea din 28 iunie 1978, *Simmenthal* (70/77, EU:C:1978:139, punctele 10 și 11). A se vedea de asemenea recent de exemplu Hotărârea din 1 februarie 2017, *Tolley* (C-430/15, EU:C:2017:74, punctele 32 și 33).

¹⁴ A se vedea de exemplu Hotărârea din 14 decembrie 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437, punctele 19 și 20). A se vedea de asemenea, în special cu privire la eventuala limitare a domeniului de aplicare al căilor de atac (recursurilor), Hotărârea din 4 iunie 2002, *Lyckeskog* (C-99/00, EU:C:2002:329, punctele 17 și 18).

¹⁵ A se vedea de asemenea mai general Hotărârea din 5 octombrie 2010, *Elchinov* (C-173/09, EU:C:2010:581, punctul 25), sau Hotărârea din 15 ianuarie 2013, *Križan și alții* (C-416/10, EU:C:2013:8, punctul 67).

deja obiectul unei cereri de decizie preliminară. Totuși, ar fi cel puțin extrem de neobișnuit dacă linia jurisprudențială „favorabilă permisiunii” amintită mai sus, care a insistat întotdeauna în mod categoric ca instanțele naționale să fie pe deplin libere să ridice *orice* problemă de drept al Uniunii în *orice* stadiu al procedurii, ar începe să fie invocată pentru a obține brusc rezultatul opus: încetarea oricărei analize suplimentare permise de dreptul național ca urmare a unei decizii a Curții primite la nivel național.

29. În al treilea rând, acest lucru nu ar fi deloc ușor de conciliat cu abordarea tradițională a Curții în ceea ce privește al treilea element evidențiat de instanța de trimitere: posibilitatea de a întreba din nou. În această privință, Curtea a insistat întotdeauna asupra faptului că instanțele naționale își păstrează libertatea să sesizeze Curtea în cazul în care consideră acest lucru oportun, fără ca împrejurarea că dispozițiile a căror interpretare se solicită au fost deja interpretate de Curte să aibă drept consecință neкомпetența Curții de a se pronunța din nou¹⁶.

30. Același lucru este valabil *în cadrul aceleiași* proceduri naționale. Potrivit Curții, „o asemenea acțiune se poate justifica atunci când instanța națională întâmpină dificultăți de înțelegere sau de aplicare a hotărârii, atunci când adresează Curții o nouă întrebare privind o problemă de drept ori când îi prezintă noi elemente de apreciere de natură să determine Curtea să răspundă în mod diferit la o întrebare adresată deja”¹⁷. Astfel, o nouă trimitere preliminară este întotdeauna posibilă, pentru aceleași dispoziții din dreptul Uniunii, dar și pentru dispoziții sau chestiuni potențial diferite în cadrul aceleiași proceduri.

31. Rezultă că răspunsul pe scurt la prima întrebare este acela că o cerere de decizie preliminară *poate* fi formulată în orice moment, independent de existența unei decizii preliminare anterioare a Curții pronunțate în cadrul aceleiași proceduri, în măsura în care instanța de trimitere consideră că răspunsul Curții este necesar pentru a se putea pronunța. Această decizie trebuie să fie luată întotdeauna de instanța națională, ținând seama de orice îndoială rezonabilă pe care o mai poate avea referitor la aplicarea corectă a dreptului Uniunii în cauza cu care este sesizată.

2. Nivelul mai profund: chiar trebuie adresate toate întrebările preliminare?

32. Pe scurt, totul rămâne de competența exclusivă a instanței de trimitere și depinde de aprecierea acesteia privind nevoia sa (subiectivă) de a solicita orientări suplimentare din partea Curții. Totuși, acesta este într-adevăr răspunsul? Sau afirmația respectivă constituie mai degrabă descrierea problemei? Astfel, trebuie să existe în continuare obligația de trimitere preliminară în situații precum cea ce față?

33. Privită în acest context, prima întrebare a instanței de trimitere ajunge la un alt nivel, mult mai profund. Acest lucru este evidențiat și mai mult de faptul că *toate cele trei elemente* analizate în secțiunea precedentă ca aspecte de sine stătătoare sunt prezente în procedura principală în mod simultan. Se pune astfel problema dacă instanța de trimitere, chiar în pofida tuturor împrejurărilor menționate, are în continuare obligația de a efectua o trimitere preliminară.

¹⁶ A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 iulie 2014, *Torresi* (C-58/13 și C-59/13, EU:C:2014:2088, punctul 32 și jurisprudența citată), Hotărârea din 20 decembrie 2017, *Schweppes* (C-291/16, EU:C:2017:990, punctul 26), și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, *Bauer și Willmeroth* (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:871, punctul 21).

¹⁷ A se vedea Ordonanța din 5 martie 1986, *Wünsche* (69/85, EU:C:1986:104, punctul 15), Hotărârea din 11 iunie 1987, *X* (14/86, EU:C:1987:275, punctul 12), Hotărârea din 6 martie 2003, *Kaba* (C-466/00, EU:C:2003:127, punctul 39), Ordonanța din 30 iunie 2016, *Sokoll-Seebacher and Naderhirn* (C-634/15, EU:C:2016:510, punctul 19).

34. Prin urmare, considerăm că o asemenea întrebare nu poate primi un răspuns corespunzător în modul prezentat în secțiunea anterioară. De asemenea, apreciem că nu se poate răspunde la aceasta sugerând că prezenta cauză privește numai forța obligatorie și respectarea unei hotărâri anterioare a Curții. Este adevărat, desigur, că, deja de la pronunțarea Hotărârii Da Costa¹⁸, astfel cum aceasta din urmă a fost confirmată de Hotărârea CILFIT¹⁹, s-a stabilit că autoritatea unei interpretări furnizate de Curte în temeiul articolului 267 TFUE poate să priveze obligația respectivă de scopul său și astfel să o golească de conținut²⁰. Aceasta este situația *a fortiori* atunci când întrebarea invocată este în esență identică cu o întrebare care a făcut deja obiectul unei decizii preliminare în aceeași procedură națională²¹.

35. Totuși, instanța de trimitere a afirmat în mod clar că se confruntă, în parte, cu elemente noi, suplimentare ale cauzei care nu au fost examinate anterior de Curte. Astfel, problema nu ar privi o încălcare a unei decizii anterioare a Curții.

36. Într-un asemenea context, nu se poate afirma că dreptul Uniunii s-ar opune practicii italiene care constă în a da părților oportunitatea de a-și prezenta observațiile în raport cu un răspuns care a fost primit din partea unei instanțe superioare privind o cerere formulată în cadrul acestei proceduri. În ședință, guvernul italian a precizat că aceasta este practica adoptată nu doar în cazul unui răspuns primit din partea Curții de Justiție, ci și în cazul răspunsurilor primite din partea Curții Constituționale naționale ca urmare a unei întrebări privind constituționalitatea adresate de o instanță națională. În astfel de împrejurări, se ține seama de opiniile părților din procedura principală cu privire la consecințele care trebuie deduse pentru situația lor având în vedere orientările furnizate de o instanță superioară.

37. Pe scurt, cu excepția cazului în care Curtea ar dori să reafirme ceea ce este evident fără a aborda nivelul mai profund al prezentei cauze sau cu excepția cazului în care ar trebui să revină mai degrabă în mod radical asupra unora dintre elementele care tocmai au fost expuse, sugerăm că o analiză a naturii și a întinderii obligației de a adresa o întrebare preliminară este justificată în contextul cauzei de față. Părțile interesate au prezentat puncte de vedere diferite în această privință.

38. În observațiile prezentate, reclamantii și pârâta din procedura principală s-au concentrat în principal pe a doua și a treia întrebare. Referitor la prima întrebare, reclamantii au susținut că cererile de decizie preliminară sunt redundante atunci când există o jurisprudență constantă, cu excepția cazului în care precedentele jurisprudențiale relevante sunt prea vechi sau când au fost invocate argumente noi în fața instanței de trimitere, după cum a fost situația în procedura principală. Pârâta consideră că instanța de trimitere nu ar fi trebuit să adreseze noi întrebări preliminare în măsura în care interpretarea normelor de drept al Uniunii aflate în discuție era clară și în care jurisprudența Curții a furnizat deja un răspuns.

¹⁸ Hotărârea din 27 martie 1963, Da Costa și alții (28/62-30/62, EU:C:1963:6).

¹⁹ Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctele 13 și 14).

²⁰ Cu premisa implicită, care a devenit expresă abia ulterior, potrivit căreia instanța națională este obligată să respecte interpretarea furnizată deja de Curte – a se vedea mai recent de exemplu Hotărârea din 5 octombrie 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punctele 29 și 30), sau Hotărârea din 5 iulie 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punctul 33).

²¹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 4 noiembrie 1997, Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, punctul 29).

39. Guvernele german, francez și italian, precum și Comisia abordează cu toții prima întrebare mai detaliat, prezentând mai multe puncte de vedere. Guvernul german și Comisia apreciază că nu există niciun motiv pentru a reveni asupra Hotărârii CILFIT în vreun fel. Guvernul german subliniază că de fapt criteriile din Hotărârea CILFIT au trecut testul timpului și ar trebui să fie menținute.

40. Guvernul italian a pledat pentru realizarea un echilibru mai bun între obligația de trimitere preliminară și buna administrare a justiției. Potrivit acestui guvern, instanțele de ultim grad ar încălca articolul 267 al treilea paragraf TFUE numai dacă omit să ia în considerare întrebări privind dreptul Uniunii invocate de părți sau le declară nefondate fără nicio motivare. Guvernul respectiv consideră că motivarea menționată este decisivă. Ea ar putea chiar atenua angajarea răspunderii statelor membre pentru neefectuarea trimiterii preliminare de către instanțele lor de ultim grad.

41. Guvernul francez a sugerat să se (re)interpreteze criteriile din Hotărârea CILFIT din perspectiva finalității generale a articolului 267 TFUE și din perspectiva stadiului actual al dreptului Uniunii, ținând seama de schimbările structurale care au intervenit. Obligația de trimitere preliminară trebuie să se concentreze pe probleme de interpretare importante și pe probleme care pot da naștere unor interpretări divergente în cadrul Uniunii, iar nu în mod necesar pe situații individuale din cadrul statelor membre. Întrebările referitoare la aplicarea dreptului Uniunii nu ar trebui să genereze obligația de trimitere preliminară. O asemenea obligație ar trebui menținută doar pentru întrebări generale sau pentru întrebări care, deși sunt mai concrete, impun Curții să stabilească un cadru general de analiză sau criteriile raționamentului juridic. Deși instanțele de ultim grad pot decide totuși să adreseze și alte tipuri de întrebări preliminare, cerințele privind buna administrare a justiției și pronunțarea hotărârilor într-un termen rezonabil trebuie să fie luate în considerare de instanțele naționale, în special atunci când Curtea a pronunțat o primă decizie preliminară în cadrul aceleiași proceduri.

B. Hotărârea CILFIT (și jurisprudența care decurge din aceasta)

42. Potrivit articolului 267 al treilea paragraf TFUE, instanțele unui stat membru ale căror decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern sunt obligate să adreseze Curții de Justiție întrebări preliminare privind interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii.

43. Astfel, există în mod clar, în textul tratatului, o obligație a instanțelor de ultim grad²² de a sesiza Curtea cu întrebările preliminare vizate la primul paragraf al acestui articol. Totuși, după cum este situația în cazul mai multor dispoziții de drept primar, restul este pur și simplu o construcție jurisprudențială.

44. În primul rând, textul tratatului nu face distincție între problemele de interpretare și problemele de validitate în ceea ce privește întinderea obligației de trimitere preliminară. Totuși, referitor la întrebările privind *validitatea*, Curtea a precizat că *toate* instanțele naționale, altfel spus nu doar cele de ultim grad, au obligația necondiționată de a adresa Curții astfel de întrebări preliminare. Instanțele naționale nu au competența de a stabili că actele instituțiilor Uniunii sunt

²² Vom utiliza în tot cuprinsul prezentelor concluzii acest termen foarte cunoscut ca prescurtare pentru expresia „instanțe naționale ale căror decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern”. A se vedea în continuare, referitor la identificarea unor asemenea instanțe în cadrul fiecărei proceduri *concrete*, de exemplu Hotărârea din 4 iunie 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, punctul 16), Hotărârea din 16 decembrie 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punctele 76-78), Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Križan și alții (C-416/10, EU:C:2013:8, punctul 72), și Hotărârea din 21 decembrie 2016, *Biuro podróży „Partner”* (C-119/15, EU:C:2016:987, punctele 52 și 53).

lipsite de validitate²³. Cerința legată de uniformitate este absolut necesară atunci când este contestată validitatea unui act al Uniunii. Divergențele dintre instanțele statelor membre cu privire la validitatea unui act al Uniunii ar putea compromite unitatea esențială a ordinii juridice a Uniunii și ar putea aduce atingere cerinței fundamentale a securității juridice²⁴.

45. Astfel de considerații plasează întrebările referitoare la validitatea actelor din dreptul Uniunii pe un făgaș diferit și separat. Este esențial faptul că, întrucât motivul existenței obligației categorice care revine tuturor instanțelor naționale de a sesiza cu titlu preliminar Curtea de Justiție cu orice problemă de validitate este diferit de motivele existenței obligației de a adresa întrebări preliminare legate de interpretare, același lucru este valabil și în ceea ce privește excepțiile de la acestea. Excepțiile din Hotărârea CILFIT *nu sunt aplicabile* în cazul obligației de a adresa o întrebare preliminară privind *validitatea*²⁵.

46. Trebuie să se sublinieze deja în acest stadiu că analiza care urmează în prezentele concluzii vizează exclusiv cererile de decizie preliminară referitoare la interpretarea dreptului Uniunii.

47. În al doilea rând, este corect să se admită că, potrivit textului său, articolul 267 al treilea paragraf TFUE stabilește o obligație categorică de trimitere preliminară care revine instanțelor naționale de ultim grad, *fără nicio excepție*: „[î]n cazul în care o asemenea chestiune *se invocă* [...] această instanță *este obligată* să sesizeze Curtea”. În această privință, jurisprudența Curții a detaliat în mod efectiv excepțiile din Hotărârea CILFIT referitoare la întrebările privind *interpretarea*.

48. Desigur că nu abordăm acest aspect pentru a insinua că astfel de excepții sunt eronate sau nelegale. Dimpotrivă, acestea sunt necesare. Totuși, motivul pentru care dorim să subliniem acest lucru ca un aspect introductiv al analizei care urmează este pentru a sublinia faptul că, în cazul naturii și întinderii obligației de trimitere preliminară sau al excepțiilor de la obligația respectivă, argumentul potrivit căruia „acest lucru nu poate fi modificat deoarece este redactat astfel în tratat” este oarecum neconvingător. În ceea ce privește definirea precisă a întinderii obligației de a formula o cerere de decizie preliminară, articolul 267 TFUE este un text deosebit de deschis. În legătură cu excepțiile de la această obligație, tratatul nu menționează absolut nimic. Mai precis, dacă cineva ar dori să fie un textualist săcâitor, ar putea chiar sugera că textul articolului 267 TFUE exclude existența oricărei excepții de la obligația de trimitere preliminară.

1. Motivele existenței obligației de trimitere preliminară

49. În termeni generali, „[s]istemul instituit prin articolul 267 TFUE stabilește [...] o cooperare directă între Curte și instanțele naționale, în cadrul căreia acestea din urmă participă în strânsă legătură la *corecta aplicare* și la *interpretarea uniformă* a dreptului Uniunii, precum și la protecția drepturilor conferite de această ordine juridică particularilor”²⁶.

²³ A se vedea Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punctul 20), Hotărârea din 6 decembrie 2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, punctul 17), și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 47).

²⁴ A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punctul 15), Hotărârea din 6 decembrie 2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, punctul 21), Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 78-80).

²⁵ A se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, punctele 20 și 25).

²⁶ Avizul 1/09 (Acordul prin care se creează un sistem unic de soluționare a litigiilor în materie de brevete) din 8 martie 2011 (EU:C:2011:123, punctul 84). Sublinierea noastră.

50. Totuși, tratatul cere mai mult din partea instanțelor naționale de ultim grad, vizate la articolul 267 al treilea paragraf TFUE, decât din partea vreunei instanțe avute în vedere la al doilea paragraf al dispoziției menționate. Prin urmare, trebuie să existe niște motive suplimentare, structurale pentru care, pe lângă *puterea discreționară* de a adresa trimiteri preliminare de care dispun toate instanțele naționale, instanțele de ultim grad au *obligția* de trimitere preliminară.

51. Motivul structural pentru existența obligației care revine instanțelor de ultim grad a fost enunțat devreme în Hotărârea Hoffmann-Laroche: „evitarea formării, în vreun stat membru, a unei jurisprudențe naționale care să nu corespundă normelor din dreptul Uniunii”²⁷. Altfel spus, scopul special al articolului 267 al treilea paragraf TFUE este necesitatea „de a preveni divergențele de jurisprudență în cadrul Comunității cu privire la aspecte de drept [al Uniunii]”²⁸. Limitarea obligației menționate la instanțele de ultim grad este justificată tocmai prin faptul că „o instanță de ultim grad reprezintă, prin definiție, ultima instanță în fața căreia particularii pot invoca drepturile conferite de dreptul Uniunii. Instanțele de ultim grad sunt însărcinate să asigure la nivel național interpretarea uniformă a normelor de drept”²⁹.

52. Astfel, pe lângă dorința de a ajuta la interpretarea sau aplicarea corectă a dreptului Uniunii de către instanța națională în cauza concretă, care pare a fi logica fundamentală a articolului 267 TFUE, logica obligației de trimitere preliminară a fost enunțată în termeni sistemici și structurali: prevenirea divergențelor în jurisprudența Uniunii. În mod logic, așadar, acest scop este urmărit cel mai bine la nivelul acelor instanțelor naționale, cărora le este încredințată de regulă sarcina de a asigura unitatea la nivel național.

53. Totuși, este corect să se admită faptul că, în afirmațiile Curții (și în practica aplicării lor) de-a lungul timpului, motivul obligației de trimitere preliminară nu a fost întotdeauna exprimat în termeni atât de constanți. Expresiile utilizate sunt uneori „interpretarea și aplicarea uniforme a dreptului Uniunii”³⁰; alteori corespunzătoarea sau „corecta aplicare și interpretarea uniformă a dreptului Uniunii”³¹; alteori chiar pur și simplu „aplicarea uniformă”³².

54. Ele pot să fie doar simple modificări neintenționate ale formulării utilizate. Totuși, alteori, indică o discrepantă mai profundă. Acestea semnalează o tensiune permanentă generată de necesitatea de a se stabili cât de diferit trebuie interpretată *obligția* care decurge din articolul 267 al treilea paragraf TFUE față de *posibilitatea* prevăzută la al doilea paragraf.

55. *Posibilitatea* prevăzută la al doilea paragraf, precum și procedura preliminară în general urmăresc, fără îndoială, să ajute instanțele naționale la soluționarea cauzelor *individuale* care implică elemente de drept al Uniunii. Acest „scop la nivel micro” concentrat pe cauza concretă servește, desigur, pe termen lung, „scopului la nivel macro” mai sistemic al procedurii

²⁷ Hotărârea din 24 mai 1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, punctul 5), reiterată ulterior în mai multe alte hotărâri, precum Hotărârea din 2 aprilie 2009, Pedro IV Servicios (C-260/07, EU:C:2009:215, punctul 32 și jurisprudența citată), Hotărârea din 15 martie 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, punctul 33 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 4 octombrie 2018, Comisia/Franța (Plata în avans) (C-416/17, EU:C:2018:811, punctul 109).

²⁸ Hotărârea din 24 mai 1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, punctul 7).

²⁹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 martie 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, punctul 34).

³⁰ De exemplu Hotărârea din 24 mai 1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, punctul 5), sau Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Recomandări în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare (JO 2019, C 380, p. 1, punctul 1).

³¹ De exemplu Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctul 7), și Avizul 1/09 (Acordul prin care se creează un sistem unic de soluționare a litigiilor în materie de brevete) din 8 martie 2011 (EU:C:2011:123, punctul 84).

³² De exemplu Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 47), și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 80).

preliminare. El dezvoltă treptat un sistem de precedente (sau, în limbajul Curții, o jurisprudență constantă), ceea ce contribuie la garantarea aplicării uniforme a dreptului Uniunii în întreaga Uniune Europeană.

56. Totuși, *obligația* de trimitere preliminară poate fi înțeleasă ca fiind o simplă extindere a *posibilității* de trimitere preliminară, ca o încercare de identificare a situațiilor în care ceva care are drept temei opțiunea de trimitere preliminară devine brusc o obligație structurală, astfel încât un anumit judecător național care ar putea avea „o îndoială subiectivă” se află brusc în fața unei „nevoi obiective” de asistență din partea Curții?

2. *Excepțiile de la această obligație*

57. Hotărârea CILFIT a avut ca obiect un litigiu între societăți importatoare de lână și Ministerul Sănătății din Italia, cu privire la plata unei taxe fixe pentru inspecția sanitară veterinară a lânii importate din țări care nu erau membre ale (fostei) Comunități. Societățile importatoare au invocat o dispoziție a unui regulament care interzice statelor membre să perceapă taxe cu efect echivalent unor taxe vamale asupra anumitor produse de origine animală importate. Ministerul Sănătății a susținut că lâna nu era inclusă în domeniul de aplicare al tratatului și astfel nu era supusă regulamentului respectiv.

58. În acest context, Corte Suprema di Cassazione (Curtea de Casație, Italia) a adresat o întrebare preliminară privind interpretarea fostului articol 177 al treilea paragraf din Tratatul CEE (în prezent articolul 267 TFUE), solicitând în esență să se stabilească dacă obligația de trimitere este automată sau condiționată de constatarea prealabilă a existenței unei îndoieli rezonabile privind interpretarea. Potrivit Ministerului Sănătății, interpretarea regulamentului era atât de evidentă încât excludea posibilitatea existenței vreunei îndoieli legate de interpretare, eliminând astfel necesitatea unei trimiteri preliminare către Curte. Societățile importatoare vizate au susținut că, întrucât o problemă privind interpretarea unui regulament era ridicată în fața unei instanțe supreme, ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanță nu putea eluda obligația de a sesiza Curtea de Justiție.

59. În hotărârea sa, Curtea a amintit mai întâi scopul obligației de trimitere preliminară, care a fost „instituită pentru a asigura buna aplicare și interpretarea uniformă a dreptului comunitar în toate statele membre [...]”. Articolul 177 al treilea paragraf urmărește în special prevenirea divergențelor de jurisprudență în cadrul Comunității cu privire la aspecte de drept comunitar. Prin urmare, sfera de aplicare a acestei obligații trebuie să fie apreciată în funcție de aceste obiective [...]”³³.

60. În continuare, *ținând seama de obiectivele menționate*, Curtea a statuat că obligația de a efectua o trimitere preliminară nu este absolută. Ea a stabilit trei excepții de la obligația de trimitere preliminară care revine instanțelor de ultim grad.

61. În primul rând, instanțele de ultim grad nu sunt obligate să adreseze o întrebare preliminară referitoare la interpretare „în cazul în care respectiva întrebare *nu este pertinentă*, în alți termeni în cazul în care, indiferent care ar fi răspunsul la această întrebare, acesta nu ar putea avea nicio influență asupra soluționării litigiului”³⁴.

³³ Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctul 7).

³⁴ *Ibidem*, punctul 10. Sublinierea noastră.

62. Suntem de acord că o dezbatere cu privire la aspectul dacă este vorba de fapt despre o excepție de la o obligație sau mai degrabă despre confirmarea faptului că nu există nicio obligație este pe deplin posibilă. Dacă nu există nicio problemă (pertinentă) de drept al Uniunii, ce întrebare ar trebui sau chiar ar putea să fie adresată? Atunci când întrebarea adresată este lipsită de orice relevanță pentru soluționarea procedurii principale, nu doar că nu există obligația de a trimitere preliminară, ci o astfel de întrebare ar fi pur și simplu inadmisibilă³⁵.

63. Totuși, considerăm că prima „excepție” ar trebui să fie interpretată în mod corespunzător în contextul său temporal. Este prima dată când Curtea a afirmat că, în pofida modului de redactare a articolului 267 al treilea paragraf TFUE, aceeași condiție care figurează la al doilea paragraf al articolului respectiv ar fi de asemenea aplicabilă acolo. Totuși, poate mai important este faptul că, prin crearea unei conexiuni între cele două paragrafe ale articolului 267 TFUE, prima excepție a devenit legată din punct de vedere structural de prezenta speță și de scopul la nivel micro al cererii de decizie preliminară: contribuția la soluționarea de către instanțele naționale (de prim grad și de ultim grad de jurisdicție) a unui litigiu concret cu care sunt sesizate atunci când apare o problemă de drept al Uniunii.

64. În al doilea rând, nu există obligația de trimitere preliminară atunci când „întrebarea adresată este identică din punct de vedere material cu o întrebare care a făcut deja obiectul unei hotărâri preliminare într-o cauză similară”³⁶ și în situații în care „o jurisprudență consacrată a Curții [...] a soluționat aspectul de drept respectiv, indiferent de natura procedurilor care au condus la această jurisprudență, chiar în absența unei identități stricte a întrebărilor în litigiu”³⁷.

65. Această a doua excepție, calificată în limbaj colocvial drept excepția privind „acte éclairé” (denumită ca atare și în alte limbi), vizează situații în care Curtea a stabilit deja un precedent. Ea a intervenit ca o extindere a domeniului de aplicare al Hotărârii Da Costa, în care Curtea a statuat că „autoritatea interpretării date de Curte [...] poate [...] să priveze această obligație [de trimitere preliminară] de cauza sa și să o golească astfel de conținut”³⁸.

66. În al treilea rând, Curtea a observat în sfârșit că nu există obligația de trimitere preliminară atunci când „aplicarea corectă a dreptului [Uniunii] se poate impune într-un mod atât de evident încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile privind modul de soluționare a întrebării adresate”³⁹. În esență, acesta este (fără îndoială) modul în care a apărut cea mai cunoscută excepție – excepția întemeiată pe lipsa oricărei îndoieli rezonabile sau, după cum mai este denumită în alte limbi, excepția privind „acte clair”.

67. Curtea a enumerat în continuare mai multe cerințe în cazul cărora instanța națională trebuie să aibă convingerea că sunt îndeplinite pentru a ajunge la concluzia că nu există nicio îndoială rezonabilă cu privire la modul de interpretare a dispoziției din dreptul Uniunii aflate în discuție. Poate fi discutabil dacă cerința potrivit căreia instanța națională trebuie să fie „convinsă că acest aspect se impune într-un mod la fel de evident și instanțelor naționale ale celorlalte state

³⁵ A se vedea, pentru un exemplu recent, Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234).

³⁶ Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctul 13).

³⁷ *Ibidem*, punctul 14.

³⁸ Hotărârea din 27 martie 1963, Da Costa și alții (28/62-30/62, EU:C:1963:6, pagina 38).

³⁹ Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctul 16).

membre și Curții de Justiție”⁴⁰ este una dintre aceste cerințe concrete sau dacă este de fapt un fel de criteriu general care furnizează orientări suplimentare cu privire la situațiile în care nu există îndoieli rezonabile.

68. Totuși, plecând de la premisa că acesta este un criteriu „general”, Curtea a enumerat în continuare elemente suplimentare caracteristice dreptului comunitar pe care instanța națională ar trebui să le aibă în vedere înainte de a ajunge la o astfel de concluzie. De exemplu: (i) „o interpretare a unei prevederi de drept comunitar implică o comparare a versiunilor lingvistice”⁴¹; (ii) „noțiunile juridice nu au în mod necesar același conținut în dreptul comunitar și în dreptul național al diferitelor state membre”⁴²; (iii) „fiecare prevedere de drept comunitar trebuie plasată în contextul său și interpretată în lumina ansamblului dispozițiilor acestui drept, a finalităților și a stadiului evoluției acestuia la data la care respectiva prevedere trebuie să fie aplicată”⁴³.

3. *Aplicarea practică ulterioară (de către Curte)*

69. În decursul timpului, nu au fost puține contribuțiile doctrinei⁴⁴ sau chiar ale organelor judiciare⁴⁵ care au analizat aspectul dacă excepțiile din Hotărârea CILFIT și în special observațiile făcute cu privire la „acte clair”, trebuie într-adevăr să fie interpretate ca fiind cerințe, stabilind astfel o listă de verificare pentru instanțele naționale de ultim grad, sau dacă ele trebuie să fie abordate mai mult ca un „sistem general de orientări” sau un „set de instrumente”⁴⁶ și nu trebuie abordate în mod strict.

70. Ceea ce este important în această privință este jurisprudența ulterioară a Curții înseși în materie. Două elemente care reies din jurisprudența respectivă sunt în mod deosebit demne de interes. În primul rând, Curtea nu a reexaminat sau nuanțat niciodată în mod explicit Hotărârea CILFIT, deși a fost invitată în repetate rânduri de către mai mulți avocați generali. În al doilea rând, în cauzele care au implicat aplicarea efectivă a criteriilor din Hotărârea CILFIT, s-ar putea spune că practica urmată de Curte în privința aplicării lor a fost oarecum diferită, în special în cursul ultimului deceniu.

71. În primul rând, în cauza *Intermodal Transports*⁴⁷, instanța de trimitere a solicitat să se stabilească dacă trebuia să adreseze întrebări referitoare la interpretarea Nomenclurii combinate (NC) în situația în care o parte la un litigiu privind clasificarea în NC a unui anumit produs invocă o decizie a unei autorități vamale cuprinsă într-o informație tarifară obligatorie (ITO) emisă la

⁴⁰ *Ibidem*, punctul 16.

⁴¹ *Ibidem*, punctul 18.

⁴² *Ibidem*, punctul 19.

⁴³ *Ibidem*, punctul 20.

⁴⁴ A se vedea printre multe altele în special Rasmussen, H., „The European Court’s Acte Clair Strategy in C. I. L. F. I. T. Or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean?”, 9 *EL Rev.* (1984), p. 242; Bebr, G., „The Preliminary Proceedings or Article 177 EEC – Problems and Suggestions for Improvement”, în Schermers, H.G., *et al.* (editori), *Article 177 EEC: Experience and Problems*. North-Holland, Amsterdam, 1987, p. 355; Vaughan, D., „The Advocate’s View”, în Andenas, M., *Article 177 References to the European Court – Policy and Practice*. Butterworths, Londra, 1994, p. 61; Broberg, M., „Acte clair revisited: Adapting the acte clair criteria to the demands of times” *CMLR*, 45, 2008, p. 1383; Broberg, M., și Fenger, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, ediția a doua., Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 240-246.

⁴⁵ A se vedea deja de exemplu pozițiile instanțelor naționale în Schermers, H.G., *et al.* (editori), *Article 177 EEC: Experience and Problems*. North-Holland, Amsterdam, 1987, p. 53-134; Raportul general privind cel de al 18-lea colocvii al Asociației Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor Administrative Supreme a Uniunii Europene de la Helsinki, 20 și 21 mai 2002, cu privire la subiectul „Trimiterea preliminară către Curtea de Justiție a Comunităților Europene”, p. 28 și 29; a se vedea și Wattel, P. J., „Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can’t go on meeting like this” 41 *CMLR*, 2004, p. 177.

⁴⁶ Pentru a împrumuta expresia utilizată recent de avocatul general Wahl în cauzele conexate X și van Dijk (C-72/14 și C-197/14, EU:C:2015:319, punctul 67).

⁴⁷ Hotărârea din 15 septembrie 2005, *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552).

cererea unui terț pentru un produs similar și în care instanța de trimitere consideră că această ITO este în contradicție cu NC. În termeni mai simpli, se consideră că o instanță are îndoieli rezonabile în situația în care are o opinie juridică diferită față de cea a unei autorități administrative dintr-un alt stat membru?

72. Curtea a constatat că a treia excepție din Hotărârea CILFIT (excepția privind „acte clair”) putea fi totuși îndeplinită în pofida existenței unei interpretări divergente a dreptului Uniunii de către o autoritate administrativă dintr-un alt stat membru. Potrivit Curții, împrejurarea că autoritățile vamale dintr-un alt stat membru au emis o decizie care pare să reflecte o interpretare diferită a NC decât cea pe care instanța de trimitere a considerat că trebuie să o rețină cu privire la un produs similar în cauză în litigiul menționat, „trebuie, desigur, să determine această instanță să fie deosebit de atentă în aprecierea privind o eventuală lipsă a oricărei îndoieli rezonabile referitoare la aplicarea corectă a NC”⁴⁸. Totuși, existența unei astfel de ITO nu putea, prin ea însăși, să împiedice instanța de trimitere să concluzioneze că aplicarea corectă a unei poziții tarifare din NC era atât de evidentă încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile⁴⁹.

73. În al doilea rând, în Hotărârea X și van Dijk⁵⁰, instanța de trimitere (Hoge Raad der Nederlanden) (Curtea Supremă a Țărilor de Jos) a întrebat dacă, în pofida faptului că o instanță de rang inferior din Țările de Jos a formulat o cerere de decizie preliminară cu privire la aceeași problemă, Hoge Raad (Curtea Supremă) putea soluționa totuși în mod legal un litigiu fără a sesiza Curtea de Justiție cu întrebări preliminare și fără a aștepta răspunsurile la întrebările preliminare adresate de această instanță de rang inferior.

74. Curtea a precizat că existența unor îndoieli privind interpretarea din partea unei instanțe de rang inferior dintr-un stat membru nu împiedică existența unui act clar („acte clair”) pentru o instanță de ultim grad din același stat. Aceasta a subliniat mai întâi că „numai instanțelor naționale ale căror decizii nu pot fi supuse unei căi de atac în dreptul intern le revine sarcina de a aprecia, sub propria responsabilitate și în mod independent, dacă se află în prezența unui act clar”⁵¹. Ea a statuat în continuare că, „în măsura în care împrejurarea că o instanță de rang inferior a adresat o întrebare preliminară Curții cu privire la aceeași problemă precum cea ridicată în litigiul cu care este sesizată instanța națională care se pronunță în ultimă instanță nu presupune, *prin ea însăși*, că nu mai pot fi îndeplinite condițiile Hotărârii [CILFIT], astfel încât această ultimă instanță ar putea decide să nu sesizeze Curtea și să soluționeze chestiunea ridicată în fața sa sub propria responsabilitate, trebuie să se considere că o astfel de împrejurare *nu* impune instanței naționale supreme nici să aștepte răspunsul dat de Curte la întrebarea preliminară adresată de instanța de rang inferior”⁵².

75. În al treilea rând, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Ferreira Da Silva e Brito⁵³, reclamantii au contestat, în cadrul unei acțiuni în răspundere civilă extracontractuală împotriva statului portughez, interpretarea noțiunii de „transfer de unitate” în sensul Directivei 2001/23/CE⁵⁴ reținută de Supremo Tribunal de Justiça (Curtea Supremă, Portugalia). Potrivit recurențelor, Supremo Tribunal de Justiça (Curtea Supremă) ar fi trebuit să își îndeplinească

⁴⁸ *Ibidem*, punctul 34.

⁴⁹ *Ibidem*, punctul 35.

⁵⁰ Hotărârea din 9 septembrie 2015 (C-72/14 și C-197/14, EU:C:2015:564).

⁵¹ *Ibidem*, punctul 59.

⁵² *Ibidem*, punctul 61. Sublinierea noastră.

⁵³ Hotărârea din 9 septembrie 2015, Ferreira da Silva e Brito și alții (C-160/14, EU:C:2015:565).

⁵⁴ Directiva Consiliului din 12 martie 2001 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi sau unități (JO 2001, L 82, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 20).

obligatia de trimitere și ar fi trebuit să adreseze Curții o întrebare cu privire la această problemă. Instanța de trimitere de rang inferior a solicitat Curții să stabilească dacă articolul 267 TFUE trebuie interpretat în sensul că, dat fiind faptul că instanțele naționale inferioare au pronunțat în cauză hotărâri contradictorii, Supremo Tribunal de Justiça (Curtea Supremă) avea obligația de a transmite Curții o întrebare preliminară privind interpretarea corectă a noțiunii de „transfer de unitate” în sensul Directivei 2001/23.

76. Curtea a precizat că, „[î]n această privință, existența, *ca atare*, a unor decizii contradictorii pronunțate de alte instanțe naționale *nu* poate constitui un element determinant de natură să impună obligația prevăzută la articolul 267 al treilea paragraf TFUE. Instanța de ultim grad care se pronunță poate să aprecieze astfel, în pofida unei anumite interpretări a unei dispoziții a dreptului Uniunii efectuate de instanțe inferioare, că interpretarea pe care o propune pentru respectiva dispoziție, diferită de cea pe care au efectuat-o aceste instanțe, se impune fără nicio îndoială rezonabilă”⁵⁵. Totuși, spre deosebire de ceea ce a statuat în Hotărârea X și van Dijk, chiar pe baza împrejurărilor cauzei, Curtea a considerat că, în situația în care există linii jurisprudențiale contradictorii la nivel național, împreună cu faptul că respectiva noțiune generează frecvent dificultăți de interpretare în diferitele state membre, o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse niciunei căi de atac în dreptul intern trebuie să își îndeplinească obligația de a sesiza Curtea, iar aceasta în scopul de a evita riscul unei interpretări eronate a dreptului Uniunii⁵⁶.

77. În al patrulea rând, în Hotărârea Association France Nature Environnement⁵⁷, deși nu abordează în mod expres problema îndoielii rezonabile, Curtea a exclus aplicarea excepțiilor din Hotărârea CILFIT (în speță, atât a celei privind „acte clair”, cât și a celei privind „acte éclairé”). În contextul special în care o instanță de ultim grad intenționează să utilizeze posibilitatea excepțională care îi permite să decidă menținerea anumitor efecte ale unei măsuri naționale care sunt incompatibile cu dreptul Uniunii, Curtea a reținut o abordare strictă a obligației de trimitere.

78. Curtea a amintit mai întâi criteriile care trebuie îndeplinite pentru existența unui „acte clair”⁵⁸ pentru a observa că, „[p]rin urmare, în situația unei cauze precum cea din litigiul principal, din moment ce, pe de o parte, problema posibilității unei instanțe naționale de a limita în timp anumite efecte ale declarării nelegalității unei dispoziții de drept național care a fost adoptată cu încălcarea obligațiilor prevăzute de [o directivă] nu a făcut obiectul unei alte decizii a Curții ulterior [primei hotărâri]⁵⁹, iar, pe de altă parte, o asemenea posibilitate are *un caracter excepțional*, [...] instanța națională ale cărei decizii nu mai sunt supuse unei căi de atac jurisdicționale trebuie să sesizeze Curtea cu titlu preliminar atunci când are *cea mai mică îndoială* în ceea ce privește interpretarea sau aplicarea corectă a dreptului Uniunii”⁶⁰. „În particular, din moment ce exercitarea acestei posibilități excepționale poate aduce atingere respectării principiului supremației dreptului Uniunii, instanța națională menționată nu ar putea fi scutită de a sesiza Curtea cu titlu preliminar decât în măsura în care este convinsă că exercitarea posibilității excepționale menționate nu ridică nicio îndoială rezonabilă. Pe de altă parte, lipsa unei asemenea îndoieli trebuie să fie demonstrată în mod detaliat”⁶¹.

79. Dacă această jurisprudență este analizată în ansamblu, se evidențiază cel puțin trei elemente.

⁵⁵ Hotărârea din 9 septembrie 2015, Ferreira da Silva e Brito și alții (C-160/14, EU:C:2015:565, punctele 41 și 42). Sublinierea noastră.

⁵⁶ *Ibidem*, punctul 44.

⁵⁷ Hotărârea din 28 iulie 2016 (C-379/15, EU:C:2016:603).

⁵⁸ *Ibidem*, punctul 48.

⁵⁹ Hotărârea din 28 februarie 2012, Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).

⁶⁰ Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punctul 51). Sublinierea noastră.

⁶¹ *Ibidem*, punctul 52. Sublinierea noastră.

80. În primul rând, deși toate hotărârile fac trimitere la Hotărârea CILFIT, iar unele chiar invocă excepțiile stabilite în cuprinsul său, niciuna dintre ele nu a aplicat efectiv criteriile din hotărârea respectivă. S-ar putea sugera că este vorba despre elemente de fapt care trebuie aplicate de instanțele naționale. Acest lucru nu este însă în totalitate exact întrucât, în cauzele menționate, Curtea însăși a efectuat de fapt aprecierea aspectului dacă, în astfel de împrejurări, excepțiile din Hotărârea CILFIT, cel mai adesea cea privind „acte clair”, ar fi putut fi invocate în mod valabil de instanța de trimitere. Totuși, chiar dacă efectuează în mod clar acest tip de apreciere, Curtea pare să nu aplice propriul criteriu.

81. În al doilea rând, jurisprudența prezentată mai sus demonstrează foarte bine dificultățile care apar în aplicarea practică ca urmare a lipsei de claritate conceptuală în ceea ce privește caracterul „subiectiv-obiectiv” al existenței oricărei îndoieli rezonabile. Este vorba despre o îndoială pur subiectivă, altfel spus o îndoială care apare în percepția instanței naționale? Sau această îndoială este subiectivă doar atât timp cât nu este combătută prin probe circumstanțiale obiective solide? Sau instanța ar fi trebuit de fapt să înțeleagă în mod subiectiv că existau îndoieli obiective? Primele două hotărâri, Hotărârea Intermodal Transports și Hotărârea X și Van Dijk, înclină mai degrabă spre latura subiectivă și astfel îngăduitoare (instanța națională este cea care cunoaște în final cel mai bine situația). În schimb, celelalte două hotărâri, Hotărârea Ferreira Da Silva e Brito și Association France Nature Environnement, insistă puternic pe latura obiectivă (având în vedere împrejurările obiective, instanța ar fi trebuit să știe mai bine).

82. În al treilea rând, o asemenea fluctuație în ceea ce privește criteriul aplicat generează în mod firesc rezultate oarecum diferite. Desigur, fiecare cauză este diferită din punctul de vedere al situației de fapt. Totuși, din perspectiva unei abordări globale, nu este tocmai evident modul în care pot fi conciliate, de exemplu, Hotărârea X și van Dijk și Hotărârea Ferreira Da Silva e Brito. S-ar presupune că este probabil să existe îndoieli rezonabile (și astfel lipsa unui „acte clair”) dacă sunt exprimate puncte de vedere în mod obiectiv contradictorii cu privire la interpretarea aceluiași dispoziții. Este adevărat că, dacă s-ar adăuga argumente privind autoritatea oficială sau separarea puterilor în acest amestec, se poate distinge Hotărârea Intermodal Transports: chiar dacă există interpretări juridice divergente ale aceluiași act din dreptul Uniunii la nivelul diferitelor jurisdicții, acestea sunt „doar” activitatea unor autorități administrative, ele nu sunt decizii judiciare.

83. Totuși, atât în Hotărârea X și van Dijk, cât și în Hotărârea Ferreira Da Silva e Brito, au existat decizii judiciare divergente referitoare la aceleași elemente ale dreptului Uniunii din partea instanțelor respective. Întrucât aceste hotărâri privesc ambele proceduri *diferite* în aceste state membre, cu greu s-ar putea susține că în cazul oricăreia dintre ele ar fi vorba despre o „eroare punctuală” a unei instanțe de rang inferior care aștepta să fie corectată de o instanță de ultim grad. Existau interpretări în mod obiectiv diferite ale aceluiași dispoziții legale în proceduri diferite din același stat membru.

84. Din nou, fiecare cauză este diferită în ceea ce privește situația de fapt. S-ar putea identifica astfel diferențe factuale potențial relevante între cele două cauze, care justifică o soluție diferită. Poate cea mai surprinzătoare ar fi să se susțină că, în timp ce cauza X și van Dijk a avut ca obiect o divergență în interpretare recunoscută *doar în cadrul unui și aceluiași* sistem juridic național, se pare că în cauza Ferreira Da Silva e Brito această divergență nu exista numai în interiorul unui singur stat membru, ci și *în cadrul întregii Uniuni*. Astfel, după cum a arătat Curtea în această din urmă hotărâre, „interpretarea noțiunii «transfer de unitate» a ridicat numeroase întrebări din partea unui mare număr de instanțe naționale care, în consecință, s-au văzut constrânse să sesizeze Curtea. Aceste întrebări dovedesc nu numai existența unor dificultăți de interpretare, ci

și prezența unui risc de divergențe de jurisprudență la nivelul Uniunii”⁶².

85. Curtea a avut într-adevăr intenția de a începe brusc să interpreteze Hotărârea CILFIT în mod literal, altfel spus în sensul că o instanță națională „trebuie să fie convinsă că acest aspect se impune într-un mod la fel de evident și instanțelor naționale ale *celorlalte* state membre și Curții de Justiție”⁶³, cu excluderea hotărârilor contradictorii referitoare la probleme de drept al Uniunii care provin din *același* stat membru? În mod surprinzător, o astfel de interpretare este posibilă. Totuși, există aici o premisă ascunsă foarte importantă, și anume faptul că revine instanțelor supreme naționale respective să „facă ordine în propria casă” și să unifice jurisprudența națională. Numai atunci, în ipoteza în care există divergențe în interpretare între statele membre ar apărea obligația de trimitere preliminară⁶⁴.

86. Totuși, nu este mai puțin adevărat că, în ansamblu, nu este ușor de conciliat jurisprudența recentă a Curții prezentată în prezenta secțiune. Acest fapt a încurajat mai mulți autori să se întrebe dacă, oarecum în mod tacit, Curtea a atenuat criteriile privind „acte clare” din Hotărârea CILFIT⁶⁵. Anumite instanțe naționale par să fi adoptat același punct de vedere⁶⁶.

87. Pe scurt, considerăm că diversitatea jurisprudenței prezentate justifică deja, ca atare, intervenția Curții (Marea Cameră) pentru a clarifica exact care este, în prezent, întinderea obligației de trimitere în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE și eventualele excepții de la această obligație.

C. Problemele ridicate de Hotărârea CILFIT

88. În prezenta secțiune, dorim să indicăm problemele (C) care ar trebui să ghideze, în opinia noastră, reexaminarea Hotărârii CILFIT propusă în secțiunea care urmează (D). Clasificăm aceste probleme în patru categorii: cele care sunt *de ordin conceptual* și au fost prezente în Hotărârea CILFIT și inerente acesteia de la bun început (1); cele referitoare la *posibilitatea aplicării* criteriilor din Hotărârea CILFIT (2); cele privind incompatibilitatea *de ordin sistemic* a criteriilor din Hotărârea CILFIT cu alte tipuri de proceduri și de căi de atac din dreptul Uniunii (3) și, în sfârșit, cele care au apărut mai târziu ca urmare a *evoluției* ulterioare a dreptului Uniunii și a sistemului jurisdicțional al Uniunii (4).

1. Problemele de ordin conceptual

89. Există mai multe deficiențe în modelul și concepția aflate la originea Hotărârii CILFIT. Acesta este motivul pentru care criteriile din Hotărârea CILFIT erau problematice din punct de vedere conceptual chiar de la început.

⁶² Hotărârea din 9 septembrie 2015, Ferreira da Silva e Brito și alții (C-160/14, EU:C:2015:565, punctul 43).

⁶³ Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctul 16). Sublinierea noastră.

⁶⁴ A se vedea însă cu privire la acest aspect Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele conexe X și van Dijk (C-72/14 și C-197/14, EU:C:2015:319, punctul 68).

⁶⁵ A se vedea de exemplu Kornezov, A., „The New Format of the *Acte Clair* Doctrine and its Consequences”, *CMLR*, vol. 53, 2016, p. 1317; Limante, A., „Recent Development in the *Acte Clair* Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach”, *JCMS*, vol. 54, 2016, p. 1384; Gervasoni, S., „CJUE et cours suprêmes: repenser les termes du dialogue des juges?” *AJDA*, 2019, p. 150.

⁶⁶ A se vedea de exemplu hotărârea Ústavní soud (Curtea Constituțională, Republica Cehă) din 11 septembrie 2018, cauza nr. II.ÚS 3432/17 (ECLI:CZ:US:2018:2.US.3432.17.1). În această cauză, Ústavní soud (Curtea Constituțională), invocând în mod repetat Hotărârea Ferreira Da Silva e Brito, a refuzat să sancționeze, contrar jurisprudenței sale anterioare, o încălcare recunoscută a obligației de trimitere de către Nejvyšší soud (Curtea Supremă) din Republica Cehă într-o situație în care existau hotărâri contradictorii cu privire la aceeași problemă de drept al Uniunii pronunțate în interiorul Republicii Cehe. Pentru o critică, a se vedea de exemplu Malenovsky, J., „Protichůdné zájmy v řízení o předběžné otázce a její důsledky”, *Právní rozhledy*, C.H. Beck, 6/2019, p. 191.

90. În primul rând și înainte de toate, există ceea ce vom denumi „discrepanța dintre Hotărârea Hoffmann-Laroche și Hotărârea CILFIT”. Pur și simplu, rațiunea excepțiilor din Hotărârea CILFIT nu corespunde naturii obligației de trimitere preliminară astfel cum este abordată în Hotărârea Hoffmann-Laroche.

91. După pronunțarea Hotărârii Hoffmann-Laroche în 1977, Curtea a continuat să insiste asupra faptului că scopul obligației de trimitere preliminară este să prevină dezvoltarea unei jurisprudențe naționale care se abate de la cea a altor state membre și de asemenea de la cea a Curții⁶⁷. Logica unei asemenea obligații de trimitere preliminară este în mod clar *de ordin structural* și se concentrează pe *interpretarea* uniformă în întreaga Uniune Europeană. Apariția și natura sa par să fie *obiective*, axate pe jurisprudență în general, iar nu doar pe cauza concretă aflată în fața instanței de trimitere: nu trebuie să existe divergențe în jurisprudența națională („la jurisprudence”, „die Rechtsprechung”, „giurisprudenza” sau „rechtspraak” în alte versiuni lingvistice din perioada respectivă)⁶⁸.

92. Totuși, după aproximativ cinci ani, când excepțiile de la această obligație au fost stabilite în Hotărârea CILFIT, rațiunea care stătea la baza excepțiilor menționate s-a concentrat în principal pe cauza *individuală* și pe ezitățile *subiective* ale instanței în cauza *concretă* respectivă. Singura excepție reală care ține seama de considerații de ordin structural sau sistemic, care impune instanței naționale să privească dincolo de dosarul individual, este excepția referitoare la „acte éclairé”: existența unui precedent. În schimb, prima excepție (confirmarea pertinentei întrebării) vizează exclusiv cauza concretă. Ceea ce este important este faptul că excepția privind „acte clair” (actul clar) este concepută ca o combinație neobișnuită de elemente care se raportează la cauza individuală, dintre care unele sunt obiective și generale, dar cea mai mare parte sunt subiective.

93. În opinia noastră, aici este adevărata problemă. În mod normal ar fi de așteptat ca excepțiile de la o obligație să reflecte rațiunea generală și finalitatea obligației respective. Într-un fel, acestea trebuie să constituie reversul aceleiași medalii proverbiale. Cu toate acestea, excepțiile sunt efectiv separate de obligația la care trebuie să se raporteze. Într-adevăr, deși Hotărârea CILFIT a afirmat intenția de a urmări obiectivele stabilite în Hotărârea Hoffmann-Laroche⁶⁹, ea interpretează excepțiile pornind de la o rațiune foarte diferită.

94. În al doilea rând și mai degrabă ca o observație secundară, genealogia celei de a treia excepții [cea privind „acte clair” (actul clar)] pare să confirme îndoielile legate de caracterul corespunzător din punct de vedere sistemic al acestui transplant juridic distinct. În Hotărârea CILFIT, Curtea a adoptat în esență argumentația părții, precum și cea a instanței de trimitere din câte se pare și a stabilit că: interpretarea regulamentului în cauză era „atât de evidentă încât înlătură posibilitatea de a lua în considerare o îndoială privind interpretarea, [fiind astfel] de natură să excludă necesitatea unei trimiteri preliminare la Curte”⁷⁰. În hotărârea sa, Curtea a confirmat în mare parte această abordare, deși cu o ușoară nuanțare prin adăugarea termenului „rezonabilă” la caracterizarea tipului de îndoială privind interpretarea.

95. Faptul că această excepție s-a născut din contextul unui anumit litigiu nu este problematic în sine. Elementul mai discutabil este posibilitatea transplantării unei doctrine franceze tipice, care a fost elaborată într-un context foarte diferit și într-un scop diferit, în cadrul unei proceduri *sui*

⁶⁷ A se vedea mai sus punctul 51 din prezentele concluzii.

⁶⁸ Hotărârea din 24 mai 1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, punctul 5).

⁶⁹ A se vedea mai sus punctele 59 și 60 din prezentele concluzii.

⁷⁰ A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctul 3).

generis din dreptul Uniunii⁷¹. Ceea ce a devenit „teoria privind «acte clair»” s-a aplicat în dreptul francez în contexte diferite, în special în cauze care implicau interpretarea tratatelor. Deși în principiu numai ministrul afacerilor externe avea competența să interpreteze tratatele (instanțele naționale având doar sarcina de a aplica această interpretare în speță), instanțele franceze s-au întemeiat pe teoria respectivă pentru a consolida competențele în materie de interpretare ale autorităților judiciare în detrimentul celor ale puterii executive⁷². Începând din anul 1964, Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) a început să aplice teoria menționată, în contextul obligației de trimitere preliminară, pentru definirea acesteia din urmă în avantajul său⁷³. Curtea, urmărind probabil să țină sub control utilizarea practicii privind „acte clair” la nivel național, a adoptat-o și a transplatat în ordinea juridică a Uniunii un instrument a cărui funcționare era foarte diferită în sistemul său de origine.

96. În al treilea rând, chiar presupunând că astfel de transplanturi juridice transfuncționale sunt într-adevăr posibile fără a pune în pericol sănătatea pacientului (beneficiarului), nu este mai puțin adevărat că ceea ce a fost transplatat în ordinea juridică (pe atunci a Comunității) pur și simplu avea o funcție diferită. Excepțiile din Hotărârea CILFIT, în special cea privind „acte clair” (actul clar), au rămas centrate pe lipsa oricărei îndoeli rezonabile cu privire la *soluționarea unui litigiu individual*. Vocabularul utilizat a rămas cel al interpretării și aplicării corecte ale dreptului Uniunii în cauza concretă.

97. Totuși, o cerință de a verifica aplicarea corectă a legislației în fiecare cauză individuală constituie o provocare de anvergură. Acest ideal este foarte dificil de atins chiar și în sistemele naționale *ierarhizate*, întemeiate pe un control individual extins al corectitudinii deciziilor individuale și în cadrul cărora instanțele superioare controlează mii sau mai degrabă zeci de mii de decizii în fiecare an. Totuși, o asemenea rațiune ideală și de ordin sistemic este străină sistemelor mai coordonate de guvernare judiciară, care se întemeiază în mare măsură pe forța precedentelor și în care un singur precedent poate avea o pondere importantă⁷⁴. În opinia noastră, s-ar putea dezbate problema apropierei sistemului judiciar actual al Uniunii de acest din urmă ideal coordonat. Dar el este, cu siguranță, foarte departe de primul model ierarhizat.

98. În sfârșit, excepțiile de la obligația de trimitere preliminară formulate în Hotărârea CILFIT au tendința de a estompa limita dintre interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii, subliniind repartizarea corectă a sarcinilor prevăzută la articolul 267 TFUE. Dacă ceea ce trebuie să se dovedească este că nu există nicio îndoială rezonabilă privind aplicarea corectă a dreptului Uniunii într-o cauză concretă pendinte pentru a fi incidentă o excepție de la obligația de trimitere preliminară, unde se află atunci, măcar aproximativ, granița dintre sarcinile Curții și cele ale instanțelor naționale?

⁷¹ A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Capotorti prezentate în cauza CILFIT și alții (283/81, EU:C:1982:267), care, după o analiză critică a originilor „teoriei privind «acte clair»” din dreptul francez, a refuzat de asemenea să se inspire din dreptul constituțional italian (criteriul „lipsei vădite de pertinentă”) pentru a stabili întinderea obligației de trimitere preliminară în dreptul Uniunii.

⁷² A se vedea de exemplu, referitor la practica privind „acte clair” a instanțelor franceze în general, Lagrange, M., „Cour de justice européenne et tribunaux nationaux – La théorie de « l'acte clair »: pomme de discorde ou trait d'union?”, *Gazette du Palais*, 19 martie 1971, nr. 76-78, p. 1; în contextul specific al dreptului Uniunii, a se vedea de exemplu Lesguillons, H., „Les juges français et l'article 177”, *Cahiers de droit européen* 4, 1968, p. 253.

⁷³ Conseil d'État (Consiliul de Stat) din Franța, hotărârea din 19 iunie 1964, Société des pétroles Shell-Berre, nr. 47007, cunoscută ca fiind prima hotărâre în care Conseil d'État (Consiliul de Stat) a aplicat teoria privind „acte clair” (actul clar) în cazul dreptului Uniunii.

⁷⁴ A se vedea Damaška, M.R., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press, 1986, p. 16.

2. Posibilitatea aplicării

99. Nu este necesară reluarea dezbaterii cu privire la aspectul dacă criteriile din Hotărârea CILFIT, în special cele referitoare la lipsa oricărei îndoieli rezonabile legate de interpretarea și aplicarea corectă a dreptului Uniunii într-o cauză concretă (excepția privind „acte clair”) constituie o listă de verificare sau sunt pur și simplu un set de instrumente. De fapt, nu sunt nici una, nici alta. Dacă acestea constituie o listă de verificare, atunci este imposibilă îndeplinirea lor. Dacă ele sunt un set de instrumente, atunci problema devine în mod intrinsec o problemă de alegere a instrumentului care ar trebui utilizat într-o cauză individuală. Această din urmă problemă devine astfel cu atât mai serioasă în etapa eventualei asigurări a respectării obligației de trimitere preliminară: în lipsa unor criterii clare, cum ar putea fi asigurată vreodată respectarea obligației respective fără a se cădea în arbitrar?

100. Mai mulți avocați generali au comentat imposibilitatea aplicării criteriilor în trecut. Mai mult, ceea ce este de asemenea interesant este neaplicarea criteriilor menționate de către instanțele naționale și de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CEDO”), inclusiv de către instanțele care impun de fapt respectarea obligației de trimitere preliminară.

101. În primul rând, începând cu faimoasele ezitări ale avocatului general Jacobs în ceea ce privește anumite articole de îmbrăcăminte feminină și clasificarea lor ca pijamale în scopuri vamale, mai mulți dintre iluștrii noștri predecesori au criticat dificultățile de ordin practic legate de excepția privind „acte clair”. În cauza Wiener, avocatul general Jacobs a respins punctul de vedere potrivit căruia „trebuie să se considere că Hotărârea [CILFIT] impune instanțelor naționale să examineze orice măsură comunitară în fiecare dintre limbile oficiale ale Comunității [...]”. Aceasta ar implica în multe situații un efort disproporționat din partea instanțelor naționale”, arătând că ar fi destul de paradoxal să se impună instanțelor naționale să recurgă la o metodă „care pare să fie aplicată rareori chiar și de către Curte”⁷⁵. El a subliniat totodată că, „dacă hotărârea [CILFIT] ar fi aplicată în mod strict, atunci orice problemă de drept comunitar [...] ar necesita efectuarea unei trimiteri preliminare de către toate instanțele de ultim grad”⁷⁶.

102. În Concluziile sale prezentate în cauza Intermodal Transports, avocata generală Stix-Hackl a considerat că faptul de a impune instanțelor naționale să examineze o dispoziție din dreptul comunitar de atunci în fiecare dintre limbile oficiale ale Comunității „ar constitui o povară practic de nesuportat pentru acestea”⁷⁷. În opinia sa, Criteriile din Hotărârea CILFIT nu pot fi utilizate ca „un fel de manual de instrucțiuni [...] care trebuie respectat cu rigiditate”⁷⁸. În Concluziile sale prezentate în cauza Gaston Schul, avocatul general Ruiz-Jarabo a subliniat necesitatea reexaminării în totalitate a Hotărârii CILFIT, observând că de fapt criteriul propus era inutilizabil la momentul formulării sale, dar în viața reală din anul 2005 pare absurd⁷⁹. În Concluziile sale prezentate în cauza X și van Dijk, avocatul general Wahl a dorit să sublinieze importanța marjei de apreciere inerente pe care instanțele naționale de ultim grad trebuie să o aibă atunci când apreciază dacă a survenit obligația de trimitere preliminară, sugerând că respectivele criterii din Hotărârea CILFIT se impune să fie considerate ca fiind un set de

⁷⁵ Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punctul 65). A se vedea însă Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punctul 75).

⁷⁶ Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punctul 58).

⁷⁷ C-495/03, EU:C:2005:215, punctul 99.

⁷⁸ *Ibidem*, punctul 100.

⁷⁹ Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Gaston Schul Douane-expéditeur (C-461/03, EU:C:2005:415, punctul 52).

instrumente și concluzionând că, „dacă o instanță supremă națională este suficient de sigură în privința propriei interpretări pentru a-și asuma responsabilitatea (și eventual culpa) pentru soluționarea unei probleme de drept al Uniunii fără sprijinul Curții de Justiție, ea ar trebui să aibă dreptul să facă acest lucru”⁸⁰.

103. Considerăm că nu este necesar să se reitereze argumentele deja expuse atât de elocvent de avocații generali citați mai sus sau să se demonstreze de ce și cum criteriile din Hotărârea CILFIT, dacă sunt luate ca atare unul câte unul, sunt complet inaplicabile. Astfel, după cum a arătat în mod pertinent și spiritual avocatul general Wahl, „constatarea unei situații «reale» de «act clar» ar părea, în cel mai bun caz, la fel de probabilă ca întâlnirea cu un unicorn”⁸¹.

104. În termeni simpli, criteriile din Hotărârea CILFIT referitoare la identificarea excepției privind „acte clare” sunt în mod inevitabil afectate de problema de ordin conceptual subliniată mai sus⁸². Pe de o parte, există o doză salutară de *subiectivism* care nu poate fi verificată și astfel nu poate fi supusă revizuirii: instanța națională trebuie să fie „convinsă că acest aspect se impune într-un mod la fel de evident și instanțelor naționale ale celorlalte state membre și Curții de Justiție”, dar totodată că este „necesară recurgerea la dreptul comunitar pentru soluționarea litigiului” și să aibă „îndoieli rezonabile” subiective. Pe de altă parte, aceste elemente enunțate în termeni *obiectivi* sunt pur și simplu irealizabile, cel puțin pentru judecătorii naționali muritori care nu au calitățile, timpul și resursele judecătorului Hercule imaginat de Ronald Dworkin [care compara (toate) versiunile lingvistice; interpreta fiecare dispoziție din dreptul Uniunii din perspectiva ansamblului dispozițiilor sale, având în același timp o cunoaștere perfectă a stării evoluției sale la data interpretării dispoziției respective].

105. În al doilea rând și din motive oarecum ușor de înțeles având în vedere punctul anterior, criteriile privind „acte clare” din Hotărârea CILFIT nu sunt nicidecum aplicate în mod coerent și sistematic de instanțele naționale de ultim grad atunci când examinează cea de a treia excepție de la obligația de trimitere⁸³. Există, desigur, situații în care Hotărârea CILFIT este citată de instanțele naționale de ultim grad. Totuși, aceasta nu înseamnă că în mod efectiv criteriile stabilite în hotărârea respectivă, în special cerințele concrete privind existența unui „acte clar”, ar fi aplicate ca atare⁸⁴. Există situații în care instanțele naționale înlocuiesc criteriile din Hotărârea CILFIT cu propriile lor criterii și norme. De exemplu, instanțele supreme franceze consideră adesea că obligația de trimitere preliminară intervine atunci când există o „dificultate serioasă” în interpretarea dreptului Uniunii, făcând astfel obligația menționată mult mai suplă decât ar

⁸⁰ Cauzele conexate C-72/14 și C-197/14, EU:C:2015:319, punctul 69.

⁸¹ *Ibidem*, punctul 62.

⁸² A se vedea mai sus punctul 81 din prezentele concluzii.

⁸³ A se vedea, pentru exemple comparative, de exemplu, diferitele rapoarte naționale privind cel de al 18-lea colocviu al Asociației Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor Administrative Supreme a Uniunii Europene de la Helsinki, 20 și 21 mai 2002, cu privire la subiectul „Trimiterea preliminară către Curtea de Justiție a Comunităților Europene” (<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/colloques-top-en/240-18th-colloquium-in-helsinki-from-20-to-21-may-2002>); Nota de cercetare nr. 19/004 din mai 2019 elaborată de Direcția generală pentru bibliotecă, cercetare și documentare din cadrul Curții de Justiție cu privire la „Aplicarea jurisprudenței CILFIT de către instanțele naționale ale căror decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern” (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-CILFIT_synthese_en.pdf); sau Fenger, N., și Broberg, M., „Finding Light in the Darkness: On The Actual Application of the *acte clare* Doctrine”, *Yearbook of European Law*, vol. 30, nr. 1, 2011, p. 180.

⁸⁴ Conducând în final la utilizarea noțiunii de „lipsă a oricărei îndoieli rezonabile”, dar cu un conținut modificat. A se vedea de exemplu în Cipru, Hotărârea Anotato Dikastirio (Curtea Supremă) Cypra Limited/Kipriakis Dimokratias, recursul 78/2009 din 15 iunie 2013 (obligația de trimitere există numai atunci când dispoziția din dreptul Uniunii aflată în discuție nu este „lipsită de îndoieli”); în dreptul englez, a fost aplicat un criteriu puțin mai lejer decât cerința privind „lipsa oricărei îndoieli rezonabile”, a se vedea Hotărârea O’Byrne/Aventis Pasteur SA [2008] UKHL 34 (House of Lords), punctul 23 (nu este necesară trimiterea preliminară atunci când dispoziția aflată în discuție „depășește în mod clar limitele unei argumentații rezonabile”) și Hotărârea R. (on the application of Buckinghamshire CC)/Secretary of State for Transport [2014] UKSC 3 (Supreme Court), punctul 127 (nu este necesară trimiterea preliminară atunci când interpretarea dispoziției aflate în discuție „nu poate fi contestată în mod rezonabil”).

impune litera și spiritul Hotărârii CILFIT⁸⁵. În mod similar, alte instanțe supreme s-au concentrat de asemenea pe natura întrebării adresate, independent de existența unor îndoieli privind interpretarea, ca temei al obligației de trimitere preliminară⁸⁶.

106. În al treilea rând, în unele state membre respectarea obligației de trimitere preliminară este verificată de curțile constituționale prin intermediul unei plângeri individuale de natură constituțională prin care se invocă dreptul la o instanță competentă sau la un proces echitabil⁸⁷. Totuși, în aceste sisteme, etalonul general de referință adoptat este de fapt mult mai puțin strict decât cel din Hotărârea CILFIT și gravitează în jurul noțiunilor de interpretare neplauzibilă sau arbitrară a dreptului Uniunii, la care se adaugă adesea obligația de a justifica în mod corespunzător lipsa necesității de a adresa Curții de Justiție o trimitere preliminară⁸⁸.

107. S-ar putea sugera că de fapt instanțele constituționale naționale examinează obligația de trimitere preliminară către Curtea de Justiție în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE în concordanță cu normele și cu noțiunile *naționale* de constituționalitate și de protecție a drepturilor fundamentale. Acest lucru este, desigur, adevărat în ceea ce privește aspectul dacă identificarea dreptului național relevant ca atare (dreptul la o instanță competentă, la un proces echitabil ori la respectarea formelor legale sau orice alte drepturi) este garantată în sistemul juridic național. Situația este diferită în cazul sistemului de referință intern, și anume pentru condițiile concrete în care trebuie formulată o cerere de decizie preliminară. Referitor la acest ultim aspect, este corect să se presupună că normele constituționale naționale nu conțin prevederi în această privință. Totuși, în ceea ce privește asigurarea respectării efective a obligației în cauză, niciuna dintre instanțele constituționale naționale nu pare să fi adoptat de fapt abordarea din jurisprudența CILFIT.

108. În al patrulea rând, CEDO invocă criteriile din Hotărârea CILFIT atunci când examinează omisiunea instanțelor naționale de ultim grad de a solicita o decizie preliminară din partea Curții în vederea respectării dreptului la un proces echitabil prevăzut la articolul 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”). Curtea EDO a constatat, de exemplu, o încălcare a articolului 6 alineatul (1) din CEDO în cauza Dhahbi împotriva Italiei ca urmare a lipsei motivării de către instanța națională a refuzului său de a adresa Curții o întrebare preliminară. Ea a observat că de fapt Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație, Italia) nu a menționat în niciun fel cererea de decizie preliminară formulată de

⁸⁵ A se vedea de exemplu Conseil d'État (Consiliul de Stat) (1e/6e SSR), hotărârea din 26 februarie 2014, nr. 354603, ECLI:FR:XX:2014:354603.20140226; Cour de cassation (Curtea de Casație), civ. 1, hotărârea din 11 iulie 2018, nr. 17-18177, ECLI:FR:CCASS:2018:C100737. În timp ce prima instanță se întemeiază în general pe criteriul privind „dificultățile serioase”, cea de a doua utilizează și alte criterii.

⁸⁶ Atunci când cauza ridică „probleme de interpretare de interes general” [hotărârea Anotato Diskastirio Kyprou (Curtea Supremă, Cipru) Proedros Tis Demokratias/Vouli Ton Antiprosopon, recursul 5/2016 din 5 aprilie 2017] sau atunci când este în discuție o problemă de interpretare, iar nu de aplicare a dreptului Uniunii [Hotărârea Qorti tal Appell (Curtea de Apel, Malta) din 26 iunie 2007, GIE Pari Mutuel Urbain (PMU)/Bell Med Ltd & Computer Aided Technologies Ltd (224/2006/1)].

⁸⁷ Pentru o evaluare comparativă, a se vedea deja Solar, N., *Vorlagepflichtverletzung mitgliedstaatlicher Gerichte und ihre Sanierung*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Viena, 2004, sau Warnke, M., *Die Vorlagepflicht nach Art. 234 Abs. 3 EGV in der Rechtsprechungspraxis des BVerfG im Vergleich zu den Verfassungsgerichtsbarkeit der EG-Mitgliedstaaten*. Peter Lang, Frankfurt, 2004. Mai recent, a se vedea de exemplu rapoartele individuale de țară din Coutron, L. (dir.), *L'obligation de renvoi préjudiciel à la Cour de justice: une obligation sanctionnée?*, Bruylant, Bruxelles, 2014, sau contribuțiile individuale cuprinse în ediția specială din 2015, *German Law Journal*, vol. 16/6, în special Lacchi, C., „Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU”, p. 1663.

⁸⁸ Pentru ilustrarea acestui aspect, a se vedea de exemplu în Germania, Bundesverfassungsgericht, (Curtea Constituțională Federală) ordonanța din 9 mai 2018 - 2 BvR 37/18; în Spania, Tribunal Constitucional (Curtea Constituțională), 19 aprilie 2004, STC 58/2004 (ECLI:ES:TC:2004:58); în Republica Cehă, Ústavní soud (Curtea Constituțională), 8 ianuarie 2009, nr. II. ÚS 1009/08; în Croația, Ustavni sud Republike Hrvatske (Curtea Constituțională a Republicii Croația), decizia nr. U-III-2521/2015 din 13 decembrie 2016; în Slovacia, Ústavný súd (Curtea Constituțională), hotărârea din 18 aprilie 2012, nr. II. ÚS 140/2010; în Slovenia, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională), decizia nr. Up-1056/11 din 21 noiembrie 2013, ECLI:SI:USRS:2013:Up.1056.11.

reclamant, nici nu a arătat motivele pentru care a considerat că întrebarea ridicată nu justifică o trimitere preliminară către Curte, nici nu a făcut vreo referire la jurisprudența acesteia din urmă⁸⁹. În schimb, în altă hotărâre, Curtea EDO a apreciat că este suficientă o motivare sumară a refuzului de a adresa o cerere de decizie preliminară atunci când instanța națională a constatat deja în altă parte a hotărârii sale că o astfel de cerere era inutilă⁹⁰. Curtea EDO a statuat totodată că, atunci când o instanță națională de ultim grad refuză sau omite să adreseze o întrebare preliminară, instanța respectivă este obligată să motiveze un asemenea refuz din perspectiva excepțiilor prevăzute în jurisprudența Curții. Ea trebuie să indice în special motivele pentru care a considerat că întrebarea nu este pertinentă, că dispoziția respectivă din dreptul Uniunii a fost deja interpretată de Curte sau că aplicarea corectă a dreptului Uniunii este atât de evidentă încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile⁹¹.

109. În general, deși face referire la Hotărârea CILFIT atunci când își exercită controlul, Curtea EDO se concentrează în continuare pe motivarea deciziei naționale de a nu efectua o trimitere preliminară. Astfel, fără a aborda prea mult problema fondului și oricum fără a efectua o examinare detaliată a lipsei oricărei îndoieli rezonabile care este impusă de fapt de Hotărârea CILFIT, Curtea EDO verifică dacă instanțele naționale de ultim grad au expus în mod corespunzător motivele pentru care apreciază că sunt îndeplinite criteriile din Hotărârea CILFIT, fără a examina ea însăși temeinicia motivării respective.

110. Pe scurt, lipsa oricărei orientări rezonabile cu privire la logica sau aplicarea criteriilor din Hotărârea CILFIT nu se reflectă doar în criticile (surprinzător de uniforme) aduse de-a lungul timpului de avocații generali din trecut. Același lucru reiese de asemenea din simplul fapt că, dintre cei cărora le revine sarcina de a aplica obligația respectivă și în special dintre cei care asigură efectiv aplicarea sa, nimeni nu pare să urmeze orientările Curții. În opinia noastră, motivul nu este o eventuală intenție de a ignora într-un fel sau altul Curtea. Este vorba mai degrabă despre un mecanism firesc de autoconservare. *Impossibilium nulla est obligatio*.

3. Coerența sistemică a căilor de atac din dreptul Uniunii

111. Există încă un argument referitor la motivele pentru care este necesar să se revizuiască Hotărârea CILFIT: coerența sistemică și orizontală a căilor de atac din dreptul Uniunii. Într-un cuvânt, criteriile din Hotărârea CILFIT sunt chiar în mod ciudat deconectate de propriile mijloace ale dreptului Uniunii prin care se asigură îndeplinirea obligației de trimitere preliminară prevăzute la articolul 267 al treilea paragraf TFUE.

112. Desigur, în prezent, nu există nicio cale de atac specială în dreptul Uniunii care să fie la dispoziția părților și la care acestea ar putea recurge dacă ar considera că a fost încălcat dreptul lor la sesizarea Curții cu o problemă juridică în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE⁹².

⁸⁹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Dhahbi împotriva Italiei din 8 aprilie 2014, CE:ECHR:2014:0408JUD001712009, § 33. Pentru cele mai recente constatări ale unor încălcări, a se vedea de exemplu Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 16 aprilie 2019, Baltic Master împotriva Lituaniei, CE:ECHR:2019:0416JUD005509216, § 36-38, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 13 februarie 2020, Sanofi Pasteur împotriva Franței, CE:ECHR:2020:0213JUD002513716, § 81.

⁹⁰ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 24 aprilie 2018, Baydar împotriva Țărilor de Jos, CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, § 43.

⁹¹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 20 septembrie 2011, Ullens de Schooten și Rezabek împotriva Belgiei, CE:ECHR:2011:0929JUD000398907 și 38353/07, § 62, și Hotărârea din 10 aprilie 2012, Vergauwen și alții împotriva Belgiei, CE:ECHR:2012:0410JUD00483204, § 89 și 90.

⁹² În 1975, într-un raport, Curtea a propus instituirea unei căi de atac adecvate pentru încălcarea fostului articol 177 CEE care să se exercite fie printr-o sesizare directă a Curții de către părțile din acțiunea principală, fie printr-o acțiune obligatorie în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, fie, în sfârșit, printr-o acțiune în despăgubire împotriva statului în cauză la cererea părții vătămate [Raport privind Uniunea Europeană. Buletinul Comunităților Europene (suplimentul 9/75, p. 18)].

Aceasta este o consecință logică a insistenței Curții pe faptul că părțile la procedura principală nu au un drept automat de a formula o cerere de decizie preliminară în măsura în care articolul 267 TFUE nu constituie o cale de atac aflată la dispoziția părților unui litigiu pendinte în fața unei instanțe naționale⁹³. Având în vedere jurisprudența națională (deja) consistentă în materie constituțională⁹⁴, precum și jurisprudența CEDO⁹⁵, potrivit căroră, în cazul în care sunt îndeplinite criteriile (obiective) pentru existența obligației de trimitere preliminară, părțile la procedura respectivă beneficiază de dreptul (subiectiv) la trimiterea preliminară către Curte care este inherent dreptului lor la un proces echitabil, se poate considera totuși că aceasta nu este poate singura abordare posibilă⁹⁶.

113. Întrucât nu există nicio cale de atac „directă”, eventuala asigurare a respectării obligației de trimitere preliminară prevăzută la articolul 267 al treilea paragraf TFUE ar putea să aibă loc, dacă este cazul, fie prin angajarea răspunderii statului, fie prin intermediul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Totuși, tocmai aici chestiunile devin complicate.

114. Pe de o parte, Hotărârea Köbler a deschis posibilitatea obținerii reparației din partea instanțelor naționale pentru prejudiciul cauzat prin încălcarea drepturilor individuale ca urmare a unei hotărâri pronunțate de o instanță de ultim grad⁹⁷. Pentru ca o asemenea acțiune să fie admisă, norma de drept încălcată trebuie să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor, încălcarea să fie suficient de gravă și să existe o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligației care revine statului respectiv și prejudiciul suferit de părțile vătămate. Răspunderea statului pentru pagubele sau prejudiciile cauzate printr-o decizie a unei instanțe naționale de ultim grad este guvernată de aceleași condiții⁹⁸.

115. Există însă două probleme. În primul rând, întrucât articolul 267 al treilea paragraf TFUE nu este o normă care „are ca obiect conferirea de drepturi particularilor”, nerespectarea obligației de trimitere nu poate, *ca atare*, să determine angajarea răspunderii statului. În al doilea rând, independent de acest fapt, criteriile din Hotărârea CILFIT nu joacă niciun rol în aprecierea aspectului dacă a existat sau nu a existat o încălcare a altor norme din dreptul Uniunii⁹⁹, cel puțin din punct de vedere obiectiv. Standardul în asemenea situații este *încălcarea vădită* a legislației aplicabile care poate conduce la o *încălcare suficient de gravă* a dreptului Uniunii¹⁰⁰.

⁹³ A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punctul 28 și jurisprudența citată).

⁹⁴ Prezentată mai sus, la punctul 106 din prezentele concluzii.

⁹⁵ A se vedea mai sus punctele 108 și 109 din prezentele concluzii.

⁹⁶ A se vedea în această privință de exemplu Baquero Cruz, J., „The Preliminary Rulings Procedure: Cornerstone or Broken Atlas?” în Baquero Cruz, J., *What's Left of the Law of Integration? Decay and Resistance in European Union Law*. Oxford University Press, 2018, p. 64 și 65.

⁹⁷ Hotărârea din 30 septembrie 2003 (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 36).

⁹⁸ A se vedea de exemplu Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctele 51 și 52), Hotărârea din 28 iulie 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punctul 22 și 23), precum și Hotărârea din 29 iulie 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punctele 35 și 36).

⁹⁹ Deși par a fi aplicabile, a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 118).

¹⁰⁰ În cadrul căruia încălcarea obligației de trimitere poate constitui doar unul dintre elementele care trebuie luate în considerare. A se vedea de exemplu Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 55), Hotărârea din 28 iulie 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punctul 25), precum și Hotărârea din 29 iulie 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punctul 42).

116. Pe de altă parte, există procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE. Ceea ce, timp de mai mulți ani, era posibil doar în teorie¹⁰¹, a fost implementat în totalitate în anul 2018. În Hotărârea Comisia/Franța¹⁰², Curtea a constatat, în cadrul dispozitivului, că un stat membru a încălcat dreptul Uniunii *tocmai* prin omisiunea unei instanțe de ultim grad de a sesiza Curtea de Justiție cu o (*singură*) trimitere preliminară pentru îndeplinirea obligației sale de a efectua o trimitere preliminară în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE într-o situație în care interpretarea dispozițiilor materiale din dreptul Uniunii aflate în discuție nu se impunea cu o asemenea evidență încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile.

117. Curtea a ajuns la această concluzie pe baza Hotărârii CILFIT¹⁰³ sau, cel puțin, a cerinței sale generale privind lipsa oricărei îndoieli rezonabile. Curtea a observat mai întâi că de fapt Conseil d'État (Consiliul de Stat) a decis să se îndepărteze de la o hotărâre anterioară a Curții referitoare la legislația britanică pentru motivul că regimul britanic în cauză era diferit de regimul francez „în condițiile în care nu putea fi sigur că raționamentul său s-ar impune Curții cu aceeași evidență”¹⁰⁴. Curtea a statuat astfel că lipsa unei cereri de decizie preliminară din partea Conseil d'État (Consiliul de Stat) în două dintre hotărârile sale „l-a condus pe acesta din urmă să adopte, în hotărârile menționate, o soluție întemeiată pe o interpretare a dispozițiilor articolelor 49 și 63 TFUE care este în contradicție cu cea reținută în prezenta hotărâre, fapt care implică aspectul că existența unei îndoieli rezonabile cu privire la această interpretare nu putea fi exclusă la momentul la care Conseil d'État (Consiliul de Stat) s-a pronunțat”¹⁰⁵.

118. Trei elemente care țin de această din urmă hotărâre merită să fie observate. În primul rând, în respectiva procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, revenea, fără îndoială, Curții înseși sarcina de a aplica Hotărârea CILFIT. Totuși, în hotărârea menționată, Curtea s-a limitat pur și simplu să menționeze că criteriul general era enunțat în Hotărârea CILFIT, fără a revizui sau aplica vreunul dintre criteriile concrete. Sare în ochi lipsa analizei nu numai a unor hotărâri eventual în sens contrar cu privire la acest subiect pronunțate de instanțe de ultim grad de jurisdicție din alte state membre sau chiar de alte instanțe franceze, dar și a jurisprudenței anterioare a Curții înseși în materie, cu excepția unei singure hotărâri.

119. În al doilea rând, o afirmare atât de puternică a „aplicării mai stricte a Hotărârii CILFIT”, cel puțin în privința spiritului său, este oarecum dificil de conciliat cu jurisprudența cea mai recentă a Curții în aceeași materie, astfel cum se reflectă în special în Hotărârea X și van Dijk și Hotărârea Ferreira Da Silva e Brito¹⁰⁶ discutate mai sus. Deși controlul minim părea să fie noua regulă în special în Hotărârea X și van Dijk, acest control minim a redevenit brusc un control strict.

120. În al treilea rând, este probabil ca toate acestea să lase unora un gust oarecum amar din cauza unei selectivități greu de justificat în ceea ce privește obligația care se aplică și a cărei respectare se asigură, precum și motivele pentru care și modul în care au loc aplicarea și asigurarea respectării sale. Acest lucru nu sugerează în niciun fel faptul că, după cum a stabilit efectiv o jurisprudență

¹⁰¹ Indiciile anterioare fiind cuprinse în Hotărârea din 9 decembrie 2003, Comisia/Italia (C-129/00, EU:C:2003:656), și Hotărârea din 12 noiembrie 2009, Comisia/Spania (C-154/08, nepublicată, EU:C:2009:695). În ambele cauze, procedura a avut ca obiect în mod formal incompatibilitatea dreptului național sau a practicii administrative cu alte dispoziții materiale din dreptul Uniunii. Totuși, în special în cea din urmă cauză, era destul de clar că greșeala a fost săvârșită de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) prin faptul că a omis să efectueze o trimitere preliminară (a se vedea în special punctele 124-126 din această hotărâre).

¹⁰² Hotărârea din 4 octombrie 2018, Comisia/Franța (Plata în avans) (C-416/17, EU:C:2018:811).

¹⁰³ *Ibidem*, punctul 110.

¹⁰⁴ *Ibidem*, punctul 111.

¹⁰⁵ *Ibidem*, punctul 112.

¹⁰⁶ A se vedea mai sus punctele 73-86 din prezentele concluzii.

constantă, Comisia nu ar avea o putere discreționară pentru a decide dacă să introducă o acțiune în temeiul articolului 258 TFUE¹⁰⁷. De asemenea, nu se intenționează să se conteste astfel nici modul de soluționare a cauzei Comisia/Franța: desigur, dacă în prezent Hotărârea CILFIT trebuie să fie luată în serios, atunci exista într-adevăr o îndoială rezonabilă legată de aplicarea corectă a dreptului Uniunii în cauza Comisia/Franța¹⁰⁸.

121. Problema este alta: lipsa generală de coerență (pe orizontală) în sancționarea în dreptul Uniunii a neîndeplinirii obligației de trimitere preliminară în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE în raport cu dreptul Uniunii. Se pare că propria jurisprudență a Curții referitoare la întinderea acestei obligații, în orice caz jurisprudența mai recentă, nu este în consonanță cu recent (re)descoperita asigurare a respectării obligației respective în temeiul articolului 258 TFUE și ignoră total răspunderea statului. Totuși, acestea nu ar trebui să fie fațetele uneia și aceleași obligații de a formula o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE?

4. Evoluția dreptului Uniunii și a sistemului judiciar

122. Considerăm că nu este necesar să analizăm foarte detaliat ceea ce este evident: cât de mult s-a schimbat Uniunea Europeană în ultimii 40 de ani. Cu o singură excepție recentă, numărul state membre a crescut în mod continuu. De asemenea, a crescut numărul limbilor oficiale și numărul instanțelor care pot sesiza Curtea. În prezent, domeniul de aplicare și întinderea dreptului Uniunii sunt pur și simplu fără precedent. După realizarea pieței interne și nu mai puțin de cinci modificări succesive ale tratatelor, a devenit dificil de găsit un domeniu în care să nu existe reglementări ale Uniunii sau în care să nu fie necesară interpretarea Curții. Elementele menționate conduc la o explozie a numărului de noi cereri de decizie preliminară, în timp ce resursele jurisdicționale ale Curții de Justiție nu sunt nelimitate.

123. Totuși, în mijlocul acestui mediu juridic profund bulversat stă Hotărârea CILFIT, vestigiul neclintit al unei epoci demult apuse, insistând ca instanțele naționale de ultim grad să efectueze trimiteri preliminare în fiecare cauză în care există vreo formă de îndoială rezonabilă. Considerăm că nu este necesar să se examineze toate schimbările de ordin sistemic, una câte una, pentru a demonstra în ce mod acestea au modificat configurația inițială a rațiunii Hotărârii CILFIT¹⁰⁹. Dimpotrivă, în concluzie, preferăm să abordăm o altă chestiune, mai profundă.

124. Pe măsură ce mediul s-a schimbat și sistemul a ajuns la maturitate, a evoluat și natura procedurii preliminare. O procedură concepută inițial ca fiind una de parteneriat și de cooperare judiciară între egali a început în mod progresiv și inevitabil să se dezvolte într-una care pune un accent mai mare pe construcția de precedente în vederea realizării uniformității sistemice. Desigur, se utilizează în continuare noțiunile de „asistență” și de „parteneriat”, dar observatorii mai răbdători și mai atenți ai sistemului au observat că au fost introduse treptat mai multe elemente de natură verticală.

¹⁰⁷ A se vedea Hotărârea din 14 februarie 1989, *Star Fruit/Comisia* (247/87, EU:C:1989:58, punctul 11).

¹⁰⁸ Ceea ce reiese deja din faptul că aceeași problemă juridică nu era evidentă și pentru *propriul raportor public al Consiliului de Stat din cadrul aceleiași proceduri*. A se vedea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza *Comisia/Franța* (C-416/17, EU:C:2018:626, punctele 56, 81 și 99).

¹⁰⁹ În această privință, nu putem decât să ne alăturăm iluștrilor noștri predecesori și să arătăm că, chiar presupunând că Hotărârea CILFIT ar fi fost viabilă la momentul conceperii sale, *quod non*, cu siguranță că timpul nu a trecut în favoarea sa – Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza *Gaston Schul Douane-expéditeur* (C-461/03, EU:C:2005:415, punctul 52), precum și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza *Wiener SI* (C-338/95, EU:C:1997:352, punctele 59 și 60).

125. Acestea acordă o importanță mai mare obiectivului macro (sau public) al hotărârilor Curții care constă în asigurarea interpretării uniforme și promovarea evoluției dreptului. Desigur, există întotdeauna și va exista întotdeauna cauza individuală și dimensiunea mai micro (sau privată) a unui litigiu. Totuși, din ce în ce mai mult, *a fortiori* în cadrul unei proceduri de trimitere preliminară, atunci când revine instanței de trimitere să se pronunțe cu privire la situația de fapt și cauza individuală, perspectiva depășește dosarul cauzei concrete.

126. Pentru a face încă o paralelă de ordin sistemic: articolul 58a din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus recent, a instituit un mecanism de filtrare a recursurilor în anumite domenii, cu transferul lor de la Tribunal către Curte. În cadrul oricărui asemenea recurs se va efectua examinarea pe fond numai în cazul în care Curtea de Justiție decide că trebuie să se permită aceasta întrucât ridică „o chestiune importantă pentru unitatea, consecvența sau dezvoltarea dreptului Uniunii”¹¹⁰. Dacă astfel de considerații sunt valide în cazul acțiunilor directe, pentru care Curtea de Justiție a Uniunii Europene deține competența exclusivă și astfel litigiile aflate în fața ambelor instanțe ale Uniunii vizează în principal soluționarea cauzei individuale, aceeași logică nu ar trebui să fie aplicabilă *a fortiori* deciziilor preliminare?

127. În sfârșit, maturizarea unui sistem judiciar implică de asemenea o maturizare a elementelor sale constitutive. În prezent, instanțele naționale sunt mult mai familiarizate cu dreptul Uniunii în general și cu procedura de trimitere preliminară în special. Există și vor exista întotdeauna excepții individuale. Totuși, un eventual arbore (recalcitrant) nu ar trebui să poată ascunde pădurea (conciliantă). Instanțele naționale de ultim grad, în special cele care au fost însărcinate din punct de vedere structural să asigure unitatea și aplicarea uniformă a legii în raza lor de competență, au fost parteneri privilegiați ai Curții în identificarea cauzelor care prezintă o importanță structurală pentru ordinea juridică a Uniunii. Încrederea reciprocă (mai mult invocată decât reală) nu ar trebui să fie de asemenea pertinentă pe verticală?

128. Faptul că instanțele naționale de ultim grad de jurisdicție sunt în măsură să gestioneze procedura de trimitere preliminară este evidențiat la ora actuală, în opinia noastră, într-un mod mai degrabă nefiresc: și anume prin faptul că ele nu aplică Hotărârea CILFIT. Oricât ar părea de ciudat, prin exercitarea unei rețineri și a unei puteri de apreciere incompatibile cu criteriile enunțate de Curte în Hotărârea CILFIT, instanțele naționale de ultim grad demonstrează de fapt o foarte bună înțelegere a naturii reale a sistemului. Putem doar să ne imaginăm scenariul opus, în care (unele dintre) instanțele naționale de ultim grad ar adopta abordarea bravului soldat Švejk¹¹¹ și ar aplica efectiv în mod literal Hotărârea CILFIT în toate cauzele cu care sunt sesizate. Numărul cauzelor cu care Curtea de Justiție este sesizată în fiecare an ar crește brusc în mod exponențial, iar sistemul s-ar prăbuși în scurt timp.

5. Rezumat provizoriu

129. Hotărârea CILFIT nu a fost problematică doar în ceea ce privește posibilitatea aplicării sale, ci mai ales (sau înainte de aceasta) a fost interpretată eronat pe plan conceptual. Natura excepțiilor din Hotărârea CILFIT nu corespunde naturii obligației de trimitere preliminară care rezultă din

¹¹⁰ Regulamentul (UE, Euratom) 2019/629 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (JO 2019, L 111, p. 1).

¹¹¹ Bravul soldat Švejk este un personaj fascinant din literatură cehă, cunoscut în special pentru numeroasele sale manifestări de forță distructivă în numele disciplinei oarbe. Švejk submina efectiv operațiunile armatei austro-ungare în primul război mondial prin executarea tuturor ordinelor emise de superiorii săi în mod literal, fără a le pune vreodată sub semnul întrebării conținutul și fără a le adapta la împrejurări. A se vedea, printre numeroasele ediții, Hašek, J., *The Good Soldier Švejk and His Fortunes in the World War*, Penguin Classics, 2005.

Hotărârea Hoffmann-Laroche și a cărei respectare trebuia să o asigure. O obligație care a fost instituită pentru a se asigura interpretarea uniformă a jurisprudenței în întreaga Uniune nu poate fi condiționată de lipsa oricăror îndoieli subiective legate de aplicarea corectă a dreptului Uniunii în cauza concretă.

130. Toate celelalte aspecte expuse în prezenta secțiune sunt în parte consecința acestei discrepante la nivel conceptual și în același timp adaugă probleme care le sunt proprii. Astfel, criteriile din Hotărârea CILFIT nu sunt aplicate nici de Curtea de Justiție însăși, nici de instanțele naționale, inclusiv instanțele naționale sau internaționale care asigură în mod efectiv respectarea lor. Criteriile din Hotărârea CILFIT rămân totodată deconectate de celelalte metode ale dreptului Uniunii prin care se asigură respectarea obligației de trimitere preliminară care revine instanțelor de ultim grad. Asemenea considerații nu sunt, într-un fel, deloc surprinzătoare: întrucât nu se poate impune în mod rezonabil respectarea Hotărârii CILFIT (în forma sa actuală), este necesară stabilirea altor repere.

D. Propunerea

131. În opinia noastră, Curtea trebuie, în prima etapă, să reafirme natura și întinderea obligației de trimitere preliminară prevăzute la articolul 267 al treilea paragraf TFUE, astfel cum au fost deja enunțate în Hotărârea Hoffmann-Laroche. În a doua etapă însă, este necesar ca Hotărârea CILFIT să fie revizuită pentru ca eventualele excepții să se potrivească cu această obligație.

132. Hotărârea Hoffmann-Laroche a precizat că scopul obligației de trimitere preliminară este „evitarea formării, în vreun stat membru, a unei jurisprudențe naționale care să nu corespundă normelor din dreptul Uniunii”¹¹². În această ordine de idei, pot fi evidențiate trei elemente. În primul rând, ceea ce se realizează este interpretarea uniformă, iar nu aplicarea corectă. În al doilea rând, accentul se pune pe „jurisprudență”, iar nu pe corectitudinea soluției reținute în fiecare cauză. În al treilea rând, preocuparea privește divergențe în jurisprudență în interiorul oricăruia dintre statele membre și, desigur, *a fortiori*, în cadrul Uniunii. În mod logic, ambele tipuri de divergențe trebuie să fie evitate: din punctul de vedere al coerenței sistemice a dreptului Uniunii, dacă un stat membru sau unele părți ale sale sau chiar un sistem jurisdicțional din statul membru respectiv funcționează pe baza altor norme decât cele aplicate în altă parte a Uniunii Europene, atunci nu ar exista o interpretare uniformă în interiorul acesteia din urmă.

133. Altfel spus, în cazul obligației de trimitere, accentul trebuie să se mute de pe lipsa oricărei îndoieli rezonabile *subiective* cu privire la *aplicarea* corectă a dreptului Uniunii în vederea soluționării cauzei concrete, pe existența unei divergențe mai degrabă *obiective* identificate în *jurisprudență* la nivel național care este de natură să compromită *interpretarea* uniformă a dreptului Uniunii în cadrul Uniunii Europene. Astfel, accentul este mutat de asemenea de pe stabilirea răspunsului corect în cauza aflată în fața instanței naționale pe identificarea întrebărilor adecvate.

134. În această ordine de idei, considerăm că, în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE, o instanță națională ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern sesizează Curtea de Justiție cu o trimitere preliminară în măsura în care ridică (i) o problemă generală de interpretare (iar nu de aplicare) a dreptului Uniunii; (ii) la care există obiectiv mai multe

¹¹² A se vedea mai sus punctul 51 din prezentele concluzii.

interpretări posibile în mod rezonabil; (iii) pentru care răspunsul nu poate fi dedus din jurisprudența existentă a Curții de Justiție (sau în cazul căreia instanța de trimitere dorește să se îndepărteze de jurisprudența respectivă).

135. Astfel formulată, obligația de trimitere preliminară conține deja, în sine, propriile excepții. Eventuala excepție (sau eventualele excepții) de la obligația de trimitere preliminară se aplică numai dacă una dintre cele trei condiții cumulative pentru existența unei probleme de interpretare a dreptului Uniunii care generează obligația menționată nu ar fi îndeplinită. Totuși, dacă o instanță națională de ultim grad ar considera că, chiar dacă se confruntă cu o problemă de interpretare a dreptului Uniunii în procedura principală, una dintre cele trei condiții nu este îndeplinită, instanța respectivă este obligată să identifice în mod clar care dintre cele trei condiții nu este îndeplinită și să indice motivele pentru care consideră că aceasta este situația.

136. Înainte de a examina mai detaliat aceste trei condiții, dorim să evidențiem două elemente importante.

137. În primul rând, faptul că nu există o *obligație* de trimitere preliminară într-o cauză concretă în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE nu privează cu siguranță o instanță de ultim grad de a solicita asistență din partea Curții în conformitate cu articolul 267 al doilea paragraf TFUE, dacă apreciază că aceasta este necesară pentru soluționarea cauzei individuale cu care este sesizată. Lipsa obligației de a face ceva nu exclude posibilitatea de a face același lucru. O cauză care nu intră în domeniul de aplicare al obligației de la articolul 267 al treilea paragraf TFUE poate totuși să intre sub incidența celui de al doilea paragraf: o „instanță națională ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac” este și rămâne oricum o „instanță națională”. Cele dintâi constituie o subcategorie logică a celor din urmă.

138. În al doilea rând, s-ar putea reitera faptul că tot ceea ce s-a afirmat și tot ceea ce urmează se referă exclusiv la întrebările preliminare privind interpretarea. Obligația de trimitere preliminară privind validitatea unui act al Uniunii rămâne o obligație strictă, fără excepții¹¹³.

1. O problemă generală sau generalizabilă de interpretare a dreptului Uniunii

139. Condiția respectivă este evidentă la prima vedere. Astfel, s-ar putea chiar sugera că acesta a fost întotdeauna obiectul procedurii de trimitere preliminară. Realitatea este însă oarecum mai diversă. Insistența ocazională a Curții în legătură cu lipsa oricărei îndoieli rezonabile privind *aplicarea corectă* a dreptului Uniunii în cauza aflată în fața instanței de ultim grad a determinat mai multe instanțe să adreseze Curții întrebări factuale și destul de specifice. Trei exemple pot ilustra fenomenul menționat.

140. În primul rând, Curtea a furnizat anterior o interpretare a noțiunii de „împrejurări excepționale”, în sensul articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 261/2004¹¹⁴ destul de devreme, începând cu Hotărârea Wallentin-Hermann, în care Curtea a precizat că noțiunea în cauză vizează „un eveniment care [...] nu este inerent exercitării normale a activității operatorului de transport aerian vizat și scapă de sub controlul efectiv al acestuia din cauza

¹¹³ După cum s-a arătat deja mai sus, punctul 46 din prezentele concluzii.

¹¹⁴ Regulamentul nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 295/91 (JO 2004, L 46, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 12, p. 218).

naturii sau a originii sale”¹¹⁵. Desigur, există probabil anumite alte hotărâri care confirmă și precizează conținutul exact al unei asemenea definiții. Totuși, toate scenariile factuale noi, pentru care se solicită pur și simplu să se stabilească dacă un anumit ansamblu de fapte (premise minoră) poate intra din nou sub incidența definiției interpretative deja furnizate în dreptul Uniunii (premise majoră) sunt într-adevăr situații care implică interpretarea dreptului Uniunii? În mai multe cauze ulterioare, Curtea a fost invitată să califice drept „împrejurări excepționale”: o coliziune dintre o aeronavă și o pasăre¹¹⁶; închiderea unei părți a spațiului aerian european ca urmare a erupției unui vulcan islandez¹¹⁷; comportamentul perturbator al unui pasager care a justificat devierea zborului de către pilot, „cu excepția cazului în care operatorul efectiv de transport aerian a contribuit la apariția acestui comportament sau a omis să ia măsurile adecvate ținând seama de semnele de avertizare ale unui astfel de comportament”¹¹⁸, sau deteriorarea unei anvelope de aeronavă cauzată de un obiect străin, precum un deșeu mobil, prezent pe pista unui aeroport¹¹⁹.

141. În al treilea rând, în mod similar, în cauze având ca obiect asigurarea de răspundere civilă auto, Curtea a pronunțat mai multe hotărâri privind noțiunea de „pagube produse de vehicule” în sensul articolului 3 din Directiva 2009/103/CE¹²⁰. Potrivit Curții, în sfera acestei noțiuni intră orice utilizare a unui vehicul care este conformă cu funcția obișnuită a vehiculului respectiv¹²¹, altfel spus orice utilizare a vehiculului respectiv ca mijloc de transport¹²². Totuși, ulterior, Curtea a fost invitată să confirme dacă situațiile de fapt care urmează constituie de asemenea „pagube produse de vehicule”: „manevra efectuată de un tractor în curtea unei ferme pentru a face posibilă intrarea într-un depozit a remorcii cu care acest tractor este prevăzut”¹²³; „o situație în care un tractor agricol a fost implicat într-un accident în timp ce funcția sa principală, în momentul producerii accidentului, nu consta în a servi drept mijloc de transport, ci în a genera, ca mașină de lucru, forța motrice necesară pentru acționarea pompei unui pulverizator de erbicid”¹²⁴; „situația în care pasagerul unui vehicul staționat într-o parcare, prin deschiderea portierei vehiculului respectiv, a lovit și a deteriorat vehiculul care era staționat lângă acesta”¹²⁵ sau „o situație [...] în care un vehicul staționat într-un garaj privat al unui imobil, utilizat în conformitate cu funcția sa de mijloc de transport, a luat foc, provocând un incendiu, care își are originea în circuitul electric al acestui vehicul, și a cauzat prejudicii imobilului respectiv, chiar dacă vehiculul menționat nu a fost deplasat timp de mai mult de 24 de ore înainte de producerea incendiului”¹²⁶.

¹¹⁵ Hotărârea din 22 decembrie 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, punctul 23). Pentru confirmări ulterioare, a se vedea de exemplu Hotărârea din 31 ianuarie 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punctul 29), și Hotărârea din 11 iunie 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punctul 37 și jurisprudența citată).

¹¹⁶ Hotărârea din 4 mai 2017, Pešková și Peška (C-315/15, EU:C:2017:342, punctul 26).

¹¹⁷ Hotărârea din 31 ianuarie 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punctul 34).

¹¹⁸ Hotărârea din 11 iunie 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punctul 48).

¹¹⁹ Hotărârea din 4 aprilie 2019, Germanwings (C-501/17, EU:C:2019:288, punctul 34).

¹²⁰ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 septembrie 2009 privind asigurarea de răspundere civilă auto și controlul obligației de asigurare a acestei răspunderi (JO 2009, L 263, p. 11).

¹²¹ A se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punctul 59). A se vedea și Hotărârea din 28 noiembrie 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punctul 34), și Hotărârea din 15 noiembrie 2018, BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, punctul 34).

¹²² A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 noiembrie 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punctul 38), Hotărârea din 20 decembrie 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, punctul 29), și Hotărârea din 15 noiembrie 2018, BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, punctul 44).

¹²³ Hotărârea din 4 septembrie 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punctul 59 și dispozitivul acestei hotărâri).

¹²⁴ Hotărârea din 28 noiembrie 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punctul 42 și dispozitivul acestei hotărâri).

¹²⁵ Hotărârea din 15 noiembrie 2018, BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, punctul 48 și dispozitivul acestei hotărâri).

¹²⁶ Hotărârea din 20 iunie 2019, Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517, punctul 48 și dispozitivul acestei hotărâri).

142. În al treilea rând, o ultimă ilustrare rezultă din noțiunea de „timp de lucru” din cadrul Directivei 2003/88/CE¹²⁷. Potrivit unei jurisprudențe constante, cerința esențială pentru calificarea drept „timp de lucru” în sensul Directivei 2003/88 este faptul că lucrătorul este obligat să fie prezent fizic la locul determinat de angajator și să rămână la dispoziția acestuia pentru a putea furniza imediat, în caz de nevoie, prestațiile corespunzătoare. Trebuie să se considere că aceste obligații, care îi pun pe lucrătorii interesați în imposibilitatea de a-și alege locul de ședere în perioadele de gardă, constituie o formă de exercitare a funcțiilor acestora¹²⁸. Totuși, ca urmare a acestei definiții generale, s-a solicitat din nou Curții să includă efectiv în sfera sa situații de fapt detaliate privind diferite forme de sarcini de tipul gărzilor și permanențelor personalului medical sau ale altor categorii de personal de urgență. Curtea a statuat astfel că timpul de gardă constituie timp de lucru dacă lucrătorul trebuie să se afle în centrul medical¹²⁹, chiar dacă persoana în cauză este autorizată să se odihnească la locul său de muncă în perioadele în care serviciile sale nu sunt necesare¹³⁰, sau că noțiunea de „timp de lucru” trebuie să se aplice „într-o situație în care un lucrător este obligat să își petreacă timpul de gardă la domiciliu, să se afle la dispoziția angajatorului său și să poată ajunge la locul de muncă într-un interval de opt minute”¹³¹.

143. Desigur, în toate aceste domenii, Curtea a furnizat, fără îndoială, un răspuns util instanțelor naționale. Totuși, nu putem decât să fim de acord din nou cu avocatul general Jacobs, potrivit căruia „răspunsurile detaliate la întrebări foarte specifice nu vor favoriza întotdeauna [...] aplicarea uniformă. Astfel de răspunsuri nu pot decât să dea naștere unor întrebări suplimentare”¹³².

144. În Concluziile noastre recente prezentate în cauza Van Ameyde España, altă cauză referitoare la asigurarea de răspundere civilă auto, inițiată de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), am încercat să sugerăm, în termeni mai concreți, unde ar putea să se afle limita (prin definiție dificil de stabilit) dintre interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii. Nu putem decât să facem trimitere la aceste concluzii ca studiu de caz efectiv¹³³. Referitor la prima condiție privind situațiile în care este necesar să existe în mod corespunzător obligația de trimitere preliminară, vom adăuga cele ce urmează.

145. Obligația de trimitere ar trebui să survină de câte ori o instanță națională de ultim grad se confruntă cu o problemă de *interpretare* a dreptului Uniunii, formulată la un nivel rezonabil și adecvat de generalitate. Acest nivel de generalitate este definit în mod logic prin domeniul de aplicare și finalitatea dispoziției legale aflate în discuție. În contextul special al noțiunilor juridice (nedeterminate) ale dreptului Uniunii, sarcina Curții este aceea de a furniza o interpretare a noțiunii respective. Aplicarea sa, inclusiv subsumarea unor situații de fapt concrete în sfera definiției în cauză, este o chestiune care ține de aplicarea dreptului Uniunii.

¹²⁷ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO 2003, L 299, p. 9, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 3). Potrivit articolului 2 punctul 1 din directiva menționată, „prin «timp de lucru» se înțelege orice perioadă în care lucrătorul se află la locul de muncă, la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile, în conformitate cu legislațiile și practicile naționale”.

¹²⁸ A se vedea de exemplu Hotărârea din 9 septembrie 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punctul 63), Ordonanța din 4 martie 2011, Grigore (C-258/10, nepublicată, EU:C:2011:122, punctul 53 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 21 februarie 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punctul 59).

¹²⁹ Hotărârea din 3 octombrie 2000, Simap (C-303/98, EU:C:2000:528), și Ordonanța din 3 iulie 2001, CIG (C-241/99, EU:C:2001:371).

¹³⁰ Hotărârea din 9 septembrie 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punctul 71).

¹³¹ Hotărârea din 21 februarie 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punctul 65).

¹³² Avocatul general Jacobs în Concluziile sale prezentate în cauza Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punctul 50).

¹³³ Concluziile noastre din 23 februarie 2021 prezentate în cauza Van Ameyde España SA (C-923/19, EU:C:2021:125).

146. Desigur, o simplă aplicare se poate transforma rapid în interpretare atunci când, de exemplu, instanța de trimitere invită Curtea să restrângă, să extindă, să nuanțeze sau să se îndepărteze de la definiția deja furnizată. Totuși, dacă într-adevăr aceasta se solicită, instanța de trimitere ar trebui să indice în mod clar elementul respectiv, arătând motivele concrete pentru care cauza care face obiectul trimiterii preliminare este mai mult decât o simplă altă confirmare (și în acest sens aplicare) a unei premise majore deja enunțate.

147. Mai mult, în acest sens și în această dimensiune, s-ar impune ca interpretarea solicitată să aibă un impact *general* sau *generalizabil*. Problema de interpretare ar trebui să privească o problemă generală, eventual recurentă de interpretare a dreptului Uniunii. Dorim să subliniem că *acesta nu este* un criteriu legat de valoarea sau importanța juridică a întrebării adresate. Ea implică o altă întrebare, mult mai simplă, pentru instanța națională: este probabil ca întrebarea cu care ne confruntăm acum să se ridice din nou, fie în fața noastră, fie în fața colegilor noștri din alte state membre? Trebuie să solicităm orientări din partea Curții în interesul interpretării uniforme a dreptului Uniunii?

148. Un asemenea exercițiu mental nu contribuie doar la formularea întrebării care urmează să fie adresată la un nivel de generalitate corespunzător, întrucât obligă la identificarea problemelor generale, transversale, ci contribuie totodată la eliminarea cauzelor foarte limitate, specifice sau punctuale care, chiar dacă ridică eventual o problemă de interpretare a dreptului Uniunii, pur și simplu nu au niciun impact pe plan general, structural. În orice caz, este rezonabil să se presupună că majoritatea instanțelor naționale de ultim grad sunt foarte familiarizate cu acest tip de raționament, deși poate în principal în limitele propriilor sisteme de drept. Un tip similar de raționament și de reflecție ar trebui să se aplice pur și simplu la nivelul mai larg și mai vast al ordinii juridice a Uniunii.

149. Pe scurt, desigur că nu propunem să ne debarasăm de un unicorn pentru ca acesta să fie înlocuit imediat cu altul¹³⁴: ideea că există o limită clară unde încetează interpretarea și începe aplicarea sau invers. Totuși, scopul obligației de trimitere este să asigure interpretarea uniformă a dreptului Uniunii, iar nu aplicarea corectă a aceluși drept. Astfel, uniformitatea urmărită nu este și nu a fost niciodată la nivelul *modului de soluționare unic* al fiecărei cauze individuale, ci la nivelul *normelor juridice* care trebuie aplicate. Aceasta înseamnă în mod logic că, deși există un nivel rezonabil de uniformitate a normelor de drept, ar putea exista o diversitate în ceea ce privește modurile concrete de soluționare a cauzelor.

2. Alte interpretări posibile în mod rezonabil

150. Este posibil *în mod obiectiv* să se interpreteze o normă specifică a dreptului Uniunii aflată în discuție în moduri diferite? O parte necesară a oricăreia dintre condițiile privind obligația de trimitere preliminară va fi întotdeauna o examinare a alternativelor. În acest context, spre deosebire de incertitudinea în mod intrinsec *internă* și *subiectivă* sub forma oricărei îndoieli rezonabile referitoare la modul de soluționare a unei cauze individuale, existența unor alternative realiste plasează considerațiile similare pe un plan mai extern și obiectiv. Astfel, propunerea este ca în centrul atenției să nu mai fie un simplu „nu știu”, ci „acestea sunt alternativele dintre care trebuie să alegem”.

¹³⁴ Pentru a reveni asupra metaforei utilizate de avocatul general Wahl, menționată mai sus la punctul 103 din prezentele concluzii.

151. Subliniem importanța adjectivelor „posibile” sau „plauzibile”. Desigur că nu se propune ca o instanță de trimitere să fie obligată să stabilească alternativele în totalitate, să le justifice sau chiar să arate pe care o preferă¹³⁵. Totuși, ar trebui să existe mai mult decât o simplă îndoială subiectivă sau chiar o lipsă de cunoaștere pentru justificarea obligației de trimitere preliminară.

152. Totuși, odată ce există două sau mai multe eventuale interpretări aduse în fața instanței naționale de ultim grad, obligația de trimitere preliminară devine strictă. În fond, tocmai pentru acest motiv a fost instituită obligația respectivă: existența unei alegeri între mai multe posibilități aflate „pe masă”. Scenariile care urmează sunt deosebit de relevante pentru ilustrarea modului în care pot surveni asemenea situații.

153. În primul rând, există exemple de interpretări diferite ale aceleiași norme care au fost adoptate în deciziile definitive ale instanțelor naționale. Orice altă instanță de ultim grad care este sesizată cu un litigiu care privește același element al dreptului Uniunii și care *a identificat o divergență* în interpretarea aceleiași norme este obligată să efectueze o trimitere preliminară pentru a se clarifica care dintre orientările jurisprudenței este de fapt corectă. Este irelevant dacă o asemenea divergență este identificată în același stat membru sau în mai multe state membre. Astfel, nu înțelegem nici logica potrivit căreia divergența între orientările jurisprudenței naționale nu ar fi suficientă în sine pentru a exista în mod obiectiv o jurisprudență divergentă cu privire la aceeași chestiune în cadrul Uniunii¹³⁶, cu excepția cazului în care este vorba despre o variantă singulară de discriminare pozitivă. În fond, logica aflată la baza Hotărârii Hoffmann-Laroche este aceea că există abateri de la abordarea comună de tipul „în oricare dintre statele membre”, iar aceasta pentru un motiv întemeiat: nu poate exista o interpretare uniformă dacă anumite părți ale unui stat membru pur și simplu adoptă propria abordare?

154. Totuși, considerăm că trebuie să se pună accentul pe deciziile definitive existente adoptate deja la nivel național. Ceea ce se are în vedere este o diferență de interpretare articulată la nivel orizontal, fie în interiorul aceluiași stat membru (între curțile de apel sau între camerele sau completele de judecată ale instanțelor supreme), fie între statele membre. Acest lucru nu este în mod necesar valabil pentru *un singur set de proceduri* aflate în curs de soluționare. O asemenea situație în care, de exemplu, interpretarea adoptată de instanța de prim grad diferă de cea reținută de curtea de apel, iar cauza este acum pendinte în fața unei instanțe supreme, ar putea implica de asemenea două sau mai multe abordări ale aceleiași norme. Totuși, spre deosebire de situația în care există interpretări divergente între hotărârile definitive individuale ale unor instanțe diferite, aceasta nu implică în mod automat modalități de interpretare mai rezonabile și plauzibile ale aceleiași norme din dreptul Uniunii. În cadrul uneia și aceleiași proceduri, nu se poate exclude într-adevăr posibilitatea ca o instanță să fi săvârșit pur și simplu o eroare. În schimb, divergența în cadrul unei jurisprudențe generate de proceduri diferite nu mai este o eroare, ci o problemă structurală atât pentru dreptul Uniunii, cât și pentru dreptul național.

155. În al doilea rând, toate celelalte situații, inclusiv cea în care sunt reținute interpretări diferite în cadrul unuia și aceluiași set de proceduri trebuie să fie apreciate atunci pur și simplu în funcție de fiecare cauză individuală. În procedura aflată în fața instanței de ultim grad au existat într-adevăr alternative plauzibile în ceea ce privește interpretarea aceluiași norme, independent de originea lor? Ele ar fi putut fi propuse în observațiile părților, ar fi putut proveni de la diferiți

¹³⁵ După cum s-a propus în trecut sub denumirea „procedură de undă verde” sau prin alte moduri de reformare a procedurii preliminare – a se vedea de exemplu Due, O., „The Working Party Report” în Dashwood, A., și Johnston, A.C., *The Future of the Judicial System of the European Union*. Hart, Oxford, 2001. Pe de altă parte, acest lucru în mod cert nu împiedică instanța de trimitere să procedeze astfel, dacă dorește.

¹³⁶ A se vedea de asemenea în acest sens Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele conexe X și van Dijk (C-72/14 și C-197/14, EU:C:2015:319, punctul 68).

actori implicați în procedurile naționale sau ar fi putut rezulta efectiv din diferitele hotărâri anterioare din cadrul aceleiași proceduri, în care diferența nu a fost o eroare, ci mai degrabă manifestarea unor alternative plauzibile.

156. În plus, asemenea îndoieli cu privire la alegerea între eventualele interpretări ale unei singure norme pot să existe în mod evident oricând chiar și la nivelul instanței de trimitere înseși. Totuși, ținând seama de toate cele expuse mai sus în prezenta secțiune, dorim să subliniem un aspect destul de important: realitatea și realismul. Nu se poate cere instanțelor naționale de ultim grad să devină brusc centre de cercetare în dreptul comparat al Uniunii, în care ele însele să efectueze, ca să spunem așa din oficiu, studii ale jurisprudenței altor instanțe naționale din alte state membre sau să înceapă să se lanseze în mod proactiv în identificarea unor probleme de interpretare.

157. Acestea fiind spuse, ceea ce se poate cere cu siguranță instanțelor naționale de ultim grad este că ar trebui să admită că există în mod obiectiv o divergență în interpretarea juridică dacă divergența respectivă a fost adusă în atenția lor în mod expres de oricare dintre actorii procedurii cu care sunt sesizate, în special chiar de către părți. În măsura în care există efectiv o divergență în eventuala interpretare juridică, demonstrată prin alternative posibile, atunci, utilizând terminologia din Hotărârea CILFIT, se poate considera că existența unei îndoieli (rezonabile) a fost dovedită în mod obiectiv și extern în cadrul unui litigiu cu care sunt sesizate, iar obligația de trimitere preliminară în interesul asigurării unei interpretări uniforme a dreptului Uniunii nu poate fi atunci ignorată.

3. Lipsa jurisprudenței Curții de Justiție

158. Probabil că nu sunt puține discuțiile (aprinse) privind ceea ce este mai precis, într-un anumit context, „jurisprudența constantă” și aspectul dacă toată lumea înțelege exact în același fel ceea ce s-a „stabilit”. Totuși, la nivel conceptual, Hotărârea Da Costa¹³⁷, astfel cum a fost confirmată și extinsă de Hotărârea CILFIT¹³⁸, este cea care necesită cel mai puțin să fie revizuită. O instanță națională de ultim grad este obligată să efectueze o trimitere preliminară atunci când se confruntă cu o nouă problemă de interpretare a dreptului Uniunii sau cu o chestiune care nu poate fi soluționată în întregime pe baza jurisprudenței existente a Curții ori atunci când este oportun să o invite pe aceasta să clarifice sau să revizuiască unele dintre hotărârile sale anterioare.

159. În termeni simpli, a doua condiție și cea de față, a treia, sunt expresii ale aceleiași preocupări – prima condiție se referă la interpretarea uniformă a dreptului Uniunii – din perspective diferite și cu actori diferiți. În timp ce a doua privește coerența pe orizontală și jurisprudența națională, cea de față, a treia, se concentrează pe deciziile Curții de Justiție și efectele lor.

160. Prin urmare, o instanță națională de ultim grad nu este obligată să adreseze o întrebare preliminară referitoare la interpretarea dreptului Uniunii dacă aceeași dispoziție a fost deja interpretată de Curte. Situația este aceeași în ipoteza în care anumite decizii anterioare ale Curții, emise în orice tip de procedură, au furnizat deja suficiente orientări în materie de interpretare care să permită instanței naționale să soluționeze cu încredere litigiul cu care este sesizată pe baza jurisprudenței existente.

161. Dorim să concluzionăm, în această privință, prin trei clarificări suplimentare.

¹³⁷ Hotărârea din 27 martie 1963, Da Costa și alții (28/62-30/62, EU:C:1963:6).

¹³⁸ Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctele 13 și 14).

162. În primul rând, se pare că merită să subliniem din nou legătura logică dintre cea de a treia și prima condiție: ceea ce se impune să fie stabilit și este necesar să se poată deduce în mod clar din jurisprudență este *norma din dreptul Uniunii* care trebuie aplicată, iar nu modul de soluționare a cauzei concrete. Astfel din nou, de exemplu, interpretarea în dreptul Uniunii a ceea ce constituie o „împrejurare excepțională” a fost stabilită în momentul în care definiția acestui eveniment a fost enunțată și confirmată de către Curte. Cu excepția cazului în care o instanță de ultim grad se confruntă cu o situație în care dorește să reexamineze, să nuanțeze sau să se îndepărteze de această definiție, ea trebuie pur și simplu să o aplice fără a fi obligată să solicite orientări în legătură cu aspectul dacă, de exemplu, pe lângă toate contextele factuale deja analizate de Curte¹³⁹, s-ar aplica de asemenea împrejurări excepționale dacă o căprioară sau un bărbat în costumul lui Adam ar alerga pe pista unui aeroport.

163. În al doilea rând, este probabil corect să se admită că, deși în limbajul Curții există noțiunile de „jurisprudență constantă” sau „decizii anterioare”, ele pot să vizeze uneori de fapt un singur precedent judiciar. Desigur, totul depinde de conținutul, contextul și claritatea normei din dreptul Uniunii care trebuia să se fi stabilit în decizia anterioară¹⁴⁰. Totuși, o poziție juridică clar exprimată, fie și numai o singură dată, care astfel cu greu se poate considera că ar constitui o veritabilă „jurisprudență constantă” în adevărata tradiție a dreptului civil potrivit căreia ar fi trebuit să fie reiterată de multe ori înainte de a deveni efectiv obligatorie, poate *a priori* să scutească o instanță națională de ultim grad de efectuarea unei trimiteri preliminare.

164. În al treilea rând, o instanță națională și în special o instanță națională de ultim grad poate întotdeauna să solicite Curții să adapteze, să nuanțeze, să clarifice sau chiar să se îndepărteze de deciziile sale anterioare. Totuși, dacă o instanță națională de ultim grad dorește să se îndepărteze de interpretarea dreptului Uniunii adoptată anterior de Curte, această instanță națională este obligată să efectueze o trimitere preliminară, explicând Curții motivele dezacordului său și, în mod ideal, precizând care ar trebui să fie, în opinia sa, abordarea corespunzătoare¹⁴¹.

165. Pentru completitudine, s-ar putea adăuga că un asemenea scenariu de „clarificare” poate include nu doar situațiile în care o instanță națională solicită efectiv Curții să își modifice jurisprudența¹⁴², ci și cazurile de divergență în cadrul jurisprudenței Curții identificate de o instanță națională chemată să aplice aceste orientări la nivel național. În astfel de situații (rare, să sperăm), există obligația de trimitere preliminară, tocmai în interesul interpretării uniforme a dreptului Uniunii pe întreg teritoriul Uniunii Europene, pentru a se evita divergențele între instanțe naționale, dintre care unele se întemeiază pe o linie jurisprudențială a Curții, în timp ce altele aplică efectiv una diferită.

4. Obligația de motivare (și problema deschisă a asigurării respectării obligației de trimitere preliminară)

166. În propunerea făcută în prezentele concluzii, domeniul de aplicare al obligației de trimitere preliminară cuprinde deja excepțiile de la aceasta. Este vorba despre cele două fețe ale aceleiași medalii. Pentru a exista obligația de trimitere preliminară, toate cele trei condiții menționate în prezenta secțiune trebuie să fie îndeplinite. Pentru ca obligația respectivă să nu survină (sau, în

¹³⁹ Expuse mai sus, punctul 134 din prezentele concluzii.

¹⁴⁰ Printre hotărârile examinate în prezentele concluzii, pot fi comparate doar Hotărârea din 4 octombrie 2018, Comisia/Franța (Plata în avans) (C-416/17, EU:C:2018:811), pe de o parte, și Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603), pe de altă parte.

¹⁴¹ A se vedea recent pentru o ilustrare Hotărârea din 5 decembrie 2017, M.A.S. și M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936).

¹⁴² Unde noțiunea de „clarificare” servește drept eufemism pentru schimbarea efectivă a jurisprudenței.

funcție de abordarea reținută, pentru a fi incidentă o excepție), este necesar să lipsească cel puțin una dintre cele trei condiții: să nu existe o problemă de interpretare a dreptului Uniunii, să existe o singură interpretare rezonabilă posibilă a dispozițiilor din dreptul Uniunii aflate în discuție sau să se poate găsi deja un răspuns în jurisprudența existentă a Curții.

167. Acestea fiind spuse, există, în orice caz, o obligație transversală, care poate fi considerată ca fiind a patra condiție: indiferent care dintre cele trei condiții trebuie să fie invocată de instanța națională de ultim grad, această instanță are obligația de a furniza o *motivare corespunzătoare* a concluziei sale potrivit căreia cauza cu care este sesizată nu intră sub incidența obligației de trimitere preliminară care este prevăzută la articolul 267 al treilea paragraf TFUE.

168. Desigur, nu există niciun etalon de referință universal care să permită să se stabilească ce anume constituie o motivare corespunzătoare și astfel suficientă. Totul depinde de natura cauzei, de complexitatea sa și mai ales de argumentele prezentate în fața instanței chemate să statueze, precum și de cele cuprinse în dosarul cauzei. Totuși și în orice caz, dacă o problemă relevantă care ține de dreptul Uniunii a fost ridicată efectiv în fața unei instanțe naționale de ultim grad, această instanță are obligația de a indica în mod clar care anume dintre cele trei condiții (excepții) trebuie să se aplice în cauza respectivă și să ofere cel puțin o explicație succintă privind motivele pentru care aceasta este situația.

169. Considerăm că este important să se insiste în mod clar cu privire la obligația menționată. O referire vagă și în mare parte nedovedită la noțiunea de „acte clair” sau la Hotărârea CILFIT fără furnizarea unei motivări reale și raportate la cauza concretă pentru justificarea lipsei obligației de trimitere preliminară pe fond în speță nu îndeplinește cerința minimă¹⁴³. În schimb, potrivit abordării, desigur, obiective și externe a obligației de trimitere preliminară în interesul uniformității de ordin sistemic în interpretare care este susținută în prezentele concluzii, motivarea care trebuie furnizată de instanța națională de ultim grad este un răspuns la elementele care fie sunt aduse în atenția instanței respective de către părți, fie reies cu claritate din procedură și dosarul cauzei în sine. Obligația de motivare este astfel în mod firesc corelată cu obligația unei instanțe de a răspunde la toate împrejurările și argumentele relevante care îi sunt prezentate.

170. În termeni simpli, o instanță nu este obligată să facă eforturi și să caute probleme de interpretare care ar putea eventual să apară în privința unei anumite dispoziții din dreptul Uniunii. Totuși, ea nu poate să „ascundă sub preș” fără o motivare corespunzătoare problemele de interpretare cu care este sesizată, în special cele invocate de părți, afirmând pur și simplu într-o singură frază că totul este clar și dincolo de orice îndoială rezonabilă.

171. În sfârșit, în opinia noastră, obligația de motivare corespunzătoare, deși probabil decurge deja din normele naționale aplicabile, este totodată o obligație impusă de dreptul Uniunii în conformitate cu articolul 47 din cartă. Este destul de logic ca, în cazul în care o chestiune care ține de dreptul Uniunii este invocată în mod valabil în cursul unei proceduri judiciare naționale, atunci cauza respectivă este probabil să intre, în ceea ce privește aplicabilitatea altor elemente ale dreptului Uniunii, sub incidența acestuia din urmă. Mai mult, există articolul 267 TFUE în sine, care ar fi aplicabil într-o asemenea situație. Prin urmare, o astfel de cauză și o decizie națională adoptată în cadrul său constituie în mod clar o punere în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

¹⁴³ A se vedea deja în acest sens Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punctul 53).

172. Ne oprim aici în mod intenționat. Chestiunile legate de asigurarea respectării obligației de trimitere preliminară vor face poate obiectul unor cauze viitoare. Totuși, înainte ca asemenea chestiuni să poată fi analizate în viitor, conținutul și natura obligației de trimitere preliminară trebuie să fie mai întâi reexamineate în profunzime. Numai dacă și atunci când se realizează această primă etapă ar putea deveni util să se analizeze problema subsecventă a căilor de atac.

173. Încheiem cu trei observații generale.

174. În primul rând, de ce este necesară în prezent reexaminarea Hotărârii CILFIT? De fapt, după citirea concluziilor convingătoare ale tuturor iluștrilor noștri predecesori, pare evident că nu este probabil ca acest dosar să fie redeschis cu ușurință de către Curte. În plus, se poate afirma în mod ușor ironic că, întrucât jurisprudența CILFIT a fost inoperantă timp de 40 de ani, a aștepta câțiva ani sau decenii în plus nu schimbă situația. Există totodată o anumită simplitate și înțelepciune minunată în inerție, în special atunci când sistemul, în ansamblul său, găsește un anumit punct de echilibru. Astfel, revenind la metafora utilizată la începutul prezentelor concluzii, ar putea fi mai înțelept să nu fie treziți câinii care dorm. Dacă sunt treziți, nu se știe pe cine vor mușca până la urmă.

175. Oricât ar fi de seducător un asemenea punct de vedere, are limitele sale clare. Nu este un lucru sănătos ca autoritatea și legitimitatea instituțională a oricărei instanțe judecătorești să poată fi trecute cu vederea și ca orientările pe care le furnizează să fie ignorate, iar aceasta pe bună dreptate. Mai mult, dacă o astfel de lipsă de relevanță afectează unul dintre parametrii esențiali ai întregului sistem judiciar, care trebuie să se întemeieze pe alții pentru funcționarea corespunzătoare și cel puțin parțial pentru punerea sa în aplicare, un scepticism destul de nesănătos poate să apară și în final să se extindă la alte domenii și alte chestiuni. În sfârșit, este probabil să apară tensiuni în cazul în care un asemenea echilibru fragil este rupt de o izbucnire bruscă a aplicării selective a unor astfel de norme, situație în care persoanele afectate de punerea lor în aplicare ar putea, în mod corect, să întrebe: de ce noi? Astfel, acum când câinii nu mai dorm, devine imperativ să se reexamineze normele astfel încât să poată fi aplicate în egală măsură tuturor.

176. În al doilea rând, se poate sugera că, punând accentul pe funcția macro sau publică a obligației de trimitere preliminară, propunerea făcută în prezentele concluzii neglijează justițiabilii individuali și drepturile lor subiective. În plus, detașată de îndoilele subiective ale cauzei concrete, definiția întinderii obligației de trimitere preliminară și excepțiile de la această obligație devin vagi în formularea lor, în măsura în care se întemeiază pe noțiuni abstracte precum divergența în interpretare.

177. În opinia noastră, tocmai lipsa de claritate în distincția conceptuală dintre funcția macro/micro (publică/privată) și condițiile obiective/subiective ale obligației de trimitere preliminară explică problemele ridicate de jurisprudența CILFIT. Mai mult, alegerea făcută în Hotărârea CILFIT a fost unică și din altă perspectivă: obligația de trimitere preliminară a fost subordonată în principal condițiilor individuale și subiective ale cauzei concrete pendinte în fața unei instanțe de ultim grad, fără a se conferi însă particularilor niciun drept pentru asigurarea respectării acestei obligații.

178. În cazul în care, după cum am propus aici, ar fi recunoscut caracterul predominant sistemic și structural al obligației de trimitere preliminară, care s-ar întemeia atunci pe considerații mai obiective legate de necesitățile de ordin sistemic astfel cum apar în cauza individuală, toate acestea ar conferi în final justițiabililor un teren mult mai solid pe care să își întemeieze

argumentele într-o anumită cauză decât îndoieli subiective ale instanțelor. În plus, prin natura și formularea lor, deși sunt parțial detașate de împrejurările unei cauze individuale, condițiile propuse aici se dovedesc de fapt mult mai precise decât cele prezente în Hotărârea CILFIT. De asemenea, contrar discuțiilor continue și interminabile privind aspectul dacă excepțiile din Hotărârea CILFIT constituie de fapt o listă de verificare sau pur și simplu un set de instrumente, condițiile propuse aici formează în mod clar o listă de verificare, cu confirmarea obligației corelative de motivare specifice și adecvate.

179. În al treilea și ultimul rând, o astfel de „relaxare” a abordării stricte din Hotărârea CILFIT, care se concentrează pe aplicarea corectă a dreptului Uniunii în fiecare cauză aflată în fața unei instanțe de ultim grad, nu ar constitui o renunțare la responsabilitatea esențială a Curții de a asigura unitatea și uniformitatea dreptului Uniunii?

180. Am consacrat o parte destul de mare din prezentele concluzii pentru a încerca să explicăm motivul pentru care considerăm că uniformitatea urmărită de jurisprudența CILFIT în ceea ce privește aplicarea corectă a dreptului Uniunii în fiecare cauză individuală este un mit. Având în vedere caracterul descentralizat și difuz al sistemului judiciar al Uniunii, în cel mai bun caz se poate realiza o uniformitate rezonabilă în interpretarea dreptului Uniunii, acest tip de uniformitate fiind deja o provocare majoră. În ceea ce privește uniformitatea în aplicare și decizii, răspunsul este destul de simplu: „nimeni nu poate să piardă ce nu a avut niciodată”¹⁴⁴.

V. Concluzie

181. Propunem Curții să răspundă la prima întrebare preliminară adresată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

Potrivit articolului 267 al treilea paragraf TFUE, o instanță națională ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern este obligată să efectueze o trimitere preliminară către Curtea de Justiție în măsura în care, în primul rând, cauza respectivă ridică o problemă generală de interpretare a dreptului Uniunii, care, în al doilea rând, poate fi interpretată în mod rezonabil în cel puțin în două feluri și, în al treilea rând, modul în care trebuie să fie interpretată dispoziția din dreptul Uniunii aflată în discuție nu poate fi dedus din jurisprudența existentă a Curții de Justiție. Dacă o astfel de instanță națională, în fața căreia a fost ridicată o problemă de interpretare a dreptului Uniunii, decide să nu formuleze o cerere de decizie preliminară în temeiul dispoziției menționate, este obligată să furnizeze o motivare corespunzătoare, arătând care dintre cele trei condiții nu este îndeplinită și de ce.

¹⁴⁴ Walton, I., „The Complete Angler”, Gay & Bird, London, 1901, capitolul V.