Manualul ACTIONES cu privire la tehnicile de interacțiune judiciară în aplicarea Cartei UE – MODULE GENERALE

MODULUL 1 – CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UE: DOMENIUL DE APLICARE, RELAȚIA CU CONVENȚIA ȘI STANDARDELE NAȚIONALE, EFECTE

MODULUL 2 – TEHNICI DE INTERACȚIUNE JUDICIARĂ

MODULUL 3 – DREPTUL LA CĂI DE ATAC EFICIENTE

ÎN CADRUL PROIECTULUI „*ACTIVE CHARTER TRAINING THROUGH INTERACTION OF NATIONAL EXPERIENCES*" (ACTIONES)

FINANȚAT DE PROGRAMUL PENTRU DREPTURI FUNDAMENTALE ȘI CETĂȚENIE AL COMISIEI EUROPENE

VERSIUNE PROVIZORIE – Octombrie 2016

Traducere efectuată de S.C. INOVA CREATIVE TRANSLATIONS S.R.L

*

Cuprins

MODULUL 1 4

CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UE: DOMENIUL DE APLICARE, RELAȚIA CU CONVENȚIA ȘI STANDARDELE NAȚIONALE, EFECTE 4

1. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și prevederile generale care reglementează aplicarea și interpretarea acesteia 4

2. Domeniul de aplicare a Cartei la nivel național 6

2.1 Taxonomia cauzelor naționale în care Carta se aplică, în baza jurisprudenței CEJ 9

2.2 Domeniul de aplicare a Cartei ca chestiune de drept *și de fapt* 21

3. Relevanța Convenției și a standardelor naționale de protecție în cadrul domeniului de aplicare a Cartei 22

3.1 Relația dintre Cartă și constituțiile statelor membre 22

3.2 Convenția ca standard minim de protecție cu privire la Cartă 23

4. Efectele Cartei 24

4.1 Invocarea în instanță a „principiilor" Cartei 24

4.2 Invocarea Cartei pentru neaplicarea prevederilor naționale contrare (efect direct) 26

MODULUL 2 29

Tehnici de Interacțiune Judiciară 29
1. Tehnici de Interacțiune Judiciară: scop și terminologie 29
2. Tehnicile de Interacțiune Judiciară ca Instrumente pentru clarificarea aplicării Cartei UE 30
2.1. Interpretare constantă 31
2.1.1. Funcțiile interpretării constante 32
2.1.2. Limitările la utilizarea interpretării constante 35
2.2. Trimiteri preliminare 36
2.2.1. Tipuri de trimiteri preliminare – ordinară, accelerată și urgentă 42
2.2.2. Categoriile de trimiteri preliminare 44
2.2.3. Competența instanțelor naționale de a ridica *ex officio* probleme referitoare la legislația UE 47
2.3. Neaplicarea 49
2.4. Exemple de interacțiuni judiciare transnaționale: recunoaștere reciprocă/ motivare comparativă 58
2.4.1. Recunoaștere reciprocă și încredere reciprocă 58
2.4.2. Alte forme de interacțiune judiciară orizontală și transnațională 60
3. Observații generale – îndrumări cu privire la ordinea utilizării tehnicilor de interacțiune judiciară 64
MODULUL 3 67
CĂI DE ATAC EFICIENTE 67
1. Aspect preliminar: terminologie 67
2. Surse 68
Există dreptul la căi de atac eficiente? 68
Care este relația dintre art. 47 al CDFUE și art. 6 și 13 ale Convenției? Au același domeniu de aplicare? 70
DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c Bundesrepublik Deutschland 72
3. Caracteristicile căilor de atac: eficiență, proporționalitate și disuasiune 75
Când este calea de atac eficientă? 76
Când este calea de atac proporțională? 76
Când este calea de atac disuasivă? 77
Asociaţia Accept împotriva Consiliului Naţional pentru Combaterea Discriminării 77
Dreptul penal poate prevedea elemente suplimentare cu privire la proporționalitate? 79
Caracteristicile eficienței, proporționalității și disuasiunii sunt impuse de dreptul UE? 80
4. Limite 81
Autonomia procedurală națională și așa-numitul test Rewe 81
Judecătorii naționali pot adapta căile de atac în baza eficienței? 85
Dreptul UE poate solicita judecătorilor naționali crearea unor noi căi de atac? 86
5. Căi de atac eficiente în diferite proceduri de executare 87

Brahim Samba Diouf împotriva Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (Ministrul Muncii, Ocupării forței de muncă și Imigrării) 88

Art. 47 CDFUE se aplică și autorităților independente de reglementare? 89

6. Analiza comparativă a abordării CJUE cu privire la căile de atac din cadrul diferitelor domenii 90

MODULUL 1

CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UE: DOMENIUL DE APLICARE, RELAȚIA CU CONVENȚIA ȘI STANDARDELE NAȚIONALE, EFECTE

Autor: Dr Nicole Lazzerini, Echipa de Cercetare ACTIONES

1. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și prevederile generale care reglementează aplicarea și interpretarea acesteia

De la 1 decembrie 2009, Uniunea Europeană are propria sa cartă a drepturilor, scrisă și obligatorie din punct de vedere juridic, numită Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „Carta"). Carta nu doar codifică jurisprudența Curții de Justiție pre-Lisabona cu privire la drepturile fundamentale ca principii generale ale legislației UE, înglobând o gamă largă de drepturi civile, politice, sociale și economice, precum și drepturile specifice ale cetățenilor UE. Carta conține prevederi care corespund tuturor drepturilor fundamentale acordate prin textul Convenției Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Convenția"), dar o depășește prin actualizarea formulării acestor prevederi, iar în anumite cazuri asigură și o protecție mai extinsă.

În temeiul Articolului 6(1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), Carta are „același statut ca Tratatele." În consecință, prevederile legislației secundare UE trebuie interpretate în conformitate cu Carta și, în cazul unui conflict care nu poate fi soluționat prin interpretare, dreptul secundar poate fi exclus de Curtea de Justiție. În plus, prevederile naționale care intră în domeniul de aplicare a Cartei[1] trebuie să fie compatibile cu drepturile fundamentale cuprinse în aceasta. Atunci când sunt îndeplinite anumite condiții specifice[2], un conflict dintre o prevedere a Cartei și o prevedere națională poate fi soluționat direct de instanța națională prin neaplicarea prevederii naționale incompatibile. Această caracteristică specifică a anumitor prevederi legale UE, cunoscută sub numele de efect direct, reprezintă o valoare adăugată a protecției oferite de Cartă prin comparație cu Convenția, ale cărei prevederi sunt lipsite de acest efect.

În scopul Proiectului ACTIONES, este important să subliniem faptul că această Cartă nu furnizează doar un catalog scris al drepturilor fundamentale. Cel de-al șaptelea și ultim capitol al Cartei cuprinde un set de reguli cunoscute sub denumirea de „prevederi generale" sau „clauze orizontale", care fac referire la domeniul de aplicare, interpretarea și efectele dispozițiilor de fond ale Cartei, precum și relația acesteia cu sursele externe ordinii juridice UE, precum Convenția și constituțiile naționale. Cunoașterea lor este o condiție obligatorie pentru aplicarea corectă a Cartei. În consecință, acest Modul furnizează o imagine de ansamblu a celor mai relevante și complexe prevederi generale, luând în calcul jurisprudența Curții de Justiție, care asigură interpretarea lor.

Prezentarea prevederilor generale selectate urmează calea logică de raționament a unui judecător național care se confruntă cu o cauză în care Carta ar putea fi relevantă. Astfel, Articolul 51 din Cartă, intitulat „Domeniul de aplicare", este prima prevedere generală pe care o va trata un judecător național.

Dacă există un răspuns afirmativ la întrebarea „Este aplicabilă Carta?", judecătorul național va trebui să ia în calcul celelalte prevederi generale ale Cartei care reglementează interpretarea,

[1] Consultați secțiunea 2 de mai jos.
[2] Consultați secțiunea 4.2 de mai jos.

efectele și nivelul de protecție a drepturilor fundamentale acordate prin respectivul document. Mai mult, când Carta este aplicabilă, instanțele naționale se pot baza pe tehnici specifice de interacționare judiciară[3] pentru a adresa conflictele cu legislația națională, pentru a soluționa probleme de interpretare sau pentru a obține o interpretare coerentă cu sursele naționale și internaționale de protecție a drepturilor fundamentale (în special, dar fără a se limita la constituțiile naționale și Convenția).

În special, o instanță națională va adresa următoarele întrebări:

1) Protecția acordată prin standardul național de protecție a drepturilor fundamentale are vreun domeniu de aplicare? (**secțiunea 3.1**);

2) Cum afectează Convenția și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CEDO" sau „Curtea de la Strasbourg") interpretarea Cartei? (**secțiunea 3.2**);

3) Care sunt efectele prevederii/prevederilor relevante a/ale Cartei? Într-adevăr, prevederile Cartei au efecte diferite dacă enunță un „drept" (subiectiv) sau un „principiu" (juridic) (**secțiunea 4.1**). Astfel cum s-a anticipat, anumite prevederi ale Cartei pot avea un efect direct (**secțiunea 4.2)**.

Prin contrast, dacă răspunsul la întrebarea „Este aplicabilă Carta?" este negativ, judecătorul național nu are nicio obligație legală decurgând din legislația UE de a adresa cauza în cadrul asigurat de Cartă. Totuși, judecătorul național poate hotărî să țină cont de Cartă și de jurisprudența relevantă a CEJ în procesul interpretării drepturilor fundamentale naționale. În special, protecția acordată unui drept fundamental în baza surselor naționale poate fi extinsă prin utilizarea Cartei.

Utilizarea Cartei de către CEDO mai asigură și o ilustrare interesantă a valorii adăugate a Cartei în afara domeniului său de aplicare. În mod evident, Curtea de la Strasbourg nu are niciodată obligația legală de aplicare a Cartei. Totuși, Carta are o formulare mai modernă și, câteodată, cu implicații mai ample decât Convenția. În conformitate cu jurisprudența sa, în care Convenția este „un instrument viu, care trebuie interpretat în conformitate cu condițiile actuale", CEDO a avut de câștigat de pe urma argumentelor Cartei care susțineau un *reviriment* juridic în sensul adoptării unei protecții mai largi.

Spre exemplu, în cauza *Scoppola împotriva Italei (II)*,[4] CEDO a respins interpretarea conform căreia Articolul 7(1) din Convenție nu garantează dreptul la o sancțiune penală mai ușoară introdusă prin lege după comiterea infracțiunii. Curtea de la Strasbourg a confirmat faptul că scena internațională a cunoscut evoluții importante, inclusiv proclamarea Cartei, al cărei Articol 49 recunoaște în mod explicit principiul caracterului retrospectiv al *lex poenalis mitior*.[5] Prin urmare, Curtea a concluzionat că „Articolul 7(1) [din Convenție] nu garantează doar principiul caracterului neretrospectiv al unor legi penale mai stringente, ci și, implicit, principiul caracterului retrospectiv al legii penale mai indulgente".[6]

Un alt caz demn de notat este *Schalk și Kopf împotriva Austriei*,[7] în care CEDO a adoptat o nouă interpretare a domeniului personal de aplicare a dreptului la căsătorie, care este acordat doar cuplurilor heterosexuale, conform formulării literale a Articolului 12 din Convenție. Prin contrast, Articolul 9 din Cartă nu menționează destinatarii dreptului, înglobând atât cuplurile homosexuale, cât și cele heterosexuale. În cauza *Schalk și Kopf*, CEDO a afirmat că „cu privire [între altele] la Articolul 9 [CDFUE], (...) [această Curte] nu va mai considera că dreptul la căsătorie consacrat în

[3] Cu privire la aceste tehnici, consultați Modulul II.
[4] *Scoppola împotriva Italiei (II)*, nr. 10249, Convenția 2009.
[5] *Ibid*., § 105.
[6] *Ibid*., § 109.
[7] Sent. 24 giugno 2010, ric. n. 30141/04, *Rapoartele Hotărârilor și Deciziilor* 2010.

Articolul 12 trebuie să se limiteze în toate împrejurările la căsătoria dintre două persoane de sex opus".[8]

2. Domeniul de aplicare a Cartei la nivel național

Înțelegerea limitelor domeniului de aplicare a Cartei este o cerință prealabilă esențială pentru a se stabili dacă Carta (și, mai general, legislația UE) asigură cadrul pentru soluționarea cauzei respective sau dacă, mai degrabă, Carta poate fi utilizată pentru susținerea unei anumite interpretări a surselor naționale și internaționale aplicabile.

Articolul 51 din Cartă, intitulat „Domeniul de aplicare", stipulează:

> „1. Dispoziţiile prezentei carte se adresează instituţiilor, organelor, oficiilor şi agenţiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarităţii, precum şi statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, acestea respectă drepturile şi principiile şi promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuţiile pe care le au în acest sens şi cu respectarea limitelor competenţelor conferite Uniunii de tratate.
>
> 2. Prezenta cartă nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii în afara competenţelor Uniunii, nu creează nici o competenţă sau sarcină nouă pentru Uniune şi nu modifică competenţele şi sarcinile stabilite de tratate."

Din prezentul Articol se pot trage patru concluzii principale:

i. Carta se aplică la două seturi diferite de dispoziții: dispoziții UE și dispoziții naționale. Totuși, în vreme ce toate dispozițiile UE intră sub incidența Cartei, aceasta se aplică doar dispozițiilor naționale „care implementează dispozițiile UE";

ii. Carta nu poate reprezenta o referință pentru extinderea competențelor materiale pe care statele membre au decis să le confere Uniunii prin Tratate.

iii. Carta include atât „drepturi", cât și „principii", care au efecte diferite;

iv. Persoanele fizice nu sunt menționate între destinatarii pasivi ai Cartei.

Ca o primă chestiune, trebuie acordată atenție noțiunii de „dispoziție națională care implementează legislația UE" la care se face referire în Articolul 51(1) din Cartă. Principiul neutralității Cartei cu privire la repartizarea competențelor dintre Uniune și statele membre (punctul ii) stabilește o limită în principal pentru legiuitorul UE. Totuși, noțiunea are o implicație specifică și asupra domeniului de aplicare a Cartei la nivel național, după cum vom observa în cele ce urmează. Concluziile de la punctele *ii* și *iii* vor fi tratate în secțiunile 4.1. și 4.2.

CEJ, în ședință în Marea Cameră, a clarificat situațiile în care o dispoziție națională „implementează legislația UE" în scopul Articolului 51(1) în hotărârea sa din cauza *Åkeberg Fransson* din 26 februarie 2013.[9] CEJ a privit Articolul 51(1) din Cartă ca o codificare a jurisprudenței sale *pre-*

---

[8] *Ibid*., § 61.

[9] CEJ (Marea Cameră), hotărârea din 26 februarie 2013, cauza C-617/10, *Åkeberg Fransson* (aici). În etapa pre-*Åkeberg Fransson*, înțelesul sintagmei „implementarea legislației UE" din Articolul 51(1) din Cartă a fost subiectul dezbaterilor semnificative între universitari. Formula cea mai des utilizată de CEJ în jurisprudența Cartei dinainte ca aceasta să aibă caracter obligatoriu din punct de vedere juridic era „în domeniul de aplicare a legislației Uniunii". Prin urmare, Articolul 51 a pus sub semnul întrebării dacă formularea acestei prevederi corespondea cu alegerea exactă a redactorilor de a înzestra Carta cu un alt domeniu de aplicare decât acela acordat de către CEJ – înainte de Lisabona – principiilor generale ale legislației UE cu privire la drepturile fundamentale. Au apărut trei interpretări majore. Conform unei interpretări restrictive, Carta obliga statele membre doar în situația implementării tehnice a legislației UE, și anume când cauza implica măsuri naționale adoptate pentru a îndeplini o obligație a legislației UE. Interpretarea extensivă privea sintagmele „implementarea legislației UE" și „domeniul de aplicare a legislației Uniunii" ca fiind sinonime, prin urmare argumenta în favoarea continuității cu jurisprudența CEJ pre-Lisabona cu privire la principiile generale. Deși CEJ nu a furnizat nicio definiție clară a „domeniului de aplicare a legislației UE" în respectiva jurisprudență, aceasta

Lisabona cu privire la principiile generale ale legislației UE referitoare la drepturi fundamentale, prin care cele din urmă se aplică dispozițiilor naționale care intră în sfera de aplicare a legislației UE. Cele mai relevante pasaje din hotărâre sunt reproduse mai jos:

> „18 Acest articol al Cartei confirmă astfel jurisprudența Curții referitoare la măsura în care acțiunile statelor membre trebuie să respecte cerințele care decurg din drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii Europene.
>
> 19 Astfel, rezultă, în esență, din jurisprudența constantă a Curții că drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocație de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații. În această măsură, Curtea a amintit deja că nu poate aprecia, din perspectiva cartei, o reglementare națională care nu se situează în cadrul dreptului Uniunii. În schimb, de îndată ce o asemenea reglementare intră în domeniul de aplicare al acestui drept, Curtea, sesizată cu titlu preliminar, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare aprecierii de către instanța națională a conformității acestei reglementări cu drepturile fundamentale a căror respectare o asigură.
>
> (…)
>
> 21 Întrucât drepturile fundamentale garantate de cartă trebuie, în consecință, să fie respectate atunci când o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, nu pot exista situații care să țină astfel de dreptul Uniunii fără ca drepturile fundamentale menționate să poată fi aplicate. Aplicabilitatea dreptului Uniunii o implică pe cea a drepturilor fundamentale garantate de cartă.
>
> 22 Atunci când, în schimb, o situație juridică nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, Curtea nu este competentă să o examineze, iar dispozițiile eventual invocate ale cartei nu pot constitui, prin ele însele, temeiul acestei competențe.
>
> 23 Aceste considerații corespund celor care stau la baza articolului 6 alineatul (1) TUE, potrivit căruia dispozițiile cuprinse în cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate. De asemenea, în temeiul articolului 51 alineatul (2) din cartă, aceasta din urmă nu extinde domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate."

La prima vedere, această hotărâre nu adaugă prea multe în ceea ce privește claritatea: „domeniul de aplicare a legislației Uniunii Europene" este tot o formulă juridică care, ca atare, nu poate oferi asistență reală la stabilirea aplicabilității Cartei în cauza respectivă. Totuși, deși jurisprudența pre-Lisabona nu oferă nicio definiție veritabilă a „domeniului de aplicare a legislației Uniunii Europene", se poate deduce semnificația esențială a acestuia. **Pe scurt: pentru a declanșa aplicarea drepturilor fundamentale ale UE, nu este suficient să se pretindă că măsura națională încalcă unul sau mai multe din aceste drepturi. Trebuie să existe o reglementare a legislației primare sau secundare a UE, alta decât dreptul fundamental presupus încălcat,**

---

acoperă neechivoc și cazuri dincolo de noțiunea tehnică strictă de implementare. În final, a existat și o interpretare intermediară, care indica existența unei obligații a legislației UE ca criteriu a stabili dacă o cauză intră în domeniul de aplicare a Cartei. Aceste interpretări includeau anumite cazuri dincolo de categoria implementării tehnice, fără a susține pe deplin jurisprudența CEJ pre-Lisabona. Pentru o prezentare generală și referințe bibliografice, consultați: Directoratul General pentru Cercetare și Documentare al CJUE, *Réflets n.1/2013 Édition spéciale Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, disponibil aici (în limba franceză). Asociația Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor Administrative Supreme ale UE furnizează o traducere în limba engleză (consultați-o aici).

care este aplicabilă disputei principale. Dacă există o asemenea reglementare diferită, cauza intră în domeniul de aplicare a drepturilor fundamentale UE, iar măsura națională în cauză poate fi verificată în raport cu acestea.

Esența semnificației Articolului 51(1) din Cartă, în lumina hotărârii din cauza *Åkeberg Fransson*, este surprinsă cu o claritate deplină de Judecătorul CEJ Allan Rosas (care scrie în calitate de universitar):

> "Carta este aplicabilă doar dacă cauza privește nu doar o prevedere a Cartei, ci și o altă normă a legislației Uniunii. Trebuie să existe o prevedere sau un principiu al legislației primare sau secundare a Uniunii care să aibă relevanță directă în cauză. De fapt, aceasta este prima concluzie care trebuie trasă: problema nu privește în principal aplicabilitatea Cartei în sine, ci mai degrabă relevanța altor norme ale legislației Uniunii".[10]

Condiția unei alte reglementări UE aplicabile este un corolar al principiului atribuirii competențelor: prin însăși natura lor, drepturile fundamentale sunt trans-sectoriale, deoarece chestiunile care privesc protecția lor pot apărea în orice domeniu de drept material. Dacă ar fi fost posibilă declanșarea aplicării Cartei pur și simplu pretinzând că o lege națională încalcă una din prevederile sale, principiul atribuirii competențelor ar fi fost supus riscului. În cuvintele CEJ, „[când] o situație juridică nu intră în domeniul de aplicare a legislației Uniunii, Curtea nu are competența de a dispune asupra acesteia, iar orice prevederi ale Cartei invocate nu pot să formeze singure baza acestei competențe".[11]

În cauza *Siragusa*, o hotărâre pronunțată la aproape un an după cea din cauza *Åkeberg Fransson*, CEJ a adus o precizare interpretării furnizate în hotărârea din urmă, indicând că:

> „24. (…) conceptul „implementării legislației Uniunii", așa cum este denumit în Articolul 51 din Cartă, necesită un anumit nivel de conexiune dincolo de strânsa legătură dintre chestiunile în cauză sau dincolo de faptul că una din aceste chestiuni are un impact indirect asupra celeilalte.
>
> 25. Pentru a stabili dacă legislația națională implică implementarea legislației UE în scopurile Articolului 51 din Cartă, următoarele puncte urmează a fi stabilite: dacă legislația este menită să implementeze o prevedere a legislației UE, natura respectivei legislații și dacă aceasta urmărește alte obiective decât acelea acoperite de legislația UE, chiar dacă poate să afecteze indirect legislația UE, precum și dacă există reglementări specifice ale legislației UE în această chestiune sau care o pot afecta."

În special, precizarea adăugată în cauza *Siragusa* cu privire la necesitatea unui „anumit nivel de conexiune" dintre situația din acțiunea principală și legislația UE merită o oarecare atenție. Instanța națională a pus la îndoială compatibilitatea unei hotărâri care îl obliga pe domnul Siragusa să demonteze lucrările efectuate încălcând o lege națională care protejează moștenirea culturală și peisajul cu Articolul 17 din Cartă cu privire la dreptul de proprietate. Judecătorul de trimitere a menționat diverse prevederi ale Tratatelor și legilor UE cu privire la chestiuni de mediu, prevederi care declanșau aplicarea Cartei. Totuși, acestea nu reglementau în mod specific obiectul cauzei, iar Curtea a răspuns că această cauză nu intra în domeniul de aplicare a legislației Uniunii și, prin urmare, Carta nu era aplicabilă.

Din această concluzie se pot face două deducții principale.

---

[10] Consultați A. Rosas, *Când este aplicabilă la nivel național Carta Drepturilor Fundamentale a UE? (When is the EU Charter of Fundamental Rights applicable at the national level?)*, 2012, disponibilă aici.

[11] Consultați, *inter alia*, hotărârea din 12 iulie 2012, Cauza C-466/11 *Currà și alții*, aici, § 26.

În primul rând, o prevedere care conferă Uniunii puterea de a adopta legislații cu privire la un obiect nu declanșează aplicarea Cartei într-o cauză care privește același obiect. **Aplicarea Cartei cere ca o (altă) reglementare a legislației UE să fie aplicabilă în situația respectivă.**

În al doilea rând, o lege UE poate declanșa protecția oferită de Cartă doar dacă stabilește reguli care reglementează situația *specifică* din acțiunea principală. În cauza *Siragusa*, Curtea a clarificat acest aspect citând hotărârea *pre*-Lisabona din cauza *Maurin*.[12] Domnul Maurin a fost acuzat de vânzarea produselor alimentare după data expirării. Instanța națională a pus la îndoială compatibilitatea procedurii naționale pentru stabilirea comiterii unei falsificări sau fraude cu privire la produse conform principiilor generale ale legislației Uniunii cu privire la dreptul la proces echitabil. Curtea a observat că, la data faptelor, dreptul comunitar interzicea comerțul produselor alimentare care nu se conformau cerințelor de etichetare prevăzute de legiuitorul CE.[13] Totuși, cauza privea o situație diferită, și anume vânzarea alimentelor care se conformau cu cerințele de etichetare, dar care au fost vândute după data expirării.[14] Prin urmare, Curtea a considerat că această cauză nu intra în domeniul de aplicare a legislației Uniunii.

Pe scurt, întrebarea pe care un judecător național trebuie să o adreseze pentru a înțelege dacă el/ea are obligația legală de a soluționa cauza în cadrul Cartei este: **„există vreo prevedere legală UE, alta decât o prevedere a Cartei, care stipulează o regulă aplicabilă situației din acțiunea principală?”**. Următoarea secțiune furnizează o prezentare generală a situațiilor în care există o conexiune calificată între legislația UE și cauza aflată pe rolul instanței naționale, conform evoluției actuale a jurisprudenței CEJ.

2.1 Taxonomia cauzelor naționale în care Carta se aplică, în baza jurisprudenței CEJ

În următoarele categorii de cauze, situația din acțiunea principală implică o prevedere națională pretinsă a fi contrară Cartei și care intră în domeniul de aplicare a unei alte reglementări a legislației UE decât dreptul fundamental pretins încălcat. Este important să subliniem faptul că **această taxonomie nu este exhaustivă**, ci se bazează pe evoluția actuală a jurisprudenței CEJ, care evoluează progresiv. Înaintea Curții de Justiție mai pot fi aduse exemple adiționale de conexiuni dintre legislația UE și dreptul național, iar aceasta poate considera că exemplele declanșează aplicarea Cartei. În consecință, ar putea fi utilă o trimitere preliminară la CEJ când înaintea unei instanțe naționale este prezentat un scenariu diferit, dar care totuși determină o conexiune cu o reglementare a legislației UE care poate declanșa aplicarea Cartei (prin urmare, o prevedere care nu numai că îi conferă o competență Uniunii[15], *ci și* care este alta decât dreptul fundamental pretins încălcat).[16]

[12] Hotărârea din 13 iunie 1996, cauza C-144/95, *Maurin*, aici.
[13] În special prin Directiva Consiliului 79/112/CEE, de apropiere a legislațiilor statelor membre privind etichetarea, prezentarea și publicitatea făcută produselor alimentare spre vânzare către consumatorul final, O.J. 1979 *L* 33, 1.
[14] *Ibid.*, § 11.
[15] Cu privire la acest criteriu negativ, consultați secțiunea 2.1.
[16] Într-o asemenea situație, o instanță națională supremă are obligația de a pune o întrebare de interpretare conform Articolului 267 TFUE.

Cauza intră în domeniul de aplicare a Cartei când privește:

A) măsuri naționale care pun în aplicare o obligație a unei prevederi a legislației UE, care se adresează în principal legiuitorului național;

B) prevederi procedurale naționale care permit protecția legală a drepturilor conferite indivizilor prin legislația Uniunii în cadrul instanțelor naționale;

C) aplicarea reglementărilor legislației UE sau a prevederilor naționale care le pun în vigoare de către o instanță națională sau o autoritate administrativă națională;

D) măsuri naționale care derogă de la reglementările legislației Uniunii în baza motivelor de derogare expres prevăzute de legislația UE primară sau secundară sau în baza jurisprudenței sau cerințelor obligatorii CEJ;

E) prevederi naționale care clarifică noțiuni cuprinse în măsurile legislației UE.

După examinarea acestor categorii, care sunt susținute de jurisprudența consistentă a CEJ, se va acorda atenție unui scenariu adițional („scenariul *Kücükdeveci*"), pe care CEJ l-a susținut până acum într-un număr limitat de cauze. În final, se va lua în calcul situația în care legislația națională face o referire la legislația Uniunii.

A) *Măsurile naționale care pun în aplicare o obligație a unei prevederi a legislației UE, care se adresează în principal legiuitorului național*

Sursa obligației din legislația UE poate fi o prevedere a legislației primare UE sau a legislației secundare UE. Din legislația primară UE, obligația statelor membre stipulată în Articolul 19(1) TUE, teza a doua, de a „stabili căile de atac necesare pentru a asigura o protecție judiciară efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii", merită o atenție deosebită. Conceptual, aceasta se încadrează în scenariul mai larg discutat aici. Totuși, importanța sa practică și natura transsectorială justifică un titlu specific (consultați punctul B de mai jos). Cu privire la legislația secundară UE, obligația își are sursa în orice lege UE obligatorie din punct de vedere juridic, cum ar fi o Reglementare, Directivă sau o Hotărâre Cadru pre-Lisabona.

Mai important, nu este relevant că măsura națională a fost adoptată de legiuitorul național în vederea implementării unei obligații a legislației UE ci, mai degrabă, aceasta a fost produsul unei inițiative pur naționale și, de fapt, servește scopului de a implementa o obligație din legislația UE. În consecință, măsurile naționale a căror adoptare a precedat-o pe cea a unei reglementări UE care prevede o obligație a statelor membre (și/sau înainte de intrarea în vigoare a Cartei) pot intra în domeniul de aplicare a Cartei. Altfel, diferite alegeri naționale cu privire la implementarea obligațiilor legislației UE (și anume, adoptarea unei legislații de implementare ad hoc *versus* conformitatea cu legislația UE asigurată de legislația pur națională preexistentă) poate crea discrepanțe cu privire la aplicarea Cartei față de beneficiarii acesteia. Ceea ce contează este dacă reglementarea legislației UE care declanșează în final aplicarea Cartei se aplică în situația din acțiunea principală (*ratione materiae*, *personae* și *temporis*).

Gradul de libertate de dispunere de care statele membre pot beneficia cu privire la modalitățile de implementare a obligațiilor din legislația UE este, de asemenea, irelevant în această privință. Dacă prevederea din legislația UE în cauză nu prevede libertatea de dispunere, atunci poate exista o problemă de compatibilitate a însăși reglementării legislației UE cu Carta.[17] Prin contrast, când

[17] În cazul prevederilor legislației secundare UE, atunci când nu există posibilitatea interpretării conforme cu Carta, instanța națională ar trebui să adreseze o întrebare preliminară la CEJ, solicitând verificarea valabilității numitei

există un anumit nivel de libertate de dispunere, statele membre au obligația de a pune în aplicare obligația relevantă din legislația UE într-o modalitate care realizează scopul celei din urmă și este coerentă în raport cu drepturile fundamentale UE. Anumite reglementări ale legislației UE prevăd obligații foarte specifice, care asigură statelor membre un nivel limitat de libertate de dispunere. Alte obligații, prin contrast, au o formulare mai deschisă și asigură statelor membre un grad mai mare de libertate de dispunere. O submulțime importantă a acestei categorii este reprezentată de măsurile naționale care pun în aplicare obligația de a asigura sancțiuni sau penalizări eficiente, proporționale și disuasive pentru încălcarea reglementărilor naționale care implementează o Directivă.

Exemplul 1 – Obligația care rezultă dintr-o prevedere a dreptului primar UE: Cauza C-650/13 *Delvigne*

Măsurile naționale vizate: Articolele 28 și 34 din Codul Penal francez din 1810 (abrogat în 1992), conform cărora o condamnare pentru o infracțiune penală gravă aducea după sine pierderea drepturilor civile, printre care, în special, dreptul de a vota la alegeri.

Reglementarea(ile) declanșatoare din legislația UE: obligația statelor membre de a se asigura că alegerea Parlamentului European este efectuată prin vot direct, liber și secret, conform prevederilor Articolului 14(3) 4 TUE și Articolelor 1(3) și 8 din Legea din 1976 cu privire la alegerea membrilor Parlamentului European (care are *statut* de drept primar).

Cauza. Domnul Delvigne, cetățean francez, a fost condamnat la 12 ani de închisoare pentru o infracțiune gravă printr-o hotărâre definitivă pronunțată în luna martie 1988. La momentul faptelor, Codul Penal francez prevedea pierderea de drept a drepturilor civile. În 1992 s-a adoptat o lege care abroga acel Cod, care a intrat în vigoare de la 1 martie 1994. Noul Cod a introdus un alt regim de privare de dreptul la vot, conform căruia privarea totală sau parțială de drepturile civile trebuie să facă obiectul unei hotărâri a Curții și nu poate depăși 10 ani în cazul condamnării pentru o infracțiune gravă. Totuși, legea care abroga vechiul Cod includea o prevedere care confirma pierderea drepturilor civile rezultând, de drept, dintr-o condamnare penală printr-o hotărâre definitivă pronunțată înainte de intrarea în vigoare a legii. În consecință, regimul mai favorabil introdus de noul Cod nu se putea aplica retroactiv domnului Delvigne.

În 2012, bărbatul a contestat în fața unei instanțe naționale (*Tribunal d'instance* din Bordeaux) hotărârea comisiei administrative competente care ordonase scoaterea sa de pe lista de vot a municipalității în care era domiciliat. Instanța națională a pus la îndoială compatibilitatea Cartei cu prevederile naționale în cauză (și anume, prevederile vechiului Cod care stipulau pierderea automată a drepturilor civile pe termen nedeterminat, precum și prevederea legii care îl abroga, care a păstrat efectele prevederilor vechiului Cod cu privire la hotărârile care deveniseră definitive). În special, instanța națională s-a referit la Articolul 39(1) din Cartă cu privire la dreptul cetățenilor UE de a vota la alegerile Parlamentului European, precum și la Articolul 49 din Cartă, în măsura în care acesta afirmă principiul retroactivității *lex poenalis mitior*.

Inițial, Curtea de Justiție a reamintit faptul că, conform Articolului 8 din Legea din 1976, „sub rezerva prevederilor aceleiași Legi, procedura electorală pentru Parlamentul European va fi reglementată în fiecare stat membru de prevederile naționale" (§ 29), apoi a declarat că „statele membre sunt obligate, când își exercită respectiva competență, prin obligația stipulată în Articolele 1(3) și 8 din Legea din 1976, coroborate cu Articolul 14(3) TUE, să se asigure că Membrul Parlamentului European este ales prin vot universal, liber și secret. În consecință, un stat membru care, implementând această obligație, prevede în legislația națională ca cei cu drept de vot la alegerile pentru Parlamentul European să excludă cetățenii Uniunii care (...) au fost condamnați pentru o infracțiune penală și a căror condamnare a devenit definitivă înainte de data

prevederi. Prin contrast, atunci când reglementarea legislației UE are statut primar, nu există această posibilitate, iar interpretarea în conformitate cu Carta este singura opțiune disponibilă.

de 1 martie 1994, trebuie să se considere că implementează legislația UE în înțelesul Articolului 51(1) din Cartă" (§§ 32 și 33). Prin urmare, Curtea a verificat prevederile naționale contestate raportat la Articolele 39(1) și 49 din Cartă, și, în final, a admis compatibilitatea lor cu cele din urmă.

Exemplele 2 și 3 – Obligația de a transpune o Directivă: Cauza C-528/13 *Léger* și Cauza C-617/10 *Åkeberg Fransson*

Léger

Reglementarea declanșatoare din legislația UE: Directiva Comisiei 2004/33/CE, care implementează Directiva 2002/98/CE cu privire la anumite cerințe tehnice pentru sânge și componente ale sângelui

Măsurile naționale vizate: Legislația franceză adoptată pentru transpunerea Directivei 2004/33/CE (Decretul din data de 18 ianuarie 2009 care prevede criteriile de selecție pentru donatorii de sânge).

Cauza. Doctorul competent nu i-a permis domnului Léger să doneze sânge pe motiv că acesta avusese relații sexuale cu un alt bărbat. Hotărârea s-a bazat pe Decretul din data de 18 ianuarie 2009 care stipulează criteriile de selecție pentru donatorii de sânge. Acest Decret prevede, referitor la riscul de expunere al unui potențial donator la un agent infecțios transmisibil sexual, ca bărbaților care au avut relații sexuale cu alți bărbați să li se interzică permanent să doneze sânge. Domnul Léger a introdus o acțiune în justiție în fața Tribunalului administrativ *(Tribunal administratif)* din Strasbourg, care, punând la îndoială compatibilitatea numitei prevederi cu Directiva 2004/33/CE, a hotărât să adreseze Curții de Justiție o întrebare preliminară.

În primul rând, CEJ s-a axat pe punctul 2.1 din Anexa III a Directivei pentru a stabili dacă aceasta împiedică statele membre de la interzicerea permanentă a donațiilor de sânge din partea bărbaților care au avut relații sexuale cu alți bărbați. Această prevedere este intitulată „Criterii de excludere permanentă pentru donatorii de donări alogene" și conține criterii care se referă, în principal, la următoarele categorii de persoane: persoane care sunt purtătoare de anumite boli, inclusiv „HIV 1/2", sau care au anumite boli maligne, utilizatori de droguri intravenoase sau intramusculare, primitori de xenotransplant și „persoanele al căror comportament sexual le expune unui risc ridicat de contactare a unor boli infecțioase grave transmisibile prin sânge".

Curtea a început prin a reaminti faptul că, atunci când implementează reglementări UE, statele membre trebuie să se asigure că nu se bazează pe o interpretare a formulării legislației secundare care ar fi contrară cerințelor care decurg din protecția drepturilor fundamentale UE (§41). Apoi a declarat că instanța națională avea obligația de a examina dacă legiuitorul francez „a putut să considere în mod rezonabil că în Franța există un risc ridicat de a contracta boli infecțioase grave transmisibile prin sânge în situația unui bărbat care a întreținut raporturi sexuale cu un bărbat" (§ 45). Dacă da, a continuat Curtea, instanța națională ar trebui să stabilească compatibilitatea prevederii naționale cu Carta, în special Articolul 21(1), care se referă la orientarea sexuală ca reprezentând un motiv de discriminare interzis. Curtea a reamintit faptul că, în temeiul Articolului 51(1) din Cartă, cea din urmă se aplică statelor membre doar „atunci când implementează legislația Uniunii" (§ 46). Apoi a observat faptul că „în speță, Decretul din 12 ianuarie 2009, care se referă în mod expres la Directiva 2004/33 în enumerarea actelor pe care se întemeiază, pune în aplicare dreptul Uniunii" (§ 47).

Astfel, Curtea a asigurat instanțelor naționale îndrumările necesare pentru evaluarea, în cauză, compatibilității prevederii naționale contestate cu Articolul 51(1) din Cartă. În primul rând, a considerat că legislația franceză în cauză poate discrimina homosexualii pe motiv de orientare sexuală, deoarece „considerând drept criteriu al unei contraindicații permanente privind donarea

de sânge faptul de a fi un « bărbat care a avut o relație sexuală cu un bărbat», [respectiva legislație] determină excluderea donării de sânge în funcție de orientarea homosexuală a donatorilor masculini care, din cauza faptului că au întreținut o relație sexuală corespunzătoare acestei orientări, suportă un tratament mai puțin favorabil decât persoanele heterosexuale masculine" (§§ 49 și 50). În al doilea rând, Curtea a făcut referire la Articolul 52(1) din Cartă, care prevede condițiile de limitare a drepturilor fundamentale acordate de Cartă și prevede indicații pentru instanțele naționale cu privire la evaluarea proporționalității limitării raportată la principiul de nediscriminare introdus de legislație. Curtea a concluzionat că legislația ar putea fi considerată compatibilă cu Directiva, interpretată în lumina Cartei, „atunci când se stabilește, pe baza cunoștințelor și a datelor medicale, științifice și epidemiologice actuale, că un astfel de comportament sexual expune aceste persoane unui risc ridicat de a contracta boli infecțioase grave care pot fi transmise prin sânge și că, prin respectarea principiului proporționalității, nu există tehnici eficace de detectare a acestor boli infecțioase sau, în lipsa unor astfel de tehnici, metode mai puțin constrângătoare decât o astfel de contraindicație pentru a asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății receptorilor" (§ 69).

Åkerberg Fransson

Reglementarea declanșatoare din legislația UE: Articolele 2, 250(1) și 273 din Directiva Consiliului 2006/112/CE din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată („Directiva TVA"), precum și Articolul 325 TFUE.

Măsurile naționale vizate: Legislația suedeză adoptată înainte de aderarea Suediei la Uniune, care pune în aplicare – în fond, dar nu și în formă – obligația introdusă ulterior de Directiva TVA.

Cauza. Un pescar liber-profesionist (domnul Åkerberg Fransson) a furnizat informații false în declarațiile sale fiscale. În consecință, a plătit un TVA mai mic decât ar fi fost datorat. În temeiul ordinii juridice suedeze, acest comportament necorespunzător poate conduce la o urmărire penală *și* proceduri administrative, astfel încât vinovatul poate fi supus atât unei penalizări penale, cât și unei suprataxe fiscale. Deoarece hotărârea de impunere a suprataxelor pentru domnul Fransson devenise finală, judecătorul de trimitere (instanța penală suedeză *Haparanda tingsrätt*) a pus sub semnul întrebării dacă principiul *ne bis in idem*, acordat prin Articolul 50 din CDF, îl obliga la respingerea acuzației penale prin înlăturarea prevederii naționale relevante.

Legislația suedeză în cauză nu a fost concepută în special pentru a pune în aplicare legislația Uniunii. De fapt, fusese adoptată înainte ca Suedia să devină membră UE. Totuși, CEJ a considerat că această legislație a intrat în sfera Cartei UE deoarece „sancțiunile fiscale și urmărirea penală care l-au vizat sau îl vizează pe domnul Åkerberg Fransson sunt legate în parte de neîndeplinirea obligațiilor sale declarative în materie de TVA." (§ 24). Curtea a făcut referire la Articolele 2, 250(1) și 273 din Directiva 2006/112/EC și Articolul 4(3) TUE, din care a dedus că „fiecare stat membru are obligația să adopte toate măsurile cu caracter legislativ și administrativ corespunzătoare pentru a asigura colectarea în integralitate a TVA-ului datorat pe teritoriul său și pentru a combate frauda" (§ 25).[18]

Din punctul de vedere al Curții, faptul că sistemul propriilor resurse ale Uniunii include, *inter alia*, venitul din aplicarea unei cote uniforme a bazelor armonizate de evaluare a TVA-ului implică faptul că există „o legătură directă între colectarea veniturilor din TVA cu respectarea dreptului Uniunii aplicabil și punerea la dispoziția bugetului Uniunii a resurselor TVA corespunzătoare" (§ 26). Curtea a explicat că „întrucât resursele proprii ale Uniunii cuprind (...)

[18] Articolul 4(3) TUE impune statelor membre o obligație generală de cooperare sinceră cu Uniunea cu privire la îndeplinirea obligațiilor care reies din actele instituțiilor. Articolul 2 din Directiva TVA listează tranzacțiile supuse TVA-ului, iar Articolul 250(1) stipulează că „fiecare persoană impozabilă va depune o declarație de TVA care stipulează toate informațiile necesare calculării impozitului care a devenit exigibil". Articolul 273 stipulează că statele membre „pot impune alte obligații pe care le consideră necesare pentru asigurarea colectării corecte a TVA-ului și pentru prevenirea evaziunii".

veniturile din aplicarea unei cote uniforme a bazelor armonizate de evaluare a TVA-ului, stabilită în conformitate cu normele Uniunii, *există astfel o legătură directă* între colectarea veniturilor din TVA cu respectarea dreptului Uniunii aplicabil și punerea la dispoziția bugetului Uniunii a resurselor TVA corespunzătoare, *de vreme ce orice lacună în colectarea celor dintâi se poate afla la originea unei reduceri a celor din urmă*" (*ibid.*). Pentru a sublinia conexiunea dintre legislația contestată și legislația Uniunii, Curtea s-a referit și la Articolul 325 TFUE, care solicită Uniunii și statelor membre să contracareze frauda și orice alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii prin măsuri eficiente de descurajare. Curtea a indicat faptul că, în temeiul acestei prevederi, statele membre sunt obligate „să adopte aceleași măsuri pentru a combate frauda care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii precum cele pe care le adoptă pentru a combate frauda care aduce atingere propriilor interese financiare" (*ibid.*). Această precizare operează pentru a demonstra existența unei *conexiuni reale* între ordinea juridică UE și prevederea specifică vizată, deoarece reglementarea suedeză vizată se referea la toate impozitele și nu în mod deosebit la TVA.

Exemplul 4 – Obligația de a transpune obligația de prevedere a unor sancțiuni eficiente, stipulată de o Directivă: Cauza C-418/11 *Texdata*

Reglementarea declanșatoare din legislația UE: Directiva Consiliului 89/666/CEE privind divulgarea datelor contabile de către sucursale ale companiilor înființate în alt stat membru („a Unsprezecea Directivă")

Măsurile naționale vizate: Prevederile Codului Comercial austriac cu privire la obligația de a depune rapoarte anuale pentru sucursalele societăților străine și penalizările corelative pentru neîndeplinirea obligației, care implementau, în esență, a Unsprezecea Directivă

Cauza. Texdata, o societate cu răspundere limitată din Germania, și-a desfășurat activitatea în Austria printr-o sucursală înregistrată la registrul comerțului din Austria din 2008. În 2011, autoritățile austriece au emis două hotărâri prin care sancționau Texdata pentru nedepunerea în timp util a datelor contabile anuale pe doi ani fiscali, în conformitate cu prevederile Codului Comercial austriac.

Deoarece judecătorul național a pus la îndoială compatibilitatea sistemului de sancționare austriac cu dreptul la protecție juridică eficientă și dreptul la apărare garantat de Articolul 47 CDF, a adresat CEJ o întrebare preliminară.

Sistemul de sancționare stabilit în temeiul paragrafului 283 din Codul Comercial austriac prevedea o procedură de sancționare specială și una ordinară. În cazul în care o societate nu va respecta termenul-limită de nouă luni pentru depunerea datelor contabile, în temeiul procedurii speciale, se va emite o hotărâre de penalizare, fără notificare prealabilă, fără obligația de motivare și fără posibilitatea ca societatea să exprime puncte de vedere. Dacă în cadrul unei perioade de 14 zile societatea sancționată a depus o obiecție motivată la hotărârea de penalizare, aceasta a devenit imediat nulă, iar procedura ordinară a fost inițiată, permițând ambelor părți în cauză să-și expună punctele de vedere.

Analizând întrebarea, CEJ a stabilit mai întâi că Articolul 283 din Codul Comercial austriac intra sub incidența legislației UE în scopul Articolului 51(1) CDF, întrucât stabilea un sistem de sancționare pentru garantarea respectării unei obligații din legislația UE consacrată de prevederile Directivei a Unsprezecea (§ 75).

Cu privire la fondul drepturilor CDF vizate, CEJ a apreciat faptul că sistemul de sancționare era compatibil cu dreptul la protecție judiciară eficientă și dreptul la apărare, întrucât nici termenul-limită de 14 zile pentru obiecții, nici interdicția de a expune puncte de vedere în procedura

specială nu depășeau o limitare necesară și proporțională a dreptului (§§81, 85-88).

B) ***Prevederi procedurale naționale care permit protecția legală a drepturilor conferite indivizilor prin legislația Uniunii în cadrul instanțelor naționale***

Conform jurisprudenței consacrate a CEJ, „în absenţa unor norme comunitare care să reglementeze chestiunea, este de competenţa sistemului juridic naţional al fiecărui stat membru să desemneze instanţele competente şi să stabilească norme procedurale detaliate, care să se aplice în cazul acţiunilor menite să apere drepturile persoanelor, care decurg direct din dreptul comunitar, cu condiţia ca aceste norme să nu fie mai puţin favorabile decât cele care se aplică la nivel naţional în cazul acţiunilor similare (principiul echivalenţei) şi cu condiţia ca acestea să nu facă imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea practică a drepturilor conferite de dreptul comunitar (principiul eficienţei)."[19]

Tratatul de la Lisabona a codificat această jurisprudență: Articolul 19(1), teza a doua, TUE, stipulează faptul că „Statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție judiciară efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii." **În consecință, prevederile procedurale naționale care transpun obligația din legislația UE primară prevăzută de Articolul 19(1), teza a doua, TUE, intră în domeniul de aplicare a legislației Uniunii (prin urmare, și în domeniul de aplicare a Cartei), indiferent dacă acele prevederi au fost adoptate cu scopul specific de a se conforma acelei obligații a legislației UE.**

Exemplul 1 – Cauza C-279/09 *DEB*

Reglementarea declanșatoare din legislația UE: principiul responsabilității statelor membre pentru încălcările legislației UE, prin care o persoană are dreptul, în anumite condiții, să obțină despăgubirea daunelor cauzate de această încălcare, în combinație cu jurisprudența CEJ, prin care, în absența reglementărilor procedurale comune, acțiunea este guvernată de reglementările procedurale naționale ale fiecărui stat membru, în conformitate cu principiile eficienței și echivalenței[20].

Măsurile naționale vizate: prevederile Codului de Procedură Civilă german, care, conform interpretării asigurate de *Bundesverfassungsgericht* (Curtea Constituțională germană), nu permit accesul persoanelor juridice la asistență judiciară.

Cauza. Reclamantul, o societate care operează pe piața gazelor naturale, a pretins că a suferit daune ca rezultat al întârzierii transpunerii în ordinea juridică germană a două directive cu privire la furnizarea gazelor naturale. Prin urmare, a acționat în instanță Germania în conformitate cu jurisprudența *Francovich*.[21] Deoarece nu dispunea de venituri sau bunuri, DEB nu și-a permis plata costurilor judiciare în avans, conform legislației naționale relevante. Din același motiv, DEB nu a putut plăti un avocat, a cărui prezență este obligatorie conform legislației germane pentru acest tip de acțiune. În lumina interpretării prevederilor naționale

[19] *Steffensen*, § 60.

[20] De la hotărârea sa în cauzele conexate C-6/90 și C-9/90, *Francovich*, Curtea a reținut că statele membre sunt obligate să despăgubească daunele cauzate indivizilor prin încălcările legislației Comunității (de la acea dată) pentru care pot fi făcute responsabile, cu condiția îndeplinirii anumitor condiții. Acțiunea pentru daune va fi introdusă înaintea instanțelor naționale competente ale statului membru care nu a transpus sau nu a transpus adecvat directiva. Cu privire la reglementările procedurale cu privire la acțiune, Curtea a afirmat că „în absenţa unor norme comunitare [în prezent, ale Uniunii], este de competenţa sistemului juridic naţional al fiecărui stat membru să desemneze instanţele competente şi să stabilească norme procedurale detaliate, care să se aplice în cazul acţiunilor menite să apere drepturile persoanelor, care decurg direct din dreptul comunitar [în prezent, al Uniunii] (…), [care oricum] nu trebuie să fie mai puţin favorabile decât cele care se aplică la nivel naţional în cazul acţiunilor similare şi cu condiţia ca acestea să nu facă imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea practică a drepturilor conferite de dreptul comunitar", *ibid.*, §§ 42 și 43.

[21] Consultați nota de subsol anterioară.

relevante decurgând din jurisprudența *Bundesverfassungsgericht*, solicitările DEB pentru asistență judiciară au fost respinse. Societatea a apelat hotărârea și, deși tribunalul de primă instanță a respins cererea, *Oberlandesgericht* (Tribunalul Regional Superior) a hotărât să adreseze o întrebare preliminară cu privire la, în principal, compatibilitatea reglementărilor naționale relevante de procedură civilă cu principiul de eficiență al UE. În ordonanța de trimitere, judecătorul național nu a făcut nicio referire la Cartă.[22]

După ce a observat faptul că cauza privea „principiul protecției judiciare eficiente, care este un principiu general al legislației UE", CEJ a indicat imediat că „În ceea ce privește drepturile fundamentale, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, este necesar să se țină seama de cartă, care are « aceeași valoare juridică cu cea a Tratatelor»" (§ 30).[23] Apoi a reamintit că „Articolul 51(1) din Carta prevede astfel că dispozițiile cartei se adresează statelor membre în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii" (*ibid.*). În consecință, Curtea a hotărât „reformularea întrebării adresate în sensul că aceasta privește interpretarea principiului protecției judiciare eficiente, astfel cum a fost consacrat la articolul 47 din cartă".[24] Procedând astfel, CEJ a afirmat implicit că prevederile naționale care sunt *funcționale* pentru exercitarea acțiunilor menite să asigure exercitarea efectivă a drepturilor (autonome) acordate de legislația Uniunii – precum, spre exemplu, dreptul ca statele membre să remedieze daunele rezultând din încălcările legislației Uniunii – vor respecta drepturile fundamentale UE.

C) ***Aplicarea reglementărilor legislației UE sau a prevederilor naționale care le transpun de către o instanță națională sau o autoritate administrativă națională***

Obligația statelor membre de a transpune în practică legislația Uniunii în conformitate cu drepturile fundamentale UE nu privește doar legiuitorul, ci vizează și autoritățile naționale cărora li s-a încredințat aplicarea legislației în cadrul statelor membre. Prin urmare, când acestea aplică (sau interpretează) reglementările legislației UE sau prevederile naționale care le transpun, instanțele naționale și autoritățile administrative vor aplica (sau interpreta) aceste prevederi pe cât se poate în conformitate cu drepturile fundamentale UE.

Spre exemplu, în cauza *Stefan*[25], Curtea de Justiție a afirmat că chiar dacă un stat membru nu transpune în legislația sa Articolul 4(2), punctul c) din Directiva 2003/4/CE privind accesul publicului la informațiile despre mediu, care autorizează prevederea unei excepții la obligația de a divulga informații despre mediu pentru a respecta dreptul la un proces echitabil, „statele membre au, în orice caz, obligația să utilizeze marja de apreciere pe care le-o conferă litera (c) din articolul 4(2) din această directivă într-un sens conform cu cerințele care decurg din articolul [47] din Cartă." (§ 34). A mai adăugat că „întrucât obligația de a asigura respectarea normelor de drept al Uniunii în cadrul competențelor acestora revine tuturor autorităților statelor membre, inclusiv organelor administrative și jurisdicționale, acestea din urmă au obligația, într-o cauză precum cea în discuție în litigiul principal, dacă sunt reunite condițiile pentru o aplicare a articolului 47 al doilea paragraf din Cartă, să asigure respectarea dreptului fundamental garantat de articolul menționat" (§ 35). În consecință, „o interpretare potrivit căreia Directiva 2003/4 ar autoriza statele membre să adopte măsuri incompatibile cu articolul 47 al doilea paragraf din cartă sau cu articolul 6 TUE nu poate fi admisă" (§ 36).

[22] Prevederile naționale în cauză erau îndeosebi Paragraful 12(1) din *Gerichtskostengesetz* (Legea cheltuielilor juridice), și Paragrafele 78(1), 114, 116, 122(1) și 123 din *Zivilprozessordnung* (Codul de Procedură Civilă).
[23] CEJ, *DEB*, cit., paragraful 30.
[24] *Ibid.*, paragraful 33.
[25] Curtea de Justiție, hotărârea din 8 mai 2014, cauza C-329/13, *Stefan*.

D) ***Măsuri naționale care derogă de la reglementările legislației Uniunii în baza motivelor de derogare expres prevăzute de legislația UE primară sau secundară sau în baza jurisprudenței sau cerințelor obligatorii CEJ***

Exemplul 1 – Cauza C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*

Reglementarea declanșatoare din legislația UE: Articolul 21(1) TFUE cu privire la circulația liberă a cetățenilor UE în cadrul Uniunii

Măsura națională vizată: o lege austriacă cu statut constituțional, împiedicând utilizarea titlurilor nobile de către cetățenii austrieci.

Cauza. În 2003, *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională din Austria) a interpretat legea austriacă cu privire la abolirea titlurilor nobile (care are statut constituțional) ca împiedicând utilizarea acestor titluri – inclusiv cele de origine străină – de către cetățenii austrieci.[26] Doamna Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein, cetățeană austriacă care locuia în Germania, a fost informată că numele său de familie urma să fie schimbat în „Sayn-Wittgenstein". „Fürstin [Prințesa] von Sayn-Wittgenstein" era numele de familie cu care fusese înregistrată la Registrul Austriac al Stării Civile după adoptarea sa de către un cetățean german. Femeia a formulat un apel la *Verwalunggsgerichtshof* (Curtea Administrativă), care a transmis către CEJ o întrebare preliminară prin care, în principal, întreba dacă interdicția deținerii titlurilor nobile, inclusiv cele de origine străină, s-ar putea califica drept o derogare de la Articolul 21(1) din TFUE, justificată prin motive de politică publică.

Inițial, Curtea a clarificat faptul că reclamanta se putea baza în mod valabil pe Articolul 21 din TFUE, fiind „cetățean al unui stat membru [care], în calitatea sa de cetățean al Uniunii, și-a exercitat libertatea de circulație și de ședere într-un alt stat membru" (§ 39). Curtea a observat, „cu titlu introductiv", faptul că „numele unei persoane este un element constitutiv al identității sale și al vieții sale private, a cărei protecție este consacrată în Articolul 7 din [Cartă] și Articolul 8 [din Convenție]".[27] Curtea a admis apoi că discrepanța din numele de familie putea împiedica dreptul la mișcare liberă, obligând femeia în mod continuu să înlăture îndoieli cu privire la identitatea ei.[28] Totuși, Curtea a considerat că obiectivul urmărit de legea națională contestată, și anume implementarea principiului de tratament egal consacrat în Constituția Austriei, era compatibil cu legislația Uniunii, subliniind faptul că principiul este consacrat și în Articolul 20 CDF (§ 89). Confirmând jurisprudența sa,[29] Curtea a clarificat că „necesitatea și proporționalitatea dispozițiilor adoptate în materie nu sunt excluse pentru simplul motiv că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru" (§ 91).[30] După ce a notat că „în conformitate cu Articolul 4(2) TUE, Uniunea respectă identitatea națională a statelor membre, forma republicană de guvernământ făcând parte de asemenea din această identitate", Curtea a concluzionat că interdicția nu părea disproporționată cu privire la obiectivul său declarat (§§ 92 și 93).

Exemplul 2 – Cauza C-411/10 *NS*

Reglementarea declanșatoare din legislația UE: Articolul 3(2) din Regulamentul (CE) nr. 343/2003 (Regulamentul Dublin II), conform interpretării Curții de Justiție.

Măsura națională vizată: aplicarea Regulamentului Dublin de către autoritatea națională competentă (și anume, decizia de a transfera solicitantul de azil în Statul Membru competent să

[26] Verfassungsgerichtshof, Geschäftszahl B557/03, Sammlungsnummer 17060.
[27] *Ibid.*, paragraful 50.
[28] *Ibid.*, paragrafele 66 și 70.
[29] Cauza C-36/02, *Omega*, §§ 37 și 38.
[30] *Ibid.*, paragraful 91, cu trimitere la.

examineze cererea sa conform criteriilor ordinare prevăzute de Regulament sau de a-și asuma răspunderea examinării cererii).

Cauza. Domnul N.S., cetățean afgan, după ce a călătorit prin Grecia, a ajuns în Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord și a solicitat azil. În conformitate cu Articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 343/2003, care stipulează criteriile și mecanismele stabilirii statului membru responsabil pentru examinarea unei solicitări de azil depuse la unul din statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (așa-numitul Regulament „Dublin II"),[31] Secretarul de Stat al Departamentului de Interne i-a solicitat Greciei – statul membru în care cetățeanul a intrat ilegal inițial – să-l preia pe domnul N.S. pentru a examina cererea sa de azil.[32] Domnul N.S. s-a opus transferului său în Grecia susținând că, din cauza stării haotice a sistemului de azil din Grecia, exista riscul grav de încălcare a drepturilor sale fundamentale acordate prin, *inter alia*, Articolele 1, 4, 18, 19(2) și 47 CDF. Prin urmare, N.S. a susținut că Regatul Unit ar fi trebuit să-i examineze cererea în baza Articolului 3(2) din Regulamentul Dublin II, care permite statului membru în care s-a depus cererea să-și asume răspunderea examinării acesteia, chiar dacă alt stat membru ar fi competent. Conform Articolului 3(1) din acest Regulament, o cerere de azil depusă pe teritoriul Uniunii trebuie examinată de un singur stat membru, pe care statul membru în care s-a depus cererea trebuie să-l identifice în conformitate cu criteriile stipulate în Regulament. Articolul 3(2) mai adaugă că „prin derogare (...), fiecare stat membru poate examina o cerere pentru azil care îi este prezentată de un resortisant al unei țări terțe, chiar dacă această examinare nu este responsabilitatea sa în temeiul criteriilor prezentate de prezentul regulament." Deși judecătorul de fond a respins cererea domnului N.S., declarând că mecanismul Dublin II se bazează pe prezumția că toate statele membre sunt țări sigure din punctul de vedere al respectării drepturilor fundamentale,[33] curtea de apel a hotărât să emită o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare.[34] Una din problemele ridicate a fost dacă statele membre sunt obligate să respecte drepturile fundamentale UE când hotărăsc să-și asume responsabilitatea asupra unei cereri de azil în temeiul Articolului 3(2) din Reglementare.

CEJ a respins argumentul avansat de Guvernul britanic, conform căruia Articolul 3(2) din Regulament ar trebui privit ca o autentică „clauză de suveranitate" menită să protejeze o prerogativă care aparținea inițial statelor membre. Dacă Curtea ar fi acceptat acest argument, ar fi trebuit să-și decline competența asupra drepturilor fundamentale, în favoarea aplicabilității (exclusive) a standardelor drepturilor umane *naționale* și *internaționale*. Prin contrast, CEJ și-a afirmat competența cu privire la hotărârile adoptate de statele membre conform Articolului 3(2) din Regulament, care considera că „recunoaște statelor membre o putere de apreciere care face parte integrantă din sistemul european comun de azil", fiind unul din „mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil" (§§ 65 și 68). În perspectiva Curții, acest fapt este confirmat de faptul că consecințele acestor hotărâri sunt guvernate de însăși Regulamentul (§ 67). În baza acestor premise, Curtea a concluzionat că „un stat membru care exercită această putere de apreciere trebuie să fie considerat ca punând în aplicare dreptul Uniunii în sensul Articolului 51(1) din Cartă" (§ 68).

E) ***Prevederi naționale care clarifică noțiuni cuprinse în măsurile legislației UE***

[31] O.J. 2003 *L* 50, 1.

[32] Cf. Articolului 10 din Reglementare, cit. Conform Articolului 17(1), „atunci când un stat membru în care s-a prezentat o cerere de azil consideră că alt stat membru este responsabil de examinarea cererii, acesta poate, pe cât de repede posibil și în orice caz în trei luni de la data la care a fost prezentată cererea în sensul articolului 4 paragraful (2), sesiza celălalt stat membru să preia solicitantul".

[33] *R. (în cererea lui S) împotriva Secretarului de Stat al Departamentului de Interne*, [2010] EWHC 705 (Admin).

[34] *R. (în cererea lui NS) împotriva Secretarului de Stat al Departamentului de Interne* (Trimitere la CEJ) [2010] EWCA Civ 990.

Actele Uniunii conțin câteodată articole care stipulează definiția anumitor noțiuni și termeni specifici utilizați în actul în cauză. Noțiunea sau termenul relevant are un înțeles autonom și uniform în legislația Uniunii, iar în cazul unor îndoieli va fi clarificat de CEJ (care va interpreta noțiunea sau termenul în conformitate cu Carta). Totuși, există și acte în care legislația UE face referire în mod expres la legislația națională (și anume, legislația relevantă a fiecărui stat membru), lăsând la latitudinea acesteia definirea noțiunii sau termenului în cauză. Conform explicației CEJ, „o astfel de trimitere presupune că legiuitorul Uniunii a intenționat să respecte diferențele care există între statele membre cu privire la definiția și la domeniul de aplicare exact al noțiunilor în discuție".[35] Totuși, după cum a clarificat Curtea, lipsa unei definiții autonome în legislația Uniunii nu înseamnă faptul că statele membre pot submina atingerea efectivă a obiectivelor actului Uniunii în discuție și nici obligația lor de a transpune în practică acest act în conformitate cu drepturile fundamentale UE. Prin urmare, măsurile naționale care specifică noțiunile mai sus menționate intră sub incidența domeniului de aplicare a Cartei.

Exemplu – Cauza C-571/10 *Kamberaj*

Prevederea legislației UE: Articolul 11(1)(d) din Directiva 2003/109/CE privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung, conform cărora „Rezidenții pe termen lung beneficiază de egalitate de tratament cu privire la (...) securitatea socială, asistența socială și protecția socială astfel cum sunt definite de legislația internă".

Măsura națională vizată: o lege italiană (mai exact, o lege provincială adoptată de către Provincia Autonomă Bolzano) care prevede, cu privire la acordarea unui ajutor social locativ, tratament diferit pentru resortisanții țărilor terțe prin comparație cu acela acordat cetățenilor Uniunii (italieni sau alții) care rezidă pe teritoriul Provinciei Autonome Bolzano.

Cauza: Legea provincială în discuție aloca fonduri pentru ajutorul social locativ în baza unei medii ponderate stabilite cu privire la dimensiunea numerică și nevoile fiecărei categorii. Totuși, în vreme ce pentru cetățenii italieni și ai Uniunii cei doi factori luați în calcul la stabilirea mediei ponderate sunt supuși aceluiași multiplicator, și anume 1, pentru resortisanții terților țări elementul cu privire la dimensiunea lor numerică era supus multiplicatorului 5, deși nevoile lor erau supuse multiplicatorului 1. Tribunalul din Bolzano a pus sub semnul întrebării compatibilitatea legii provinciale cu principiul nediscriminării dintre resortisanții terților țări care sunt rezidenți pe termen lung și cetățenii Uniunii, conform Directivei 2003/109/CE. După ce a constatat că mecanismul de mai sus pentru alocarea fondurilor crea o diferență în tratamentul celor două categorii, Curtea a considerat că intra sub în domeniul de aplicare a Articolului 11(1)(d), care privește discriminarea cu privire la „securitatea socială, asistența socială și protecția socială astfel cum sunt definite de legislația internă." Deși a recunoscut că „o astfel de trimitere [la legea națională] presupune că legiuitorul Uniunii a intenționat să respecte diferențele care există între statele membre cu privire la definiția și la domeniul de aplicare exact al noțiunilor în discuție", Curtea a remarcat că acest fapt „nu înseamnă că statele membre pot să aducă atingere efectului util al Directivei 2003/109 atunci când aplică principiul egalității de tratament prevăzut la acest articol".[36] După ce a reamintit faptul că, conform Articolului 51(1) din Cartă, statele membre trebuie să respecte drepturile fundamentale acordate de Cartă „atunci când implementează legislația Uniunii", Curtea s-a bazat pe Articolul 34(3) din Cartă. Conform acestei prevederi, „Uniunea recunoaște și respectă dreptul la asistență socială și la asistență în ceea ce privește locuința, destinate să asigure o viață demnă tuturor celor care nu dispun de resurse suficiente." Apoi Curtea a afirmat faptul că măsurile naționale de asigurare și asistență socială care îndeplinesc scopul la care se face referire în Articolul 34(3) CDF trebuie să fie privite ca intrând în domeniul de aplicare a obligației de tratament egal stipulate de Directivă.[37] Așadar, instanța națională trebuia

[35] *Kamberaj*, § 77.
[36] *Kamberaj*, §§ 77-78.
[37] *Ibid.*, § 92.

să stabilească dacă legea provincială întrunea respectiva condiție. În cazul în care o întrunea, Tribunalul din Bolzano trebuia să rețină că legea provincială era incompatibilă cu principiul nediscriminării implementat de Directivă.

F) **Alte două situații care trebuie menționate …**

F.1 **Scenariul *Kücükdeveci***

Kücükdeveci, o cauză în care s-a pronunțat o hotărâre la scurt timp după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona[38], CEJ a aplicat Carta într-o cauză demonstrând un alt tip de conexiune dintre Cartă și legislația UE decât cele examinate la punctele de la A) la E) de mai sus.

Pe scurt,[39] Curtea s-a bazat pe Cartă (în special Articolul 21(1) privind nediscriminarea) într-o cauză cu privire la o măsură națională adoptată independent de legislația Uniunii, care reglementa același obiect acoperit ulterior de o Directivă UE, stipulând o reglementare incompatibilă cu cea din urmă. Curtea a observat faptul că conduita pretins discriminatorie a avut loc după expirarea perioadei stabilite pentru transpunerea Directivei de către statele membre. Apoi a afirmat că „la această dată, directiva menționată a avut ca efect introducerea în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii a reglementării naționale în discuție în acțiunea principală, care cuprinde o materie guvernată de aceeași directivă, mai exact, în speță, condițiile de concediere”.[40] Prin urmare, se poate deduce că, după expirarea perioadei de transpunere, prevederile unei Directive declanșează aplicarea Cartei în orice cauză care intră în domeniul de aplicare *ratione temporis* al Directivei și care implică o măsură națională (sau prevederi) care tratează exact același obiect reglementat de Directivă.

Se poate observa cu ușurință ce implicații cu bătaie largă are acest tip de conexiune. Totuși, faptul că nu există încă o jurisprudență constantă a Curții necesită o oarecare precauție[41].

F.2 **Trimiterea la legislația UE făcută de o prevedere națională care nu are nicio altă conexiune cu legislația UE**

Legiuitorul național decide câteodată să includă o trimitere la anumite prevederi ale legislației UE (primară sau secundară) într-o măsură pur națională. Conform jurisprudenței constante a Curții, Curtea „s-a declarat (...) competentă să statueze asupra cererilor de pronunțare a unor hotărâri preliminare referitoare la dispoziții de drept al Uniunii în cazuri în care situația de fapt din cauza principală se situa în afara domeniului de aplicare a dreptului Uniunii, dar în care aplicabilitatea respectivelor dispoziții ale acestui drept fusese determinată de dreptul național ca urmare a trimiterii realizate de acesta din urmă la conținutul acelor dispoziții.”.[42] Totuși, trimiterea trebuie să fie

[38] Cauza C-555/07 din 19 ianuarie 2010.
[39] Consultați și Modulul 4.
[40] *Kücükdeveci*, § 25.
[41] Consultați, totuși, hotărârea din 26 septembrie 2013, cauza C-476/11, *HK Danmark v. Experian*. Cu privire la cauzele de discriminare, o limită specifică poate fi dedusă din hotărârea ulterioară *Kaltoft*. Directivele anti-discriminare adoptate de legiuitorul UE acoperă un set limitat de motive de nediscriminare. Într-una din întrebările sale preliminare, instanța națională a întrebat dacă legislația Uniunii trebuie interpretată ca stipulând un principiu general de nediscriminare în motiv de obezitate cu privire la angajare și nediscriminare. După ce a declarat că nici Tratatele, nici dreptul secundar UE nu ar susține un răspuns afirmativ, Curtea a reamintit jurisprudența sa potrivit căreia „domeniul de aplicare a [Directivelor anti-discriminare] nu ar trebui extins prin analogie dincolo de discriminarea în baza motivelor listate [în acestea]”.[41] Acest fapt sugerează că, într-un caz care privește o măsură națională de discriminare care reglementează același domeniu acoperit de o Directivă anti-discriminare și care intră în domeniul de aplicare în timp al acesteia, nu ne putem baza pe Articolul 21 din Cartă pentru a contesta acele măsuri în baza nediscriminării care nu este inclusă explicit în Directivă. Cu alte cuvinte, aceste temeiuri sunt o parte integrantă a domeniului de aplicare material al Directivei.
[42] CEJ, hotărârea din 21 decembrie 2011, Cauza C-282/10, *Cicala*, § 17.

efectuată într-un asemenea mod ca prevederea legislației UE în cauză să fie aplicabilă „direct și necondiționat”[43].

Când aceste condiții sunt îndeplinite, o instanță națională poate (în cazul existenței îndoielilor) solicita CEJ să interpreteze prevederile legislației UE la care se face referire în lumina Cartei. În acest scenariu, Carta poate avea un impact asupra legislației naționale care, în sine, nu intră în domeniul de aplicare a legislației Uniunii.

2.2 Domeniul de aplicare a Cartei ca chestiune de drept *și de fapt*

Taxonomia anerioară demonstrează faptul că anumite prevederi naționale au o legătură structurală cu legislația UE, deoarece legiuitorul național le-a adoptat pentru a transpune în practică anumite obligații ale legislației UE. În mod necesar, aceste prevederi intră în domeniul de aplicare a legislației Uniunii (prin urmare, al Cartei). Prin contrast, atunci când o prevedere națională nu are o asemenea legătură structurală cu legislația UE, faptele cauzei joacă un rol decisiv cu privire la aplicarea Cartei.
Luați în considerare următoarele două cauze, **A** și **B**, care sunt inspirate din două cauze reale asupra cărora Curtea de Justiție a pronunțat hotărâri, respectiv Cauza C-279/09 *DEB* și Cauza C-258/13 *Sociedade Agrícola*.

Cauza A: o societate germană care operează în sectorul gazelor naturale vizează introducerea unei acțiuni pentru stabilirea răspunderii Germaniei în temeiul legislației UE. Într-adevăr, ca urmare a faptului că Germania nu a transpus două Directive UE cu privire la comercializarea gazelor naturale în termenul-limită fixat, societatea a suferit pierderi economice majore. Din cauza lipsei veniturilor și activelor, societatea nu poate achita avocatul și, prin urmare, solicită asistență judiciară. Totuși, în conformitate cu reglementările germane, doar persoanele fizice pot primi asistență judiciară. Societatea contestă aceste reglementări înaintea instanței naționale.

Cauza B: o societate comercială portugheză operând în domeniul comercializării produselor agricole dorește să introducă o acțiune în justiție împotriva altei societăți comerciale cu sediul în Portugalia pentru a recupera un credit pentru un serviciu furnizat în Portugalia. Totuși, prima societate nu are venituri sau bunuri și nu poate plăti un avocat. Solicită asistență judiciară, însă cererea este respinsă, deoarece conform reglementărilor portugheze, doar persoanele fizice pot primi asistență judiciară. Societatea contestă aceste reglementări înaintea instanței naționale.

Atât instanța germană, cât și cea portugheză inaintea cărora cele două societăți au introdus acțiuni au îndoieli cu privire la compatibilitatea reglementărilor naționale relevante cu Articolul 47(3) din Cartă cu privire la dreptul la asistență judiciară. Nu există legislație UE cu privire la accesul la asistență juridică înaintea instanțelor statelor membre. Astfel, nu există nicio legătură structurală între prevederile naționale în cauză și legislația UE. Ambele instanțe hotărăsc să adreseze o întrebare preliminară către CEJ, care reține Carta ca fiind aplicabilă în cauza A, în vreme ce își declară lipsa vădită de competență în cauza B. De ce?

Acțiunea în instanță pe care societatea germană vrea să o introducă împotriva Germaniei are ca scop asigurarea respectării unui drept acordat de legislația UE: dreptul de a primi despăgubiri din partea statelor membre pentru daunele rezultate din încălcări ale obligațiilor acestora din legislația UE (precum obligația de a transpune o Directivă UE în termenul limită fixat). Astfel, este vorba de mai mult decât a pretinde „pur și simplu” că o prevedere a Cartei este încălcată.

[43] *Ibid.*, § 19. CEJ a făcut referire la cazuri anterioare similare, ceea ce este util atunci când examinăm dacă *trimiterea* legii naționale îndeplinește *testul* stabilit de Curte.

Prin contrast, nu există nicio reglementare a legislației UE alta decât prevederea Cartei pretins încălcată care să se aplice în cauza B. Toate elementele cauzei sunt limitate la teritoriul unui singur stat membru. Prin urmare, nu se aplică prevederile Tratatului cu privire la circulația liberă a serviciilor. Mai mult, acțiunea în instanță pe care societatea portugheză dorește să o introducă nu privește o situație reglementată de legislația UE. Totuși, dacă faptele cauzei ar fi fost diferite (spre exemplu, dacă prevederile cu privire la libertatea de furnizare a serviciilor ar fi fost aplicabile), Carta s-ar fi putut aplica.

Principala concluzie care poate fi dedusă din acest exemplu este că, cu excepția cazului în care prevederea națională are o legătură structurală cu legislația UE (și anume, a fost adoptată de legiuitorul național pentru a transpune în practică legislația UE), chestiunea încadrării prevederii în domeniul de aplicare a Cartei nu poate fi soluționată definitiv. Mai degrabă, aceasta depinde strict de faptele cauzei. În consecință, poate varia de la caz la caz.

3. Relevanța Convenției și a standardelor naționale de protecție în cadrul domeniului de aplicare a Cartei

Aplicabilitatea Cartei nu exclude neapărat aplicarea altor surse de protecție a drepturilor fundamentale, care sunt obligatorii pentru statul membru în discuție. Mai jos se acordă atenție relației dintre Cartă și constituțiile statelor membre (**secțiunea 3.1**) și relației dintre Cartă și Convenție (**secțiune 3.2**).

3.1 Relația dintre Cartă și constituțiile statelor membre

Articolul 53 din Cartă, intitulat „Nivelul de protecție", stipulează: „Niciuna dintre dispozițiile prezentei Carte nu poate fi interpretată ca restrângând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute, în domeniile de aplicare corespunzătoare, (...) prin constituțiile statelor membre." După câte se pare, această prevedere limitează caracterul absolut al supremației legislației primare UE asupra legii naționale, permițând statelor membre, în situații care nu intră în domeniul de aplicare a Cartei, să se bazeze pe standardul național pentru protecția drepturilor fundamentale, dacă standardul prevede un nivel mai mare de protecție decât Carta. Curtea de Justiție, în ședința Marii Camere, a respins cu fermitate această interpretare în cauza *Melloni*.[44]

Cauza a rezultat dintr-o întrebare dintr-o trimitere preliminară adresată de Curtea Constituțională din Spania. În esență, întrebarea era dacă Curtea se putea baza pe Articolul 53 din Cartă pentru a aplica Articolul 24(2) din Constituția Spaniei pentru destinatarii unui Mandat European de Arestare (MEA) cu privire la hotărârile pronunțate *in absentia*. Într-adevăr, standardul național ar putea să stipula o protecție mai extinsă a drepturilor la un proces echitabil decât cea acordată prin Hotărârea Cadru care instituie mecanismul MEA. Curtea de Justiție a afirmat faptul că o asemenea utilizare a Articolului 53 din Cartă „ar aduce atingere principiului supremației dreptului Uniunii, în măsura în care ar permite unui stat membru să împiedice aplicarea unor acte de drept al Uniunii pe deplin conforme cu Carta, din moment ce acestea nu ar respecta drepturile fundamentale garantate de constituția statului respectiv." [45] Astfel, și-a confirmat jurisprudența consacrată prin care „în virtutea principiului supremației legislației UE, (...) invocarea de către un stat membru a unor dispoziții de drept național, fie ele de natură constituțională, nu poate afecta efectul dreptului Uniunii pe teritoriul acestui stat".[46]

[44] Hotărârea din 26 februarie 2013, cauza C-399/11, *Melloni*.
[45] *Melloni*, cit., § 59.
[46] Cauza 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125, § 3, și *Melloni*, cit., § 59.

Totuși, în aceeași hotărâre, CEJ a adăugat că „Articolul 53 din Cartă confirmă că, în cazul în care un act de drept al Uniunii implică măsuri naționale de punere în aplicare, autoritățile și instanțele naționale sunt libere să aplice standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale, cu condiția ca această aplicare să nu compromită nivelul de protecție prevăzut de cartă, astfel cum a fost interpretată de Curte, și nici supremația, unitatea și caracterul efectiv ale dreptului Uniunii." Curtea a constatat că prevederea Hotărârii Cadru cu privire la executarea unui MEA cu privire la o hotărâre pronunțată *in absentia* nu acordă statelor membre nicio libertate de manevră. Într-adevăr, acea prevedere stipulează că, de regulă, statele membre pot refuza executarea unui MEA. Ca excepție, refuzul nu este permis atunci când există anumite circumstanțe specificate de prevederea însăși. În alte cuvinte, prin prevederea în cauză, legiuitorul UE a încercat să atingă un echilibru corect între protejarea drepturilor de apărare ale destinatarilor unui MEA, pe de o parte, și păstrarea eficienței sistemului MEA, pe de altă parte. Prin urmare, Curtea a concluzionat că nu era posibilă aplicarea Articolului 24(2) din Constituția Spaniei.

În baza abordării Curții în cauza *Melloni*, pentru a înțelege dacă există posibilitatea aplicării standardului național pentru protecția drepturilor fundamentale, trebuie verificat dacă reglementarea din legislația UE care declanșează aplicarea Cartei în cauza respectivă[47] lasă o marjă de discreție statelor membre cu privire la implementarea sa. Dacă da, atunci instanța națională va aplica standardul național de protecție, cu condiția ca nivelul de protecție acordat de Cartă, precum și „supremația, unitatea și eficiența" dreptului Uniunii, nu sunt compromise (*scenariul 1*).

Prin contrast, nu există posibilitatea aplicării standardelor naționale în situații în care reglementarea din legislația UE care declanșează aplicarea Cartei într-o anume cauză stabilește un nivel exact al protecției pentru dreptul(urile) fundamental(e) implicat(e) (*scenariul 2*).

Aveți în vedere faptul că, în primul scenariu, CEJ s-a referit la nivelul de protecție acordat de Cartă „conform interpretării Curții" însăși. Mai mult, cea de-a doua limită se bazează pe concepte largi, a căror aplicare într-un caz specific poate să nu fie evidentă câteodată. În cazul unor îndoieli, instanțele naționale pot lua în calcul trimiterea unei întrebări preliminare către CEJ. În mod similar, o instanță națională ar trebui să trimită o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare către CEJ, atunci când există îndoieli cu privire la compatibilitatea prevederii declanșatoare a legislației UE cu Carta.

3.2 Convenția ca standard minim de protecție cu privire la Cartă

Articolul 52(3) CDF stipulează o reglementare specifică cu privire la relavanța Convenției în cadrul domeniului de aplicare a Cartei. În special, acesta declară că „În măsura în care Carta conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată.". Aceeași prevedere mai adaugă că legislația Uniunii nu este împiedicată să prevadă o protecție mai extinsă.

În alte cuvinte, Convenția reprezintă *standardul* minim de protecție în privința „drepturilor corespunzătoare."

Explicațiile oficiale ale Articolului 52(3) CDF includ două liste de „drepturi corespunzătoare", care enumeră Articolele Cartei în care „atât înțelesul, cât și domeniul de aplicare sunt aceleași ca în Articolele corespunzătoare din Convenție" și în care „înțelesul este același ca în Articolele corespunzătoare din Convenție, dar (...) domeniul de aplicare este mai larg." Cele două liste nu sunt exhaustive, ci reflectă starea actuală a legislației și rămân deschise la „evoluții ale legii, legislației și Tratatelor". Într-adevăr, anumite corespondențe adiționale au apărut deja în jurisprudența CEJ. Spre exemplu, conform explicației sale oficiale, Articolul 49(1) corespunde articolului 7(1) din

[47] Consultați secțiunea 2 de mai sus, în special 2.2.

Convenție, cu excepția principiului retroactivității legii ulterioare care prevede o pedeapsă penală mai ușoară. Principiul poate fi găsit în ultima parte a prevederii Cartei. Totuși, într-o hotărâre din 2009, *Scoppola împotriva Italiei (Nr. 2)*,[48] Curtea de la Strasbourg a interpretat Articolul 7(1) din Convenție ca incluzând și principiul retroactivității sancțiunii penale mai ușoare, făcând referire la Articolul 49(1) CDF.

Când o măsură națională care intră în domeniul de aplicare a Cartei[49] pare să fie contrară unui drept fundamental al Cartei, instanța națională va stabili dacă este vorba de un „drept corespunzător". Dacă da, pentru a stabili dacă este vorba de o încălcare, se va ține cont de înțelesul și domeniul de aplicare a dreptului fundamental relevant așa cum rezultă din Convenție, ținând cont nu doar de textul Convenției, ci și de interpretarea furnizată de Curtea de la Strasbourg.[50] Conform explicației oficiale a Articolului 52(3) CDF, paralela se extinde și asupra chestiunii limitărilor autorizate, care trebuie să fie aceleași cu cele stipulate în Convenție. În consecință, aceleași motive pentru limitări stipulate de Convenție se aplică și drepturilor corespunzătoare ale Cartei. Mai mult, drepturile absolute conform Convenției sunt absolute și conform Cartei.

Deoarece toate statele membre sunt Înalte Părți Contractante ale Convenției, este importantă asigurarea coerenței de fond a protecției acordată drepturilor corespunzătoare din Convenție și din Cartă. Instanța națională se va asigura că nivelul de protecție a drepturilor fundamentale acordat prin măsurile naționale care intră în domeniul de aplicare a Cartei respectă Articolul 52(3) din Cartă. În același timp, instanța națională ar trebui să contribuie la asigurarea alinierii legislației UE la această prevedere, adresând o întrebare preliminară la CEJ, dacă este cazul.

4. Efectele Cartei

Cartaa acționează ca un parametru pentru interpretarea reglementărilor primare și secundare din legislația Uniunii și a măsurilor naționale care intră în domeniul său de aplicare (consultați secțiunea 2). Prevederile sale mai stipulează și temeiuri pentru revizuirea reglementărilor dreptului secundar UE. În cazul unui conflict (aparent), o instanță națională poate (sau ar trebui, în funcție de circumstanțe) să trimită o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare la CEJ, solicitând ca aceasta să interpreteze prevederea sau să evalueze valabilitatea acesteia în lumina Cartei.

Ce se întâmplă dacă măsura națională nu poate fi interpretată în conformitate cu Carta? Dacă prevederea relevantă din Cartă întrunește condițiile pentru efect direct identificate de CEJ, instanța națională va putea să o aplice în cauza relevantă fără a fi necesară intervenția legiuitorului național. Totuși, înainte de a examina aceste condiții (secțiunea 4.2), merită acordată atenție Articolului 52(5) CDF, care prevăd un regim specific și mai limitat pentru prevederile Cartei care conțin „principii" (secțiunea 4.1).

4.1 Invocarea în instanță a „principiilor" Cartei

Articolul 52(5) stipulează:

> "Dispoziţiile prezentei carte care conţin principii pot fi puse în aplicare prin acte legislative şi de punere în aplicare adoptate de instituţiile, organele, oficiile şi agenţiile Uniunii, precum şi prin acte ale statelor membre în cazurile în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, în exercitarea competenţelor lor respective. Invocarea lor în faţa instanţei judecătoreşti se admite numai în scopul interpretării şi controlului legalităţii unor astfel de acte."

[48] CEDO, hotărârea de la 17 septembrie 2009, nr. cerere 10249, *Scoppola împotriva Italiei* (Nr. 2), §§ 105 și 109.
[49] Consultați secțiunea 2.2. de mai sus.
[50] Această referință la jurisprudența CEDO poate fi găsită în explicația Articolului 52(3) din Cartă.

Cu alte cuvinte, această prevedere evidențiază o categorie de prevederi ale Cartei – acelea care conțin „principii" – care pot acționa doar ca parametri pentru interpretare și temeiuri ale valabilității/compatibilității legislației Uniunii și măsurilor naționale care implementează dreptul Uniunii. Cu alte cuvinte, nu ne putem baza direct pe „principii" pentru neaplicarea prevederilor naționale contrare.

Articolul 52(5) din Cartă este neclar cu privire la domeniul de aplicare a „principiilor". Cuvântul „acte" din cea de-a doua propoziție a Articolului 52(5) din Cartă poate sugera că ne putem baza pe „principii" pentru a testa compatibilitatea cu Carta strict a măsurilor Uniunii și naționale adoptate *în vederea* implementării „principiului" pretins încălcat. Este preferabilă interpretarea mai largă, prin care orice măsură națională care intră în domeniul de aplicare a Cartei poare fi testată în raport cu un „principiu". În caz contrar, protecția „principiilor" ar fi insuficientă cu privire la actele care interferează mai probabil cu acestea, și anume acele acte care nu sunt adoptate cu scopul de a implementa „principii". Conform acestei interpretări mai largi, caracteristica distinctivă a „principiilor", în ceea ce privește invocarea lor în instanță, este că nu nu putem baza pe ele pentru neaplicarea prevederii naționale contrare.

Este suficient de problematic faptul că „principiul" nu este definit în Cartă, iar explicația din Articolul 52(5) nu furnizează o listă a „principiilor" Cartei. Totuși, explicația conține anumite îndrumări: cu titlu ilustrativ, menționează drept exemple de „principii" Articolele 25 (Drepturile persoanelor în vârstă), 26 (Integrarea persoanelor cu dizabilități) și 37 (Protecţia mediului). Trebuie să deducem faptul că formularea unei îndreptățiri ca „drept" sau „principiu" nu reprezintă un element decisiv. Această explicație mai stipulează și că „în anumite cazuri, un Articol al Cartei poate conține atât elemente de drept, cât și de principiu, spre exemplu Articolele 23, 33 și 34." Este neclar dacă această indicație se referă la Articolele Cartei care includ mai mult de o îndreptățire sau dacă mai degrabă permite identificarea „elementelor de drept și de principiu" în cadrul aceleiași îndreptățiri.

Jurisprudența Curții de Justiției nu furnizează prea multe indicații cu privire la identificarea „principiilor" și invocarea acestora în instanță. Până acum, Curtea s-a referit la Articolul 52(5) CFR doar în hotărârea din cauza *Glatzel*.[51]

Deoarece cauza privea o Directivă care implementa *stricto sensu* un „principiu", hotărârea nu clarifică chestiunea domeniului de aplicare a „principiilor". În plus, se pare că CEJ a limitat capacitatea „principiilor" de a acționa ca temeiuri ale valabilității legislației Uniunii (și a compatibilității legislației naționale) doar la prevederile Cartei care conferă indivizilor *drepturi* direct aplicabile. Cu toate acestea, textul Articolului 52(5) din Cartă mai sugerează faptul că și „principiile" pot efectua această funcție, cel puțin în ceea ce privește actele UE și naționale adoptate în scopul implementării acestora.

Este necesară clarificarea suplimentară a acestor chestiuni: instanțele naționale pot contribui prin trimiterea unor întrebări preliminare către Curte în cauze care implică prevederi ale Cartei care s-ar putea califica drept „principii".

Cauza *Glatzel*

Domnului Glatzel i s-a refuzat eliberarea unui permis de conducere pentru vehicule grele de marfă pe motiv că suferea de o pierdere semnificativă funcțională a vederii la un ochi, afecțiune numită ambliopie unilaterală. Bărbatul a introdus o acțiune în instanță la *Verwaltungsgericht Regensburg* (Curtea Administrativă). Deoarece această instanță a respins acțiunea, dl Glatzel a făcut apel la *Bayerisher Verwaltungsgerichtshof*, care a hotărât suspendarea judecății și trimiterea unei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare la CEJ. În special, instanța de trimitere a pus

[51] CEJ (a cincea secțiune), hotărârea de la data de 22 mai 2014, cauza C-356/12, *Glatzel*.

sub semnul întrebării valabilitatea punctului 6.4 din Anexa III la Directiva 2006/126 (privind permisele de conducere), care privește standardele minime pentru conducătorii de vehicule grele, în lumina Articolelor 20, 21(1) și 26 din Cartă, cu privire la egalitate, nediscriminare și, respectiv, integrarea persoanelor cu dizabilități. *Bayerisher Verwaltungsgerichtshof* a considerat că cerința stipulată de punctul 6.4 din Anexa III la Directivă, prin care conducătorii de vehicule grele trebuie să aibă acuitatea vizuală minimă de 0,1 la ochiul cu vedere mai proastă, reprezenta discriminarea pe motiv de dizabilitate a persoanelor care nu au această acuitate vizuală, deoarece aceste persoane au vedere binoculară și un câmp vizual suficient pentru ambii ochi.

CEJ a început prin analizarea compatibilității punctului 6.4 din Anexa III în lumina Articolului 21(1) al Cartei, care interzice discriminarea, *inter alia*, în baza dizabilității. Curtea a constatat că nu dispunea de informații suficiente pentru a stabili dacă afecțiunea domnului Glazel putea fi considerată o „dizabilitate" în scopurile Articolului 21(1) din Cartă. Totuși, CEJ a argumentat că dacă starea bărbatului ar fi constituit discriminare, aceasta ar fi putut fi oricum justificată „cu condiția ca o astfel de cerință să răspundă în mod efectiv unui obiectiv de interes general, să fie necesară și să nu constituie o sarcină excesivă." (§ 51). Curtea a constatat că aceste cerințe erau justificate. Prin urmare, a susținut compatibilitatea punctului 6.4 al Anexei III în lumina Articolului 21(1) din Cartă.

Apoi, Curtea s-a axat pe valabilitatea prevederii în lumina Articolului 26 din Cartă, prin care „Uniunea recunoaște și respectă dreptul persoanelor cu handicap de a beneficia de măsuri care să le asigure autonomia, integrarea socială și profesională, precum și participarea la viața comunității".

Curtea a început prin a reaminti faptul că „astfel cum reiese din articolul 52 alineatele (5) și (7) din cartă și din Explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale referitoare la articolele 26 și 52 alineatul (5) din cartă, că invocarea articolului 26 din aceasta în fața instanței este admisă pentru interpretarea și controlul legalității actelor legislative ale Uniunii care pun în aplicare principiul prevăzut la articolul respectiv, și anume integrarea persoanelor cu handicap." (§ 74). Curtea a citat apoi expunerea de motive 14 și Articolul5(2) din Directiva 2006/126, care privesc condiții specifice pentru emiterea permiselor de conducere pentru conducătorii auto cu dizabilității și a afirmat că „întrucât Directiva 2006/126 constituie un act legislativ al Uniunii care pune în aplicare principiul prevăzut la articolul 26 din cartă, această din urmă dispoziție are vocația de a se aplica în cauza principală." (§§ 75-76). Totuși, după citarea textului Articolului 26 al Cartei, Curtea a considerat că „principiul prevăzut la acest articol nu implică, în schimb, ca legiuitorul Uniunii să fie obligat să adopte o anumită măsură particulară. Astfel, pentru ca acest articol să își producă pe deplin efectele, trebuie să se concretizeze în dispoziții ale dreptului Uniunii sau ale dreptului național. În consecință, articolul menționat nu poate, prin el însuși, să confere particularilor un drept subiectiv care să poată fi invocat ca atare." Prin urmare, Curtea a susținut valabilitatea punctului 6.4 al Anexei III la Directivă și în lumina Articolului 26 din Cartă.

4.2 Invocarea Cartei pentru neaplicarea prevederilor naționale contrare (efect direct)

Conform jurisprudenței constante a Curții de Justiție, pentru a obține neaplicarea prevederilor naționale contrare, persoanele juridice și fizice înaintea instanțelor naționale pot invoca prevederile legislației UE care sunt clare, precise și necondiționate. Vorbim de, respectiv, efectul vertical direct și orizontal care depind de invocarea efectului direct al unei prevederi a legislației UE în contextul unor proceduri care opun o persoană fizică sau juridică unui stat membru (*rectius*, una din entitățile acestuia) sau în cazul unor dispute între părți private.[52]

[52] Merită reamintit faptul că Curtea de Justiție a susținut o noțiune largă de „stat" în scopul efectului direct vertical, care include și „un organism care, indiferent de forma sa juridică, a fost însărcinat în temeiul unui act al autorității publice să

În *Association de médiation sociale* (*AMS*)[53], CEJ a confirmat faptul că cel puțin câteva prevederi ale Cartei pot fi invocate pentru neaplicarea unei măsuri naționale contrare (care implementează legislația Uniunii în înțelesul Articolului 51(1) din Cartă), inclusiv o dispută între părți private. Prevederile Cartei cu un astfel de efect sunt cele „suficiente prin ele însusele pentru a conferi particularilor un drept subiectiv care poate fi invocat ca atare."

Din *AMS* reiese faptul că interzicerea discriminării pe motive de vârstă din Articolul 21(1) din Cartă satisface testul stipulat de Curte, în vreme ce Articolul 27 cu privire la dreptul muncitorilor la informație și consultare în cadrul întreprinderii nu satisface acest test. În mod plauzibil, Articolul 21 din Cartă satisface și testul cu privire la altele din motivele de nediscriminare menționate. Totuși, alte Articole ale Cartei pot satisface testul. Dacă cauza pe rol implică o altă prevedere a Cartei, ar putea fi util să se solicite CJUE să specifice dacă aceasta satisface testul *AMS*.

Cauza *AMS*

Association de médiation sociale (denumită în continuare „AMS") este o asociație franceză non-profit de drept privat. La momentul faptelor, personalul angajat al AMS includea opt angajați cu contracte pe perioadă nedeterminată și peste o sută de angajați cu „contract de acompaniere în muncă" (*contrat d'accompagnement dans l'emploi*). Conform Articolului L. 1111-3 din Codul Muncii din Franța, angajații care dețin ultimul tip de contract nu vor fi incluși în calculul numărului de angajați din întreprindere. Astfel, AMS nu va atinge pragul minim de 50 de angajați care, în temeiul Codului Muncii,[54] face obligatorie crearea unui consiliu de muncă și desemnarea unui reprezentant al sindicatului.

Un sindicat a creat oricum o secție în cadrul AMS, desemnând ca reprezentant unul dintre angajații permanenți ai întreprinderii. AMS a solicitat anularea desemnării înaintea instanțelor franceze. Cauza a apărut înaintea ultimei instanțe, și anume *Cour de Cassation (Chambre sociale)*, care a hotărât să trimită două întrebări preliminare la Curtea de Justiție. În primul rând, a întrebat dacă Articolul 27 din Cartă, privind dreptul muncitorilor la informare și consultare în cadrul întreprinderii, conform specificațiilor Directivei 2002/14/CE[55], poate fi invocat într-o dispută între indivizi particulari pentru a evalua compatibilitatea Articolului L. 1111-3 din Codul Muncii din Franța. În cazul unui răspuns afirmativ, *Cour de Cassation* a mai întrebat și dacă acele prevederi (și anume Articolul 27 din Cartă, conform specificațiilor Directivei), ar trebui interpretate ca opunându-se unei prevederi legislative naționale precum cea în cauză.

În primul rând, Curtea de Justiție a reformulat cele două întrebări preliminare puse de *Cour de Cassation* pentru a întreba „dacă articolul 27 din cartă, singur sau coroborat cu dispozițiile Directivei 2002/14, trebuie interpretat în sensul că, atunci când o dispoziţie națională de transpunere a acestei directive, precum articolul L. 1111-3 din Codul muncii, este incompatibilă cu dreptul Uniunii, acest articol din cartă poate fi invocat într un litigiu între particulari în scopul de a lăsa neaplicată dispoziția națională menţionată."

În al doilea rând, interpretând Articolul 3(1) din Directiva 2002/14, Curtea a afirmat că statele membre pot stabili diferite modalități de calculare a angajaților în funcție de contractul lor de muncă, însă nu pot exclude *tout court* o categorie de angajați din acel calcul. Așadar, o prevedere națională precum aceea a Codului Muncii din Franța este incompatibilă cu Directiva.

Ca al treilea pas, Curtea a constatat faptul că Articolul 3(1) consacră obligația de a lua în calcul

---

îndeplinească, sub controlul acesteia din urmă, un serviciu de interes public și care dispune, în acest scop, de puteri exorbitante în raport cu normele aplicabile în relațiile dintre particulari." Consultați cauza C-282/10 *Dominguez*, § 39).

[53] Hotărârea din 15 ianuarie 2014, cauza C-176/12, *Association de médiation sociale* (*AMS*).

[54] Cf., în special, Articolele L. 2142-1-1, L. 2143-3 și L. 2322-1.

[55] Directiva 2002/14/CE de stabilire a unui cadru general de informare și consultare a lucrătorilor din Comunitatea Europeană

toți angajații, obligație care „îndeplinește toate condițiile necesare ca acesta să aibă efect direct”.[56] Totuși, conform jurisprudenței constante a Curții, o directivă nu poate să se aplice „prin ea însăși” în acțiuni exclusiv între părți private.[57]

În acest punct, Curtea a considerat că ar trebui să constate „dacă (...) articolul 27 din cartă, singur sau coroborat cu dispozițiile Directivei 2002/14, poate fi invocat într un litigiu între particulari în scopul de a înlătura, dacă este cazul, dispoziția națională neconformă directivei menționate”.[58] Deoarece prevederea națională în discuție a fost adoptată pentru a implementa Directiva 2002/14, aplicabilitatea Cartei nu a fost disputată.[59]

Curtea a făcut diferența între *Association de médiation sociale* și *Kücükdeveci*. Dreptul fundamental în joc în cauza din urmă, „principiul nediscriminării în funcție de vârstă (...),consacrat la articolul 21 alineatul (1) din cartă, este suficient prin el însuși pentru a conferi particularilor un drept subiectiv care poate fi invocat ca atare.”[60] Prin contrast, ca Articolul 27 din Cartă „să producă efecte depline (...) trebuie prevăzute reglementări detaliate prin dispoziții de drept al Uniunii sau de drept național”, prin urmare nu poate fi invocat în contextul unei dispute orizontale pentru a nu aplica prevederile naționale contrare legislației Uniunii.[61]

Singura cale de atac disponibilă pârâților a rămas o acțiune în angajarea răspunderii împotriva Franței, pentru neasigurarea conformității legislației naționale cu Directiva, „pentru a obține, dacă este cazul, reparația prejudiciului suferit.”[62]

[56] *AMS*, cit., § 35.
[57] Ibid., § 36.
[58] Ibid., § 41.
[59] Ibid., § 43.
[60] Ibid., § 47.
[61] Ibid., §§ 45 și 48.
[62] Ibid., § 50.

MODULUL 2

Tehnici de Interacțiune Judiciară

Autor: Dr. Madalina Moraru, Echipa de Cercetare ACTIONES

1. Tehnici de Interacțiune Judiciară: scop și terminologie[63]

Acest modul are ca scop prezentarea pe scurt a valoarii adăugate a diferitelor dimensiuni ale interacțiunilor judiciare pentru aplicarea Cartei UE. Acesta va pune accentul pe un dialog tridimensional: 1) între judecătorii naționali și CJUE (*interacțiune judiciară verticală*); 2) între judecătorii naționali din același stat membru (*interacțiune judiciară orizontată internă*); și 3) între judecătorii naționali din state membre diferite (*interacțiune judiciară transnațională*). Modulul va explora de asemenea efectele concrete pe care interacțiunile judiciare le pot avea asupra nivelului sistemic, și anume asupra: cadrelor legale interne și jurisprudenței statelor membre, precum și asupra relațiilor dintre sistemul judiciar, administrație și legislator, păstrând în același timp accentul asupra aplicării Cartei UE.

Modulul va arăta felul în care utilizarea tehnicilor de interacțiune judiciară de către instanțele naționale a ajutat la soluționarea problemelor referitoare la conflictele dintre legislația națională și legislația UE;[64] dezacordurile judiciare la nivel național și/sau european;[65] dintre diferitele drepturi fundamentale și/sau libertăți fundamentale;[66] sau diverse preocupări de interes public și drepturi fundamentale.[67] Alte exemple ale rolului funcțional al interacțiunii judiciare și ale rolului Cartei UE pot fi găsite în tematica modulelor ACTIONES. Cazurile selecționate pentru a ilustra valoarea adăugată a interacțiunii judiciare în implementarea Cartei UE sunt limitate la: *nediscriminare, consumator, penal, azil și migrație ilegală,* din moment ce acestea reprezintă domeniile incluse în Proiectul ACTIONES.

Dialogurile judiciare verticale, orizontale sau transnaționale au dus la schimbări concrete ale legislației naționale,[68] ale relației dintre sistemele judiciare interne,[69] ale competențelor instanțelor

---

[63] Acest Modul a fost inspirat de Manualul Final *JUDCOOP*, disponibil online, http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Documents/JUDCOOPdeliverables/FinalHandbookUseofJudicialInteractionTechniquesinthefieldofEFRs.pdf Se recomandă ca Modulul să fie utilizat împreună cu *Instrucțiunile JUDCOOP privind utilizarea Tehnicilor de Interacțiune Judiciară*, disponibile online în limba engleză și în alte 5 limbi pe pagina de internet http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/EuropeanJudicialCooperationinFR/Documents.aspx

[64] În domeniul migrației, consultați: Cauza C-562/12, *Abdida*, în ***Modulul ACTIONES privind Azilul și Migrația; pentru nediscriminare***, consultați: Cauza C-555/07, *Kukudeveci*, ***Modulul ACTIONES privind Nediscriminarea***; pentru protecția consumatorului, consultați: Cauza C-471/11, *Banif Plus Bank*, ***Modulul ACTIONES privind protecția consumatorului***; pentru protecția judiciară eficientă, consultați Cauza C-279/09, *DEB*, ***Modulul ACTIONES privind proecția judiciară eficientă***.

[65] De exemplu, pentru cauzele privind punctul de referință aplicabil al încălcărilor Art. 4 al CDF care reprezintă un obstacol pentru transferurile din Dublin ale solicitanților de azil, consultați Cauza C-578/16, C.K. și alții, în ***Modulul ACTIONES privind Azilul și Migrația***, și cauza C-411/10, *N.S. și alții* în ***Modulul ACTIONES privind Protecția Judiciară Eficientă***.

[66] De exemplu, între libertatea de exprimare și protejarea datelor, Cauza C-73/07, *Satamedia*, ECLI:EU:C:2008:727; cauză comentată în Manualul Final JUDCOOP, pag. 81;

[67] Consultați Cauza C-300/11, *ZZ*, în ***Modulul ACTIONES privind Protecția Judiciară Eficientă***.

[68] Toate Modulele tematice includ exemple de modificări ale legislațiilor naționale ca urmare a utilizării referinței preliminare sau a neaplicării legislației naționale de către instanțele țărilor UE. De exemplu, pentru protecția consumatorului, consultați amendamentul spaniol privind contractele de credit ipotecar; referitor la azil, consultați amendamentul belgian care recunoaște efectul suspensiv al recursurilor în cazurile de migrație; ca urmare a trimiterilor preliminare prezentate de instanțele italiene în 2011- cauza *El Dridi*, în 2012 – cauza *Sagor*, diferitele prevederi ale legii italiene privind străinii au fost declarate ca fiind incompatibile cu legislația UE, iar legislatorul italian a fost forțat să

cu privire la executiv,[70] ale doctrinelor judiciare interne, cu scopul de a asigura supremația și efectul direct al legislației UE și al Cartei UE.[71] În final, este clar faptul că interacțiunea judiciară a contribuit în primul rând la o aplicare mai coerentă a Cartei UE,[72] iar în al doilea rând la o mai bună protecție a drepturilor fundamentale ale omului. Este posibil să fi oferit judecătorilor naționali un instrument juridic inspirațional și rentabil pentru soluționarea chestiunilor dificile cu privire la aplicarea Cartei UE care sunt prezentate în fața acestora.

În scopul prezentului modul, termenul „tehnici de interacțiune judiciară" se referă la diferite tehnici folosite de instanțe și judecători pentru a soluționa probleme legate de incompatibilitatea interpretării normative sau judiciare într-o manieră care să asigure coerență și coordonare în rândul diferitelor sisteme legale și juridice în apărarea drepturilor omului care sunt protejate de diverse niveluri de guvernare (nivel național, internațional și normativ supranațional).[73]

În ultimul deceniu, numărul interacțiunilor judiciare în rândul judecătorilor naționali și europeni a crescut semnificativ. Fie că au fost *directe* (ex. trimitere preliminară), *indirecte* (ex. citarea hotărârilor europene sau străine), *informale* (ex. întâlniri între judecătorii naționali, circulația anchetelor legale sau a chestionarelor privind aplicarea anumitor prevederi legale ale UE), acestea au contribuit enorm la implementarea legislației UE. Valoarea adăugată semnificativă a acestor interacțiuni judiciare este de a oferi judecătorilor naționali oportunitatea de a discuta și de a schimba puncte de vedere cu privire la dezvoltarea jurisprudenței, abordând problemele de interpretare și aplicare în diverse domenii ale dreptului, inclusiv aplicarea Cartei UE.

2. Tehnicile de Interacțiune Judiciară ca Instrumente pentru clarificarea aplicării Cartei UE

Tehnicile de interacțiune judiciară sunt importante mai ales atunci când o cauză trebuie să fie adjudecată prin luarea în considerare nu doar a legislației naționale, ci și a uneia sau mai multor surse supranaționale: UE, Convenția sau legislația internațională. Adeseori, acest lucru este valabil atunci când problemele referitoare la protecția drepturilor supranaționale sunt prezentate în fața unei instanțe a unui stat membru al UE. Existența multiplelor sisteme supranaționale care asigură protecția drepturilor fundamentale (Convenția, legislația UE, legea internațională a drepturilor omului), cu sfere de aplicare care se suprapun parțial și diferite reguli privind interpretarea normativă și ierarhia, acordă un mandat complex judecătorilor naționali. Acestora li se atribuie rolul de judecător legal atât pentru legislația UE, cât și pentru Convenție. Prin urmare, atunci când aceștia sunt chemați pentru a adjudeca referitor la drepturile fundamentale, instanțele naționale trebuie:

---

intervină pentru a remedia incompatibilitatea cu Directiva UE privind Returnarea. În legătură cu dreptul care urmează să fie audiat, consultați, în special, dreptul în ordinea juridică din Belgia, consultați ***Modulul ACTIONES privind Azilul și Migrația***.

[69] De exemplu, în conformitate cu hotărârile preliminare ale CJUE în cauzele *Cartesio* și *Elchinov*, există posibilitatea ca evaluarea realizată de instanțele naționale superioare să nu pericliteze relația directă dintre instanțele inferioare și CJUE, Cauza C-210/06, *Cartesio Oktató Szoláltató*, ECLI:EU:C:2008:723; În cauza *Elchinov*, CJUE a susținut că instanțele inferioare nu sunt legate de jurisprudența națională, chiar dacă își au originea în instanțele superioare dacă sunt incompatibile cu legislația UE și jurisprudența, consultați Cauza C-173/09, *Elchinov*, ECLI:EU:C:2010:581. Mai recent, CJUE a susținut că Articolul 267 al TFUE exclude mecanismul stabilit în Articolul 99(3) al Codului Italian al Procedurii Administrative, care prevede trimiterea obligatorie la sesiunea plenară a Consiglio di Stato de către orice cameră a instanței respective dacă aceasta consideră că este necesar să nu ia în considerare principiul legislației menționat în sesiunea plenară. Cauza C-689/13, *Puligienica Facility Esco SpA (PFE)*, ECLI:EU:C:2016:199.

[70] De exemplu, în Cauza C-146/14 PPU*, Mahdi*, ECLI:EU:C:2014:1320, CJUE susține că Articolele 6 și 47 ale Cartei UE și principiul general al legislației UE privind eficiența, împreună cu Art. 15 al Directivei privind Returnarea, împuternicesc instanțele naționale să realizeze o evaluare individuală a faptelor și a împrejurărilor cauzelor în circumstanțele prelungirii reținerii imigranților ilegali în domeniul de aplicare al Directivei privind Returnarea.

[71] De exemplu, consultați cauza *Melloni* discutată în secțiunea următoare.

[72] Consultați concluziile prezentate în modulele tematice ACTIONES.

[73] Definiția a fost dată mai întâi în Manualul Final JUDCOOP.

(i) să înțeleagă dacă sursele supranaționale ale protecției drepturilor fundamentale se aplică în cauzele aflate pe rolul acestora și, dacă da, care sunt acestea;

(ii) să stabilească un domeniu de aplicare precis, sensul și nivelul de protecție al dreptului(urilor) fundamental(e) supranațional(e) relevant(e), luând în considerare jurisprudența a cel puțin unei instanțe supranaționale relevante (CJUE/CEDO);

(iii) să asigure aplicarea efectivă a normelor supranaționale relevante, care pot necesita abordarea conflictelor între normele europene și legislația naturală;

(iv) să obțină un echilibru între diferitele drepturi fundamentale și/sau interesele generale. Atunci când cauza este inclusă în domeniul de aplicare a legislației UE, dar și în cel al Convenției, analiza anterioară este multiplicată, iar judecătorii naționali trebuie să abordeze și problema complexă a relațiilor dintre două sisteme (și instanțele acestora).

Instanțele naționale au la dispoziție un număr de tehnici de interacțiune judiciară pentru a asigura întâietatea legislației UE și a Cartei UE[74], și anume: *obligația de a interpreta corespunzător legislația națională cu legislația UE; capacitatea sau, în anumite circumstanțe, obligația de a face o trimitere preliminară pentru CJUE; principiul proporționalității; recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești străine; motivarea comparativă cu legislația națională și jurisprudența din alt stat membru; neaplicarea legislației naționale cauzată de încălcarea normelor UE*.[75] În următoarele paragrafe, toate aceste tehnici de interacțiune judiciară vor fi prezentate în încercarea de a evidenția domeniul lor de aplicare, funcția și valoarea adăugată pentru aplicarea Cartei UE și, mai general, a drepturilor fundamentale. Secțiunile următoare vor include comentarii cu privire la cazurile naționale și europene de referință care vor ilustra utilizarea tehnicilor de interacțiune judiciară cu scopul de a rezolva conflictele dintre norme, interpretări judiciare, libertăți fundamentale și drepturi fundamentale sau drepturi fundamentale diferite, asigurând în același timp conformitatea cu Carta UE. Tehnicile sunt prezentate în ordinea în care ar fi luate în considerare în mod normal în practică. Vă rugăm să folosiți acest modul împreună cu *Ghidul Practic pentru utilizarea Tehnicilor de Interacțiune Judiciară privind aplicarea Drepturilor Fundamentale Europene*.[76]

2.1. Interpretare constantă

Prima tehnică de interacțiune judiciară care poate fi utilizată de instanțele naționale cu scopul de a remedia discrepanțele dintre legislația națională și UE/Carta UE este interpretarea constantă. Atunci când se aplică legislația națională care este inclusă în domeniul de aplicare a legislației UE, instanțele naționale au obligația de a interpreta pe cât posibil din perspectiva formulării și scopului

[74] Principiul EU al întâietății menționează faptul că *întreaga* legislație UE (atât principiile Tratatelor fondatoare, cât și legislația secundară) are prioritate absolută și necondiționată și trebuie să i se acorde întotdeauna prioritate înaintea *tuturor* prevederilor contradictorii ale legislației naționale (inclusiv prevederile legislației constituționale). În concluzie, aceasta din urmă nu poate să fie niciodată invocată pentru a evita aplicarea legislației UE. Această obligație de a acorda prioritate legislației UE se aplică tuturor organismelor țărilor UE, legislativ, executiv și judiciar; principiul este constituit de către un judecător, stabilit pentru prima oară în Cauza 6/64, *Costa c ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66; Cauza 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114; Cauza 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49; Cauzele conexe de la C-10/97 până la C-22/97, *IN.CO.GE,* ECLI:EU:C:1998:498; și acum este codificat în Declarația 17. Consultați de asemenea M. Claes, „Întâietatea legislației UE în Legislația Națională și Europeană", *Manualul Oxford al Legislației Uniunii Europene*, editat de Damian Chalmers și Anthony Arnull, Oxford University Press, 2016.

[75] Cu privire la definiția „Tehnicilor de Interacțiune Judiciară", consultați Manualul Final „Tehnici de Interacțiune Judiciară – Potențialul și Utilizarea Acestora în Adjudecarea Drepturilor Fundamentale Europene'', disponibil online, pag. 38-40.

[76] Ghidul este disponibil online în engleză și în alte 5 limbi pe pagina de internet http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/EuropeanJudicialCooperationinFR/Documents.aspx

legislației UE aplicabile și Cartei UE.[77] În conformitate cu *doctrina Marleasing*, instanțele naționale au obligația de a interpreta legislația națională în conformitate cu legislația UE, chiar dacă prevederile secundare UE respective nu au fost încă transpuse de legislatorul intern. În doctrina *Marleasing*, CJUE a urmărit obligația de interpretare conformă care a necesitat, *in casu*, can instanța de trimitere din Spania să nu ia în considerare o anumită interpretare a Codului Civil în măsura în care ar avea un rezultat care nu este prezentat de Directivă. Spre deosebire de tehnica neaplicării, care va fi discutată mai jos, interpretarea constantă impune instanțelor naționale obligația de a folosi această tehnică înainte de expirarea termenului limită al transpunerii Directivei.

Interpretarea constantă este și un instrument foarte important pentru a susține sensul autonom al termenilor legali în legislația UE și pentru a găsi o „potrivire" între legislația UE și legislația națională. În conformitate cu **Înalta Curte de Apel din Regatul Unit**,[78] formularea normelor UE este predispusă la „[…] adaptarea la sistemele legale ale tuturor statelor membre." (alineatul 89)

Technica de interacțiune judiciară pentru interpretare constantă previne și soluționează conflictul direct între normele legale și naționale și originea UE/Convenției, între normele UE și ale Convenției, și între interpretările judiciare divergente și normele naționale din perspectiva legislației UE/Convenției.

2.1.1. Funcțiile interpretării constante

Prin utilizarea tehnicii de interacțiune constantă, instanțele naționale pot remedia un conflict aparent între legislația națională, doctrina judiciară sau practica administrativă și o normă a legislației UE și/sau o prevedere a Cartei UE. Acest lucru este, posibil, cel mai simplu caz în care interpretarea constantă ar putea să fie utilă.

Un caz mai complex este cel în care CJUE și CEDO au dezvoltat teste sau interpretări ale drepturilor fundamentale care, la valoarea nominală, creează o situație dificilă pentru instanțe în care acestea trebuie să aplice interpretarea judiciară a CJUE sau a CEDO, întrucât aplicarea concomitentă este aparent imposibilă. Au existat cazuri în care instanțele naționale s-au confruntat cu situații dificile în care trebuiau să asigure interpretarea constantă a legislației naționale cu normele UE și ale Convenției care au primit o interpretare divergentă din partea CJUE și a CEDO. De exemplu, așa s-a întâmplat în cazul interpretării Articolului 4 al CDF, respectiv al Articolului 3 al Convenției în domeniul transferurilor solicitanților de azil în statele membre responsabile în conformitate cu procedura Dublin.[79]

De exemplu, în timp ce până în 2013, jurisprudența CEDO (cauza *M.S.S c Belgiei și Greciei)*[80] *și CJUE* (*N.S.)*[81] era în concordanță cu faptul că *dovada deficiențelor sistemice* din procedura referitoare la azil și la condițiile de acceptare a solicitanților în statele membre de transfer, care ajung la nivelul riscului de încălcare a Articolului 4 al CDF, reprezintă un obstacol pentru transferurile Dublin, ca urmare a hotărârilor judecătorești ale CJUE în *Puid* și *Abdullahi, jurisprudența celor două Curți a fost interpretată de instanțele naționale ca fiind divergentă. În timp ce CJUE a stabilit doar „deficiențele sistemice" pentru suspendarea transferurilor Dublin, CEDO* (*Tarakhel)*[82] a avut ca cerință faptul că o încălcare individuală a Articolului 3 al Convenției necesită obligația de netransferare.

În absența unei relații ierarhice între hotărârile judecătorești ale CEDO și CJUE, rămâne ca instanțele naționale să identifice metodele prin care se poate obține o mai mare coerență.

[77] C-106/89, *Marleasing*, ECLI:EU:C:1990:395.
[78] *Bucnys și alții. c. Ministerelor Justiției din Lituania și Estonia* [2012] EWHC 2771 (Admin).
[79] Cauza este discutată în ***Modulul ACTIONES privind Protecția Judiciară Eficientă***.
[80] Cauza *M.S.S. c Greciei și Belgiei,* Cererea Nr. 30696/09, CEDO, Hotărârea judecătorească din 21 ianuarie 2011.
[81] Consultați cauzele C-411/10 și C-493/10, *N.S. și alții,* EU:C:2011:865, alineatul 86. Consultați, de asemenea, cauza *Puid* (C-4/11) EU:C:2013:740.
[82] Cauza *Tarakhel c Elveției*, Cererea Nr. 29217/12, CEDO, 4 noiembrie 2014.

Un exemplu de aplicare constructivă a interpretării constante a fost oferit de **Curtea Supremă din Regatul Unit**. În cauza *EM (Eritrea)*,[83] Curtea a stabilit că testul juridic, care trebuie să fie urmat atunci când se determină faptul că o anumită încălcare a drepturilor umane are motive legitime pentru limitarea încrederii reciproce, trebuie să fie testul *Soering* al CEDO împreună cu pragul *M.S.S* și *N.S.* Astfel, atât erorile operaționale și sistemice din sistemele naționale de azil, cât și riscurile individuale ale expunerii la un tratament contrar Articolului 3 al Convenției și Articolului 4 al CDF trebuie să fie luate în considerare ca praguri legitime pentru limitarea principiului de încredere reciprocă. **Curtea Supremă din Regatul Unit** susține faptul că o interpretare a hotărârii judecătorești *N.S.* trebuie să fie aceea că „încălcările drepturilor fundamentale prezintă dovezi ale deficienței sistemului" mai degrabă decât că „deficiența sistemului a trebuit să fie demonstrată înainte de încălcarea dreptului fundamental."[84] Astfel, s-a furnizat mai întâi o interpretare creativă a hotărârii judecătorești *N.S.* care ar asigura apoi conformitatea cu pragul *Soering* al CEDO, și evitarea punerii instanței naționale într-o situație în care să aleagă de partea cui se declară.

Dezavantajul tehnicii de interpretare constantă este acela că nu poate avea efectul de spargere al trimiterii preliminare. De exemplu, în cazul transferului Dublin, chiar și după hotărârea judecătorească a Curții Supreme din Regatul Unit, a persistat dezacordul dintre instanțele naționale cu privire la punctul corect de referință al Articolului 4 al CDF care necesită suspendarea transferului Dublin. Unele instanțe naționale adoptă testul strict al deficiențelor sistemice ale hotărârii judecătorești N.S. ale CJUE, în timp ce altele aleg testul dublu al CEDO referitor la deficiențele sistemice și încălcarea individuală a Art. 4 al CDF. Așa a fost cazul în Slovenia, între Curtea Administrativă Supremă și Curtea Constituțională. Dezacordul a fost finalmente soluțional printr-o trimitere preliminară făcută de Curtea Supremă din Slovenia, solicitând CJUE, tocmai în baza punctului de referință, să respecte perspectiva jurisprudenței CEDO.[85]

Curtea Constituțională din Austria, U466/11 și alții – interpretarea constantă a standardelor constituționale naționale privind procesul echitabil cu Art. 47 al Cartei UE
Tipul de interacțiune: Indirectă verticală (instanță internă – CJUE și CEDO), Orizontală (care leagă jurisprudența CEDO de compatibilitatea Cartei UE)

Fapte: Solicitanții sunt cetățeni chinezi, care solicită protecție subsidiară în Austria. După consultarea solicitărilor acestora, precum și a recursurilor acestora la Instanța de Azil, care au fost respinse, aceștia au apelat la Curtea Constituțională, invocând o încălcare a dreptului la un proces, drept protejat din punct de vedere constituțional și care le-a fost refuzat în procedurile de azil anterioare.
Chestiuni juridice: Cauzele conexe fac referire la chestiunile legate de dreptul de azil, solicitanții invocând încălcarea dreptului la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil așa cum se înscrie în Art. 47 al Cartei UE. Solicitanții au argumentat, fără succes, faptul că dreptul lor la audiere orală a fost încălcat de Instanța de Azil pe baza secțiunii 41(7) a Legii Privind Azilul din Austria din 2005, din cauza faptului că nu a susținut o audiere orală. În fața Curții Constituționale, afirmația acestora s-a bazat direct pe presupusa încălcare a Art. 47 al Cartei UE. Astfel, Curtea Constituțională a trebuit să decidă, ca aspect preliminar, dacă acele argumente sunt admisibile – ex. posibilitatea potrivit căreia Carta poate asigura un standard relevant de evaluare.
***Motivarea Curții Constituționale din Austria (CCA)*:** În primul rând, Curtea menționează în mod extensiv jurisprudența CJUE, precum și cazurile sale precedente pentru a reafirma principiul de întâietate a legislației UE, dar evidențiază faptul că legislația UE, în general, nu reprezintă un standard corespunzător de evaluare pentru deciziile Curții Constituționale. În timp ce autoritățile

[83] Cauza *R (privind aplicarea cauzei EM (Eritrea)) (Apelant) c Secretarului de Stat al Departamentului de Interne*, [2014] UKSC 12, Hotărârea judecătorească din 24 februarie 2014. (denumită în continuare cauza *EM (Eritrea)*).
[84] *Ibid.*, alineatele 89 și 44.
[85] Consultați Cauza C-578/16, C.K. și alții, comentată în ***Modulul ACTIONES privind Azilul și Migrația***.

austriece respectă, în general, principiile legislației UE privind efectul direct și supremația, Curtea Constituțională urmează acele principii numai în măsura în care se stabilește o cauză internă a acțiunii; încălcarea legislației UE, în general, este echivalentă cu încălcările statutare, nu constituționale. Totuși, nu același lucru este valabil și pentru argumentele bazate pe Carta Drepturilor Fundamentale. Cu privire la Cartă, Curtea Constituțională menționează în detaliu jurisprudența CJUE elaborată în cauza *Rewe*, în legătură cu principiile echivalenței și eficienței protejării drepturilor bazate pe legislația UE în ordinea juridică internă. Curtea Constituțională menționează apoi legătura strânsă dintre Cartă și Convenție care este, în mod incidental, direct aplicabilă ca sursă a drepturilor constituționale în ordinea juridică din Austria. Din aceste două puncte de vedere, Curtea concluzionează că, în acest sens, Carta poate asigura standardul corespunzător de evaluare pentru încălcarea drepturilor constituționale. Centralizarea acestor decizii sub autoritatea Curții Constituționale este transformată într-un argument în favoarea acelui aspect. Cel puțin în ceea ce privește „drepturile" incluse în Cartă, suprapunerea conținutului acestora cu Convenția înseamnă că acestea trebuie să fie traduse în standarde constituționale naționale; însă acest lucru poate să nu fie valabil pentru principiile expuse de Carta UE, necesitând astfel o evaluare de la caz la caz (alineatul 5.5).
Acest lucru justifică faptul concluzia Curții Constituționale conform căreia se va respecta jurisprudența drepturilor fundamentale ale CJUE care, în schimb, respectă jurisprudența CEDO. Acest lucru poate necesita trimiteri preliminare la CJUE, însă numai dacă există nelămuriri în legătură cu interpretarea efectivă a legislației UE. În mod interesant, Curtea consideră că acest caz este valabil atunci când atât CJUE, cât și CEDO au soluționat o anumită problemă.
Mai departe, Curtea Constituțională ia în considerare cazul în care respectiva cauză poate fi inclusă sau nu în domeniul de aplicare a legislației UE așa cum este necesar în conformitate cu Carta, și concluzionează că acest lucru este posibil, datorită obiectului acesteia (azil, reglementat în mod extensiv prin măsurile UE).
Cât despre aplicarea Art. 47 al Cartei, Curtea menționează faptul că are un domeniu de aplicare mai larg decât dreptul său corespunzător în Convenție – Art. 6 al Convenției. În timp ce, în conformitate cu Art. 6 al Convenției, dreptul la audiere se aplică numai în cazuri de drept civil, Art. 47 extinde această protecție la procedurile de azil și, astfel, solicitanții pot beneficia de măsuri speciale de protecție echitabilă în cadrul procedurilor de azil. Curtea evidențiază faptul că Art. 47 al Cartei UE nu prescrie un drept fundamental absolut, ci unul care acceptă limitări, care trebuie să treacă testul principiului de proporționalitate pentru a fi considerat legitim. Menționând jurisprudența CEDO, Curtea Constituțională consideră că acest drept poate fi limitat în circumstanțe excepționale și că legitimitatea limitării(ilor) trebuie să se stabilească de la caz la caz. *In casu*, în circumstanțele în care nu contribuie cu nimic la dosarul scris, audierea orală poate să fie exclusă. Pe baza acestui argument, Curtea Constituțională nu consideră că este vorba despre o încălcare a Cartei în cazul de față.

Curtea concluzionează după cum urmează:
"[di]n perspectiva acestei jurisprudențe, Curtea Constituțională nu are rezerve cu privire la constituționalitatea secțiunii 41(7) 2005 a Legii privind Azilul (AsylG), nici nu consideră că Tribunalul Federal de Azil a subsumat un conținut neconstituțional în conformitate cu această prevedere prin renunțarea la susținerea unei audieri orale. Renunțarea la susținerea unei audieri în cazuri în care faptele par să fie clare din dosarul cauzei în combinație cu plângerea, sau în care investigațiile demonstrează fără îndoială că pledoaria prezentată este contrară faptelor, este compatibilă cu Articolul 47(2) al CDF, dacă este precedată de proceduri administrative în timpul cărora au fost audiate părțile." – alineatul 64

Relația cauzei cu domeniul de aplicare a Cartei: Curtea Constituțională ia în considerare posibilitatea ca respectiva cauză să fie inclusă în domeniul de aplicare a legislației UE în conformitate cu cerințele Cartei, și constată că așa este cazul, ca rezultat al obiectului acesteia (azil, reglementat în mod extensiv prin măsurile UE).

Relația dintre Carta UE și Convenție: În evaluarea aplicării Art. 47 al Cartei UE, care este parte a listei „drepturilor" din Carta UE, având de asemenea drepturi corespondente în Convenție, CCA a concluzionat că acestea trebuie să fie traduse în standarde constituționale naționale; însă acest lucru nu poate fi valabil pentru „principiile" Cartei, a căror aplicare necesită o evaluare de la caz la caz (alineatul 5.5). CCA a identificat corect domeniul de aplicare a dreptului la un proces echitabil înscris în Art. 47 ca fiind mai larg decât în conformitate cu Art. 6 al Convenției, datorită faptului că cel dintâi poate fi invocat și aplicat în proceduri referitoare la azil, pe când articolul din urmă nu, din moment ce acesta este limitat la cazurile de drept civil și penal. În timp ce Art. 6 al Convenției bazat pe dreptul la audiere orală se aplică doar în cazurile de drept civil, Art. 47 extinde protecția la procedurile referitoare la azil și, astfel, solicitanții pot beneficia de aceasta. Evaluarea încălcării va depinde de aplicarea principiului proporționalității. Menționând jurisprudența CEDO, Curtea Constituțională constată că acest drept poate fi limitat în circumstanțe excepționale și că nu este necesar să fie protejat în conformitate cu aceleași standard, indiferent de tipul deciziei care este luată de o instanță națională. În circumstanțele în care nu poate contribui la dosarul scris, audierea orală poate fi exclusă.

Utilizarea tehnicii de interacțiune judiciară: Prin utilizarea tehnicii interpretării constante, Curtea Constituțională din Austria recunoaște faptul că Art. 47 al Cartei UE are statut constituțional intern. Curtea leagă Carta UE de jurisprudența CEDO și, procedând astfel, îmbunătățește indirect dialogul orizontal dintre CJUE și CEDO. Curtea Constituțională din Austria adjudecă Art. 6 al Convenției ca nefiind direct aplicabil, dar face referire la jurisprudența CEDO asupra Art. 6 al Convenției pentru a deriva standardele pentru derogări excepționale de la dreptul la proces echitabil. Curtea face referire la Art. 13 al Convenției pentru a clarifica faptul că Art. 47 al Cartei UE are un domeniu de aplicare relativ vast.

Rezultatul Interacțiunii Judiciare: Curtea Constituțională din Austria oferă indicații precise instanțelor naționale cu privire la rolul și efectele Cartei UE în cadrul jurisdicției naționale:

„În concluzie, Curtea Constituțională – după ce a trimis o anumită chestiune pentru hotărâre preliminară către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în conformitate cu Articolul 267 al TFUE în funcție de caz – include Carta Drepturilor Fundamentale în domeniul său de aplicare ca standard pentru legislația națională (Articolul 51(1) al CDF) și exclude normele generale contradictorii, în conformitate cu Articolul 139 și/sau Articolul 140 al Actului Constituțional Federal (B-VG). În acest fel, Curtea Constituțională își îndeplinește obligația de a exclude din ordinea juridică internă prevederile care sunt incompatibile cu Dreptul comunitar, care este de asemenea postulat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (cf. CJE 02/07/1996, Cauza C-290/94, Comisia c Greciei, [1996], RCE I-3285; 24/03/1988, Cauza 104/86, Comisia c. Italiei, [1988] RCE 1799; 18/01/2001, Cauza C-162/99, Comisia c. Italiei, [2001] RCE I-541; consultați și CJE 07/01/2004, Cauza C-201/02, Wells, [2004] RCE I-723; 21/06/2007, Cauza C-231/06 -C-233/06, Jonkman, [2007] RCE I-5149). (Rz 43)." – alineatul 44

2.1.2. Limitările la utilizarea interpretării constante

Există cazuri în care tehnica interpretării constante nu poate fi utilizată pentru a obține ca rezultat compatibilitatea prevederii legale naționale în cauză cu legislația UE/Carta UE. Aceste situații sunt cunoscute ca fiind o interpretare *contra legem*. În cazul în care instanțele naționale nu sunt sigure dacă interpretarea constantă este sau nu posibilă în cauza respectivă, poate face referire la o trimitere preliminară la CJUE. De exemplu, **Curtea Supremă din Franța (Cour de Cassation)** a

întrebat CJUE în cauza ***Dominguez***,[86] dacă anumite prevederi ale Codului muncii din Franța ar putea fi interpretate în conformitate cu *Directiva UE 2003/88 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru*, sau dacă legislația franceză trebuie să nu fie aplicată în favoarea aplicabilității directe a Directivei privind dreptul la concediu anual plătit. CJUE a sugerat că instanța de trimitere trebuie să caute să adopte o interpretare a prevederilor naționale în cauză care ar fi compatibile cu Articolul 7 al Directivei 2003/88, astfel nefiind necesar ca instanța națională să nu ia în considerare legislația națională. CJUE a eliminat astfel cauza ca fiind o limitare *contra legem* cu privire la utilizarea tehnicii interpretării compatibile. Curtea de Justiție a solicitat curții supreme din Franța să aplice o întreagă serie de metode interpretative recunoscute de legislația internă în vederea adoptării unei interpretări care „să permită ca lipsa angajatului cauzată de un accident în timpul deplasării către sau de la locul de muncă să fie tratată ca echivalentă cu lipsa angajatului cauzată de un accident de muncă."[87]

Exercitarea interpretării constante nu exclude riscul unor decizii greșite sau al interpretărilor conflictuale. În aceste cazuri, clarificarea din partea CJUE, care ar putea să declanșeze efectul de spargere în 28 de jurisdicții naționale, s-ar dovedi decisivă (cauza *Melloni, C.K. și alții*). Trimiterile preliminare (vezi mai jos) pot, astfel, să fie folosite de o instanță națională pentru a testa valabilitatea propriei constituiri a normelor interne (cauzele *Diouf, Dominguez, Melloni*) sau pentru a asigura aplicarea coerentă a standardelor drepturilor fundamentale (cauza *C.K. și alții*).

2.2. Trimiteri preliminare

Instrumente legislative relevante ale UE care guvernează mecanismul trimiterilor preliminare:

1. ***Tratate Fondatoare***

- Art. 19 al TUE (*bază juridică generală*):

CJUE poate da hotărâri preliminare, la cererea instanțelor sau a tribunalelor statelor membre, cu privire la interpretarea legislației Uniunii sau valabilitatea legilor adoptate de instituții;

- Art. 267 al TFUE (*domeniul de aplicare a trimiterii preliminare*):

(a) interpretarea Tratatelor;

(b) valabilitatea și interpretarea legilor instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii;

2. *Legea CJUE (Articolele 19, 20, 23, 23bis)*
3. *Reguli de procedură CJUE (Titlul III – Articolele 93 –118)*
4. *Recomandări pentru instanțele naționale în legătură cu inițierea procedurii hotărârii preliminare (2016)*

Procedura trimiterii preliminare este o tehnică directă de interacțiune judiciară prezentată în Art. 19 (3)(b) al TUE și Art. 267 al TFUE. Scopul acesteia este de a ajunge la o interpretare a legislației UE de către toatele instanțele interne și de a asista la protecția judiciară eficientă a persoanelor. Toate instanțele naționale, indiferent de statutul acestora în ierarhia judiciară națională, pot intra în dialog direct cu CJUE și pot adresa întrebări preliminare despre interpretarea corectă sau valabilitatea legislației UE. În ultimii ani, a existat un număr tot mai mare de trimiteri preliminare prezentate de

[86] Cauza C-282/10, *Dominguez*, ECLI:EU:C:2012:33.
[87] Ibid, consultați de asemenea L. Pech, „Între minimalismul judiciar și evitare: Evitarea de către Curtea de Justiție a Problemelor Constituționale Fundamentale în cauza Römer și Dominguez', *Evaluarea Legii Pieței Comune* (2012), pag. 1–40.

instanțele naționale, inclusiv de curțile supreme, printre altele de către *Conseil d'Etat din Franța* (*Melki și Abdeli*)[88], *Curtea Constituțională din Franța* (cauza *Jeremy F c Prim-ministrului,* discutată mai jos), *Curtea Administrativă Supremă din Cehia* (*cauza Landtová*)[89], *Curtea Constituțională din Spania* (cauza *Melloni*, discutată mai jos), și *Curtea Constituțională Federală din Germania* (cauza *OMT*),[90] *Curtea Administrativă Supremă din Slovenia* (cauza *C.K. și alții*, discutată în ***Modulul ACTIONES privind Azilul și Migrația***).

Atunci când o instanță națională are o întrebare cu privire la interpretarea sau aplicarea corectă a prevederilor din dreptul primar al UE, din legile dreptului secundar al UE[91] sau din Carta UE,[92] de care depinde soluționarea eficientă a litigiului în fața instanței, aceasta are opțiunea de a adresa întrebări în mod direct pentru clarificare și îndrumare din partea CJUE (Art. 267(2) al TFUE).

În acest sens, trebuie să se rețină faptul că instanța națională este cea care stabilește contextul factual și legislativ.[93] Acuratețea contextului juridic și factual nu este o chestiune care trebuie să fie stabilită de către CJUE, și beneficiază de prezumția de relevanță.[94] Curtea poate refuza să se pronunțe cu privire la o întrebare adresată pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare de către o instanță națională numai atunci când este destul de evident că interpretarea legislației Uniunii Europene care este căutată nu are legătură cu faptele reale ale acțiunii principale sau ale scopului acesteia, în care problema este ipotetică, sau în care Curtea nu are materialul factual sau juridic pentru a da un răspuns util la întrebarea adresată acesteia. [95] În plus, CJUE nu are în mod formal competența de a judeca compatibilitatea dintre legislația națională și legislația UE, însă jurisdicția acesteia este limitată la interpretarea celei din urmă.[96] Cu toate acestea, indicând caracterul de cooperare al tehnicii trimiterii preliminare, în anumite circumstanțe, chiar și dacă întrebările preliminare nu au fost formulate corect de către instanțele naționale, CJUE le reformulează pentru

---

[88] Cauzele C-188/10 și C-189/10, *Melki și Abdeli,* EU:C:2010:363.

[89] Cauza C-399/09, *Landtová*, ECLI:EU:C:2011:415.

[90] Cauza C-62/14 *Peter Gauweiler și alții c Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400.

[91] Termenul „legi" înseamnă: regulamente, directive, decizii și acorduri internaționale încheiate de Uniunea Europeană (Cauza C-192/89, *Sevince*, hotărârea judecătorească din 20 septembrie 1990, alineatele 8-10).

[92] Pentru mai multe detalii referitoare la stabilirea domeniului de aplicare a Cartei UE, vă rugăm să consultați modulul 1.

[93] Cauzele conexe C-399/92, C-409/92, C-425/92, C-34/93, C-50/93 și C-78/93, *Stadt Lengerich c. Helmig și alții*, hotărârea judecătorească din 15 decembrie 1994, alineatul 8; Cauza C-186/90, *Durighello c. INP*, hotărârea judecătorească din 28 noiembrie 1991, alineatul 8. Într-o cauză trimisă de o instanță din Italia, Cauza C-386/92, *Monin Automobiles* (Nr. 1) hotărârea judecătorească din 26 aprilie 1993, Curtea a declarat că trimiterea este inadmisibilă pe motiv că a fost prea vagă cu privire la situațiile juridice și factuale avute în vedere de către instanța națională. Cea din urmă nu a menționat nici conținutul prevederilor legislației naționale la care făcea trimitere, nici motivele precise care au determinat-o să pună la îndoială compatibilitatea acestora cu legislația Uniunii și să o considere necesară pentru a adresa întrebări pentru o hotărâre preliminară. În mod similar, în Cauza C-326/95, *Banco de Fomento,* hotărârea judecătorească din 13 martie 1996, Curtea a afirmat că decizia de trimitere nu includea mențiuni ale instanței naționale referitoare la situația factuală și juridică în cauza de dinainte, și nici motivele pentru care a considerat că răspunsurile date de pârâți în cadrul procedurilor principale au fost necesare pentru soluționarea litigiului.

[94] Cauza 166/84, *Thomasdunger c.Oberfinanzdirektion Frankfurt am Rhein, ECLI:EU:C:1985:373*.

[95] Consultați, de exemplu, Cauzele Conexe de la C-222/05 până la C-225/05 *van der Weerd și alții* op. cit., alineatul 22; Cauza C-420/12 *Pohotovosť s. r. o. c Miroslav Vašuta*, alineatul 27. Există situații excepționale în care CJUE acceptă să dea o hotărâre preliminară în ciuda absenței contextului factual și juridic național; consultați cauza *Crispoltoni* (Cauze Conexe C-133/93, C-300/93 și C-362/93, *Crispoltoni (Nr. 2)* hotărârea judecătorească din 5 octombrie 1994). Curtea luase deja la cunoștință contextul juridic și factual al cauzei, datorită unei trimiteri anterioare făcute de către aceeași instanță din Italia și cu privire la același producător (Cauza C-368/89, *Crispoltoni (Nr. 1)* hotărârea judecătorească din 11 iulie 1991). Prin urmare, a fost pregătită să dea o hotărâre. În alte situații, Curtea este pregătită să dea o hotărâre în cauzele la care dorește să răspundă, chiar și atunci când informațiile furnizate sunt incomplete într-un fel sau altul. De exemplu, în cauza *Perfili* (Cauza C-177/94, *Proceduri penale împotriva lui Gianfranco Perfili, parte civilă:* hotărârea *Lloyd's din Londra* din 1 februarie 1996), Curtea era pregătită să răspundă unei trimiteri din partea Pretura Circondariale din Italia – chiar dacă nu exista nicio explicație reală în ordonanța de trimitere a fondului factual și legislativ al cauzei și nu exista nicio îndoială cu privire la faptul că instanța națională a interpretat greșit legislația națională.

[96] Decizia din Cauza C-307/95, *Max Mara,* hotărârea judecătorească din 21 decembrie 1995.

a-și afirma competența și, astfel, dă un răspuns pe care instanța națională îl poate aplica faptelor care i-au fost prezentate.[97] Trebuie să se evidențieze faptul că trimiterea preliminară nu este limitată la cazurile în care una dintre părțile acțiunii principale a preluat inițiativa de a aduce în discuție un punct referitor la interpretarea sau valabilitatea legislației UE, deoarece judecătorul național poate aduce în discuție un punct al legislației UE din proprie inițiativă, în cazul în care are nelămuriri cu referire la interpretarea corectă a legislației UE relevante pentru cauza pe rol.

Condițiile pentru admisibilitatea trimiterii preliminare:

În conformitate cu jurisprudența CJUE, regulile de bază care trebuie urmate de instanțele naționale atunci când adresează întrebări preliminare Curții de Justiție sunt următoarele: trebuie să existe un litigiu pe rol[98] și real[99] între părți, care să aibă ca rezultat o acțiune în fața instanței naționale sau a tribunalului național în care decizia privind chestiunea legislației UE este „necesară" pentru a permite instanței naționale să dea o hotărâre judecătorească. Dacă așa este cazul, orice instanță sau tribunal „poate" să facă o trimitere (Art. 267 (2) al TFUE), iar instanța sau tribunalul „final" „va" face o trimitere (Art. 267 al TFUE) cu excepția cazului în care chestiunea este *acte clair* în conformitate cu principiile menționate în *doctrina CILFIT*.[100] Instanțele naționale beneficiază de prezumpția potrivit căreia, în cazul în care se adresează o întrebare, interpretarea legislației UE este necesară pentru soluționarea litigiului care i-a fost prezentat.

Condiții pentru admisibilitatea trimiterilor preliminare:

- trebuie să existe un litigiu pe rol și real între părți,
- care să aibă ca rezultat o acțiune în fața unei instanțe naționale sau a unui tribunal național în care
- o decizie privind chestiunea legislației UE „necesară" să permită instanței naționale să pronunțe o hotărâre judecătorească (Cauza C-338/85, *Pardini c. Ministero del commercio con l'estero*, Cauza C-104/79, *Foglia c Novello,* hotărârea judecătorească din 11 martie 1980)
- Necesitate - CJUE recunoaște prezumpția necesității în favoarea instanței naționale

Noțiunea de „instanță națională sau tribunal național" este un concept autonom al UE care a fost definit de CJUE după cum urmează:

Toate organele care îndeplinesc cumulativ următoarele criterii[101]:

1. *Stabilit prin lege;*

[97] Una dintre cele mai comune situații în care CJUE reformulează întrebările preliminare este cea în care instituțiile naționale le-au formulat în termenii interpretării legislației naționale în conformitate cu legislația Uniunii; consultați Cauza C-402/09, *Tatu c. Statului român,* hotărârea judecătorească din 7 aprilie 2011, alineatul 30. O altă situație de reformulare este alterarea întrebărilor preliminare dictate de dorința de a oferi un răspuns util instanței naționale; consultați Cauzele Conexe C-171/94 și C-172/94, *Mercks și Neuhuys c. Ford Motors,* hotărârea judecătorească din 7 martie 1996, în care Curtea a răspuns unei întrebări care nu a fost adresată de instanța națională „având în vedere faptele din cadrul procedurilor principale și pentru a da un răspuns util instanței naționale" (alineatul 15). Uneori, reformularea CJUE nu s-a dovedit utilă pentru instanțele naționale de trimitere; consultați cauza *Jenkins c Kingsgate* (Clothing Productions) Ltd [1981] UKEAT 145_79_1906 (19 iunie 1981). Pentru mai multe informații cu privire la problema conținutului unei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, consultați K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *Legislația Procedurală a UE*, Oxford University Press, (2014), pag. 65-79.

[98] Cauza C-338/85, *Pardini c. Ministero del commercio con l'estero*, hotărârea judecătorească din 21 aprilie 1988.

[99] Cauza C-104/79, *Foglia c Novello,* hotărârea judecătorească din 11 martie 1980.

[100] Case C-77/83, *C.I.L.F.I.T. c. Ministerului Sănătății*, hotărârea judecătorească din 29 februarie 1984.

[101] Pentru mai multe detalii, consultați Jaime Rodriguez Medal, „Conceptul unei Instanțe sau al unui Tribunal în conformitate cu Trimiterea pentru o Hotărâre Preliminară: Cine poate adresa întrebări Curții de Justiție a UE?", Jurnalul European de Studii Juridice, Chestiunea 18.

2. *Permanent;*
3. *Jurisdicția este obligatorie;*
4. *Procedură inter partes;*
5. *Aplică principiul statului de drept;*
6. *Independent;*
7. *Pronunță hotărâri de natură judiciară;*

Broekmeulen[102]*:* Comisia de Apel, un organism privat, nerecunoscut de legislația din Olanda ca „instanță" a fost luată în considerare de CJUE ca instanță în cadrul Art. 267;

Nordsee[103]: arbitrul desemnat prin contract între părți, în conformitate cu legislația din Germania, a decis în conformitate cu legea că deciziile acestora au avut autoritate de *res judecata*, dar CJUE – nu o instanță: fără jurisdicție obligatorie (părțile pot alege în mod liber o instanță și un arbitraj obișnuite);

Belov[104]**:** Comisia Bulgară pentru Protecția împotriva Discriminării (organism de egalitate) nu este o instanță (pronunță horărâri judecătorești, dar administrative; independență discutabilă)

Trimiterea preliminară prezentată de instanțele naționale <u>trebuie</u> să includă următoarele informații esențiale:

- cadrul factual;
- cadrul juridic național;
- prevederile legislației Uniunii considerate a fi relevantă;
- factorul de legătură dintre prevederile legislației Uniunii, cadrul juridic național și faptele cauzei.

<u>În plus</u>, instanța de trimitere <u>poate să includă opțional</u> și: argumentele prezentate de părți; răspunsurile la întrebări propuse de părți.

<u>Structura trimiterii preliminare:</u>

1. Începe cu menționarea Regulilor Procedurii privind tipul trimiterii preliminare*: obișnuit (Art. 94), accelerat (Art. 105), urgent - PPU (Procedură Preliminară Urgentă) (Art. 107);*
2. Rezumatul <u>obiectului</u> litigiului <u>și faptele;</u>
3. Rezumatul <u>cadrului juridic:</u>

   a) Rezumatul prevederilor legale naționale relevante;
   b) Rezumatul jurisprudenței naționale relevante.

4. Prezentarea motivelor care au determinat instanța de trimitere să adreseze întrebări preliminare:

[102] Cauza C-246/80, *Broekmeulen*, ECLI:EU:C:1981:218.
[103] Cauza 102/81, *Nordsee*, ECLI:EU:C:1982:107.
[104] Cauza C-394/11*, Belov*, ECLI:EU:C:2013:48.

a) Prevederile legislative relevante ale UE și relația acestora cu legislația națională (factorul de legătură);

b) Prezentarea motivelor adresării (începe cu clarificarea posibilității existenței unei trimiteri preliminare pentru interpretare sau valabilitate).

5. Esența argumentării părților;
6. Opțional (scurt rezumat al motivelor adresării – maxim o pagină);
7. Se termină cu întrebările preliminare.

Numărul de pagini ale trimiterii preliminare: numărul maxim recomandat este de 10 pagini (în limba originală), punctul 14 al Recomandărilor

Dreptul/Obligația de adresare:

Spre deosebire de instanțele naționale inferioare, instanțele superioare au mai degrabă obligația decât dreptul de a adresa întrebări pentru o decizie preliminară, din moment ce acestea sunt instanțe împotriva ale căror decizii nu există o cale de atac (Articolul 267(3) al TFUE). Acest lucru înseamnă că orice instanță națională sau tribunal național împotriva ale căror decizii nu există nicio cale de atac judiciară în conformitate cu legislația națională are obligația, ca ultimă instanță, să adreseze o întrebare legată de legislația UE către CJUE, dacă aceasta este relevantă pentru rezultatul unei cauze aflate pe rol.[105] În plus, dacă în cauză este chiar valabilitatea legislației UE, toate instanțele naționale, fie de primă sau ultimă instanță, au obligația de a prezenta o trimitere preliminară către CJUE (Art. 267(3) al TFUE).

Excepțiile exhaustive ale obligației de adresare au fost stabilite în cauza ***Cilfit și alții***.[106] Și anume, dacă „*întrebarea adresată este irelevantă (**irelevanță**) sau prevederea legislației UE în cauză a fost deja interpretată de Curte (**act eclairé**) sau aplicarea corectă a legislației UE este atât de evidentă încât să nu lase niciun domeniu de aplicare să fie supus îndoielilor întemeiate (**act claire**)*." Pentru a stabili dacă o chestiune a legislației UE a fost deja clarificată îndeajuns sau este suficient de clară pentru instanțele naționale din țările UE, CJUE a sugerat să se verifice posibilitatea în care există „*linii contradictorii ale jurisprudenței la nivel național*" cu privire la conceptul/chestiunea contestată a legislației UE și, de asemenea, să se evalueze dacă acest concept „*creează adesea dificultăți de interpretare în diferite state membre".* În cazul în care aceste circumstanțe există, atunci „*instanța națională sau tribunalul național împotriva ale căror decizii nu există nicio cale de atac judiciară în conformitate cu legislația națională trebuie să își respecte obligația de a adresa o întrebare Curții, pentru a preveni riscul unei interpretări incorecte a legislației UE.*"[107]

Consecințele neadresării întrebărilor preliminare:

Încălcarea obligației de a adresa întrebări preliminare (Art. 267(3) al TFUE – *ultima instanță* sau 267(1) TFUE – *întrebări legate de valabilitatea legislației UE*) poate avea ca rezultat răspunderea statului membru în cauză pentru orice daune care au fost suportate de reclamanți în temeiul hotărârii instanțelor naționale (*Köbler*).[108] În cauza *Traghetti Mediteraneo*[109], CJUE a constatat că legislația națională care exclude, în general, răspunderea unui stat membru pentru daunele cauzate persoanelor prin încălcarea legislației Uniunii de către o instanță națională în ultimă instanță este

[105] Consultați Cauza C 99/00 *Lyckeskog*, alineatele 14 și următoarele, Cauza C-210/06 *Cartesio*, ECLI:EU:C:2008:723, alineatele 75-79.
[106] Cauza C-283/81, EU:C:1982:335.
[107] Cauza C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito și alții c Estado português*, ECLI:EU:C:2015:565.
[108] Cauza C-224/01, *Köbler,* EU:C:2003:513.
[109] Cauza C-173/03, *Traghetti Mediteraneo*, ECLI:EU:C:2006:391.

contrară legislației UE. În timp ce în cazul *Ferreira da Silva*, CJUE a constatat că **Tribunalul Suprem din Portugalia** și-a încălcat obligația de adresare în conformitate cu Art. 267(3) al TFUE din cauza refuzului de a adresa întrebări preliminare într-o cauză referitoare la interpretarea conceptului de „transfer a activității" în sensul Articolului 1(1) al Directivei 2001/23. Chiar dacă refuzul de a adresa întrebări este motivat, CJUE susține în cauza *Ferreira da Silva* că **Tribunalul Suprem din Portugalia** a greșit atunci când a luat în considerare intepretarea conceptului de „transferare a activității" ca problemă soluționată a legislației UE, din moment ce existau „decizii conflictuale ale instanțelor sau tribunalelor inferioare cu privire la interpretarea conceptului" potrivit căruia „ conceptul cauza adesea dificultăți de interpretare în diferite state membre." (alineatul 45)

CEDO a susținut de asemenea că, în anumite circumstanțe, refuzul de a adresa întrebări preliminare poate duce la încălcarea dreptului la un proces echitabil. CEDO a susținut faptul că refuzul nemotivat de a adresa întrebări preliminare în conformitate cu Art. 267(3) duce la încălcarea Art. 6 al Convenției.[110]

Consecințele neadresării – Răspunderea necontractuală a statului membru pentru daune:

1. CJUE – *Köbler*: neadresarea poate face ca un stat membru sa fie tras la răspundere în conformitate cu principiul răspunderii statului; *Ferreira da Silva:* prevederile procedurale naționale care limitează posibilitatea unei persoane de a solicita despăgubiri ca urmare a refuzului neîntemeiat de a adresa întrebările preliminare ale ultimei instanțe trebuie să fie excluse *(in casu legea procedurală din Portugalia a introdus acțiunea pentru daune împotriva statului pentru încălcarea obligației care rezultă din nerespectarea obligației impuse prin Art. 267(3) al TFUE în funcție de excluderea precedentă, de către instanța sau tribunalul care are jurisdicție, a deciziei care a cauzat pierderea sau dauna)*[111]
2. *CEDO – încălcarea Articolului 6 al Convenției (accesul la o instanță)*

Ullens de Schooten c. Belgiei – refuzul arbitrar duce la încălcarea Art. 6 al Convenției

Dhabi c Italiei: refuzul nemotivat de a adresa întrebări preliminare în conformitate cu Art. 267(3) duce la încălcarea Art. 6 al Convenției (Cererea Nr. 17120/09)

În conformitate cu CEDO, instanțele naționale trebuie „să menționeze motivele pentru care acestea consideră că întrebarea este irelevantă sau că legislația UE relevantă a fost deja interpretată de CJUE sau aplicarea corectă a legislației UE este atât de evidentă încât să nu lase niciun domeniu de aplicare să fie supus îndoielilor întemeiate."

Schipani c Italiei (2015): aceeași instanță ca în Dhabi (**Curtea supremă din Italia Corte di Cassazione**) –a luat în considerare argumentele legislației UE, dar a omis toate trimiterile la posibilitatea potrivit căreia chestiunea a fost un acte clair sau un acte éclairé (Cererea Nr. 38369/09)

Care este calea de atac eficientă împotriva refuzului de a prezenta trimiteri preliminare în conformitate cu sistemul Convenției?

(Schipani c Italiei): în cauza Köbler, răspunderea statului nu face parte din căile de atac interne care trebuie să fie epuizate, deoarece s-a susținut că nu sunt eficiente în cauza respectivă.

[110] CEDO: *Dhahbi c Italiei*, Cererea Nr. 17120/09, op. cit.

[111] În plus, CJUE a menționat că „principiul fundamental al răspunderii statului pentru încălcarea legislației UE nu poate fi justificat nici prin principiul *res judicata*, nici prin principiul certitudinii juridice." (Alineatul 59)

2.2.1. Tipuri de trimiteri preliminare – ordinară, accelerată și urgentă

Pe lângă procedura trimiterii preliminare ordinare, Art. 267(4) TFUE prevede obligația CJUE de a acționa cu minimă întârziere atunci când o cauză privește o persoană deținută. Există două tipuri de proceduri care permit CJUE să pronunțe hotărârea preliminară mai rapid decât ar permite reglementările procedurale normale[112]:

- procedura trimiterii preliminare accelerate și
- procedura trimiterii preliminare urgente.

Trimiterea preliminară accelerată

Conform noilor Reguli de Procedură ale CJUE, Articolul 105(1), o instanță națională poate solicita din oficiu sau Președintele poate hotărî să aplice procedura accelerată atunci când natura cauzei o cere. Procedura accelerată nu diferă în mod semnificativ de procedura ordinară: momentul și perioada audierii nu poate fi mai mică de 15 zile de la aprobarea procedurii accelerate, totuși, durata totală a procedurii este mai scurtă, și anume între trei și șase luni.[113]

Trimiterea preliminară urgentă (TPU)

Articolul 23a, primul paragraf, din Statutul CJUE și Articolul 107(1) din Regulile de Procedură prevăd că, pentru chestiunile legate de spațiul de libertate, securitate și justiție (Titlul V din Partea a treia a TFUE), instanțele naționale pot solicita pronunțarea unei hotărâri preliminare conform procedurii urgente. Condițiile necesare care trebuie îndeplinite sunt (consultați par. 40 din *adresate instanțelor naționale*):

- persoana din acțiune să fie deținută sau privată de libertate; sau
- acțiunea privește autoritatea parentală sau custodia copiilor.

S-a observat că, în medie, durează în jur de 66 de zile ca o trimitere preliminară urgentă să fie finalizată, fără ca vreun caz să depășească durata de trei luni.

Cererile pentru hotărâri preliminare accelerate sau urgente trebuie (Recomandări paragrafele 41-44):

- Să specifice într-un mod ușor de identificat dacă solicită trimitere preliminară accelerată sau urgentă;
- Să includă trimiteri la articolul relevant: *Art. 105 pentru procedura accelerată; Art. 107 pentru TPU*;
- Tipul trimiterii preliminare trebuie declarat la începutul documentului;
- Să includă chestiunile de fapt și de drept care impun urgența;
- Să includă riscurile implicate în urmarea procedurii ordinare;

Exemplu de trimitere preliminară accelerată: Cauza C-698/15, *Watson*, ECLI:EU:C:2016:70

Exemplu de TPU – Jeremy F din Conseil d'État din Franța (discutat mai jos în prezentul)

[112] S-a obsevat că durata medie de pronunțare a unei hotărâri preliminare de către CJUE scade anual. Spre exemplu, în 2012 durata medie a procedurii era de 15,7 luni, față de 16,4 luni în 2011 și 16,1 luni în 2010. Consultați A. Biondi & S. Bartolini, "Ultimele evoluții din Luxemburg: Activitățile instanțelor în 2012" (2014) European Public Law, nr. 1, 1–14.

[113] Câteodată procedura s-a încheiat mai rapid de trei luni - consultați cauzele conexate C-188/10 și C-189/10 *Melki and Abdeli,* hotărârea din 22 iunie 2010 (2 luni și 6 zile).

Jeremy F. împotriva Prim-Ministrului

Tipul interacțiunii: Verticală directă (Conseil Constitutionnel din Franța – CJUE) – prima trimitere preliminară adresată de Conseil Constitutionnel din Franța

Căi de atac eficiente în cazul extinderii efectelor mandatului european de arestare – utilizarea TPU

Cauza C-168/13, Jeremy F., hotărârea din 30 mai 2013

Fapte: Reclamantul este un cetățean britanic care a fugit în Franța după ce a fost acuzat de răpire de minori în fața instanțelor din Regatul Unit. După ce a fost arestat de poliția franceză, cetățeanul a consimțit în fața curții de apel din Bordeaux la extrădarea sa, însă nu a invocat regula specialității conform Deciziei-cadru privind mandatul european de arestare (DC MEA), care interzice funcționarilor britanici să adauge acuzări neincluse în mandatul european de arestare (MEA). După emiterea MEA inițial, autoritățile britanice au solicitat curții de apel permisiunea de a-l urmări penal pentru altă infracțiune, și anume conduita sexuală ilegală cu un minor de sex femeiesc, care nu a fost inclus în primul MEA.

Chestiuni juridice/întrebări preliminare: Conformitatea legislației franceze care implementează DC MEA, care nu a prevăzut un apel cu efect suspensiv împotriva hotărârii judecătorești prin care se consimțea la extinderea MEA, cu dreptul la un proces echitabil și căi de atac eficiente conform Constituției Franței, Articolele 5 (4) și 13 din Convenție și Art. 47 din Carta UE.

Curtea de apel din Bordeaux a hotărât extinderea mandatului de arestare. Jeremy F. a apelat această hotărâre la Cour de Cassation din Franța, care a trimis către Conseil Constitutionnel (FCC) o întrebare prioritară referitoare la constituționalitate cu privire la Articolele 695-46 din Codul de Procedură Penală din Franța, prin care hotărârea curții de apel din Bordeaux era definitivă și neapelabilă. Acestea ridicau semne de întrebare privind compatibilitatea cu principiul de egalitate în fața legii și dreptul la căi de atac eficiente.

Pentru prima dată, FCC a recurs la mecanismul de trimitere preliminară (Art. 267 TFUE) și a solicitat CJUE să examineze întrebările trimise prin procedura de trimitere preliminară urgentă. FCC a întrebat, în esență, dacă DC MEA împiedică prevederile naționale care nu prevăd posibilitatea unui apel cu efect suspensiv împotriva unei hotărâri de executare a MEA sau a unei hotărâri prin care se aprobă extinderea mandatului. Pare că FCC a formulat întrebările preliminare într-un mod care a demonstrat faptul că prefera interpretarea legislației naționale în sensul recunoașterii unui efect suspensiv în cadrul procedurii de apel.

Concluziile CJUE: CJUE a considerat că sarcina sa a fost să stabilească dacă lipsa unui apel împotriva hotărârii prin care se consimțea la extinderea MEA era compatibilă cu dreptul la o cale de atac eficientă, conform celor stipulate în Art. 13 din Convenție și Art. 47 din Cartă. CJUE a citat hotărârea CEDO din cauza *Chahal* pentru a susține afirmația că Art. 5(4) din Convenție reprezintă *lex specialis* față de Art. 13 din Convenție în cazurile de reținere în vederea extrădării. CJUE a citat cauza *Marturana împotriva Italiei* în susținerea opiniei că Art. 5(4) nu obligă Statele Contractante să stabilească un al doilea grad de jurisdicție pentru examinarea legalității reținerii.

După acest sumar al jurisprudenței CEDO, CJUE a citat propria hotărâre în cauza *Diouf* drept exemplu de interpretare similară a dreptului la o cale de atac eficientă. În respectiva cauză, într-un context diferit, s-a constatat că „principiul protecției jurisdicționale efective conferă particularului un drept de acces la o instanță judecătorească, iar nu la mai multe grade de jurisdicție.” Prin urmare, a constatat că legislația UE nici nu cere, nici nu interzice procedurile de apel, însă cere statelor membre să execute rapid mandatele de arestare – în cele mai multe cazuri, în decurs de 10 zile după aprobarea predării suspectului.

Hotărârea instanței de trimitere ca urmare a hotărârii preliminare a CJUE: În hotărârea sa ulterioară, FCC a restipulat dispozitivul hotărârii preliminare a CJUE fără modificări, însă a constatat că prevederile contestate reprezintă o restricționare nejustificată a dreptului la un proces echitabil și la o cale de atac eficientă conform Constituției franceze, iar sintagma „fără recurs" trebuie declarată neconstituțională.

Relația cauzei cu domeniul de aplicare a Cartei: Instanța de trimitere a constatat că Art. 47 din Carta UE era aplicabil în cauză în temeiul faptului că obiectul era inclus în domeniul de aplicare a legislației UE: compatibilitatea legii naționale care transpunea DC MEA.

Relația dintre Carta UE și Convenție: Instanța de trimitere a citat atât Art. 6 din Convenție și Art. 47 din Carta UE ca standarde de referință pentru revizuirea legislației naționale contestate, pe lângă standardele naționale constituționale de protejare a dreptului la un proces echitabil și la căi de atac eficiente.

Rezultatul utilizării Tehnicilor de Interacțiune Juridică: În soluționarea conflictului mai sus menționat, Conseil Constitutionnel din Franța (FCC) a adresat prima trimitere preliminară către CJUE. Procedura trimiterii preliminare urgente a fost utilizată de FCC din cauza obligației sale de a pronunța o hotărâre în maximum trei luni. La hotărârea necesității obținerii unei hotărâri preliminare din partea CJUE, FCC a stabilit mai întâi dacă statelor membre li s-a recunoscut o marjă de apreciere la implementarea DC MEA. FCC și-a inclus în trimiterea preliminară adresată CJUE propria interpretare a echilibrului dintre principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești în materie penală și dreptul la o cale de atac eficientă, părând în favoarea unor garanții sporite pentru dreptul la o cale de atac eficientă, făcând o încercare strategică să influențeze CJUE. Se pot identifica traiectoriile interacțiunii orizontale dintre instanțele europene. În mod similar cauzei Melloni, CJUE utilizează strategic Articolele 6 și 5(4) din Convenție și jurisprudența CEDO pentru a-și justifica propria interpretare a dreptului la o cale de atac eficientă (Articolele 47 și 48 din Carta UE). CJUE a susținut că CEDO nu necesită stabilirea unui al doilea grad de jurisdicție pentru examinarea legalității reținerii și, în temeiul Art. 51 din Carta UE, nici nu i se solicită acest fapt în temeiul Art. 47 din Carta UE.

CJUE a demonstrat respectarea tradițiilor constituționale naționale prin recunoașterea posibilității ca statele membre să asigure un nivel mai ridicat de protecție a dreptului la o cale de atac eficientă, cu condiția ca aplicarea DC MEA să nu fie împiedicată.

Ca urmare a hotărârii preliminare a CJUE, FCC a utilizat marja de apreciere acordată de CJUE pentru asigurarea unui al doilea grad de jurisdicție, un apel, alegând să asigure un nivel mai ridicat de protecție a dreptului la o cale de atac eficientă și declarând prevederea națională adoptată în scopul implementării DC MEA (în special partea „fără recurs") ca fiind contrară prevederii constituționale care garanta dreptul la un proces echitabil, optând astfel pentru un standard național mai ridicat de protecție a respectivului drept fundamental la un proces echitabil.

2.2.2. Categoriile de trimiteri preliminare

În hotărârea sa preliminară, CJUE poate să declare că conflictul normelor, interpretării juridice sau conflictul dintre diverse drepturi fundamentale și/sau libertăți fundamentale este inexistent, poate să îndrume soluționarea acestuia prin oferirea unei anumite interpretări sau prin aplicarea testelor relevante sau poate să declare necesitatea neaplicării legislației naționale oricând aceasta ar fi aplicată în contextul legislației UE. Prin mecanismul de trimitere preliminară, CJUE mai poate constatata că o anumită prevedere legală a unei legi secundare UE este în conflict cu Carta UE și o invalidează.[114]

[114] C-293/12 și C-594/12, *Digital Ireland*, ECLI:EU:C:2014:238 ; Cauza C-236/09, *Test Achat,* ECLI:EU:C:2011:100.

Conform Tridimas[115], există *trei categorii de hotărâri preliminare pe care CJUE le pronunță* în funcție de marja de apreciere pe care o lasă instanței de trimitere:

1. *Hotărâri preliminare finale*: furnizează instanțelor naționale o soluție gata pregătită pentru dispută (consultați, spre exemplu, cauzele *Melloni* și *Radu* discutate mai jos);
2. *Hotărâri preliminare de îndrumare*: pot furniza instanței de trimitere îndrumări cu privire la soluționarea disputei (consultați, spre exemplu, hotărârea preliminară CJUE în *G&R* și *Boudjilida*[116], care specifică îndrumări cu privire la aplicarea dreptului de a fi audiat, care face parte din principiul general UE al drepturilor la apărare și dreptul la buna administrare din Carta UE sau cauza *Jeremy F.* discutată în prezentul);
3. *Hotărâri preliminare de deferire*: răspund la întrebare în termeni generali astfel încât deferă chestiunea sistemului judiciar național (spre exemplu, consultați Cauza C-341/08 *Petersen*, ECLI:EU:C:2010:4).

Obiectivele trimiterii preliminare:

Cele două obiective principale și rezultate ale tehnicii interacțiunii judiciare de trimitere preliminară sunt: asigurarea coerenței ordinii juridice UE și respectarea principiilor fundamentale ale legislației UE (supremația, efectul direct și eficiența). Din acest motiv, CJUE câteodată reformulează întrebările formulate de instanțele naționale în întrebări principiale de drept UE, a căror soluționare este aplicabilă în mod egal în toate statele membre. Toate întrebările cu privire la interpretarea legislației UE și valabilitatea legislației UE secundare poate face obiectul unei trimiteri preliminare admisibile, cu excepția cazului în care o prevedere a legislației UE nu necesită nicio interpretare suplimentară, deoarece înțelesul ei este foarte clar, sau atunci când interpretarea sau valabilitatea sa a fost deja clarificată printr-o hotărâre anterioară a CJUE.[117] Conform celor menționate mai sus, CJUE are dreptul doar să hotărască cu privire la interpretarea și valabilitatea legislației UE, însă adesea hotărârea CJUE are *de facto* efectul direct de a sancționa valabilitatea sau ilegalitatea legislației naționale în temeiul obligațiilor legale UE. Un al rezultat al acestei proceduri este furnizarea instrumentelor pentru judecătorul național, ajutându-l(o) să găsească interpretarea coerentă a normelor naționale în relație cu obligațiile din legislația UE sau să stabilească neaplicarea celei din urmă. CJUE poate să modeleze aplicarea testelor de proporționalitate și necesitate pentru a asigura îndrumarea instanței de trimitere cu privire la situația de fapt și de drept din acțiunea principală.[118] În domeniul nediscriminării, utilizarea hotărârilor preliminare a ajutat judecătorii naționali să clarifice mai multe aspecte ale dreptului UE, spre exemplu, posibilitatea efectului direct orizontal, repartizarea sarcinii probei, concepția discriminării prin asociere, posibilitatea invocării unor motive nespecificate în Directive.

Rezultatele trimiterii preliminare, *inter alia*:

- *Modificarea/amendarea legislativă în ordinea juridică națională* (spre exemplu, la solicitarea instanțelor italiene, Curtea de Justiție a interpretat de trei ori Directiva privind returnarea: în 2011 în cauza *El Dridi*, în 2012 în cauza *Sagor*[119] și în 2015 în cauza *Celaj*.[120] Ca rezultat al primelor două hotărâri preliminare, diverse prevederi ale legislației italiene

[115] T. Tridimas, „CEJ și instanțele naționale: dialog, cooperare și instabilitate", în *The Oxford Handbook of European Union Law (Ghidul Oxford al Dreptului Uniunii Europene)*, A. Arnull și D. Chalmers (editori), (2016) OUP.
[116] Comentat în *ACTIONES Module on Asylum and Immigration (Modulul ACTIONES cu privire la azil și imigrare)*.
[117] Consultați *Da Costa* și *CILFIT* op. cit.
[118] Consultați Digital Ireland.
[119] Curtea de Justiție a Uniunii Europene, *Md Sagor*, C-430/11, ECLI:EU:C:2012:777 (2012). Concluziile Curții în cauza *Sagor* au fost reiterate în cauza *Mbaye,* C-522/11, ECLI:EU:C:2013:190 (2014).
[120] Curtea de Justiție a Uniunii Europene, *Skerdjan Celaj*, C-290/14, ECLI:EU:C:2015:640 (2015).

privind străinii[121] au fost declarate incompatibile cu legislația UE, iar legiuitorul italian a fost forțat să intervină pentru a remedia această situație prin două reforme juridice; alte exemple de amendamente în domeniul nediscriminării, protecției consumatorilor, legislației penale și în alte domenii pot fi găsite în Modulul tematic ACTIONES.

- *Adaptarea jurisprudenței naționale la legislația UE și jurisprudența CJUE* (spre exemplu, ca urmare a hotărârii preliminare CJUE în cauza *Melloni*, instanțele spaniole au renunțat la doctrina juridică de aplicare absolută a dreptului la un proces echitabil în dreptul penal, acceptând ca legitimă limitarea impusă de Decizia-cadru privind mandatul european de arestare);

- *Extinderea sferei de competență a instanțelor naționale în legătură cu puterile discreționare ale administrației* (spre exemplu, Mahdi);[122] sau față de alte instanțe naționale superioare sau forumuri judiciare.[123]

În conformitate cu jurisprudența, CJUE cere clar ca toate instanțele statelor membre să respecte hotărârile sale. Acest fapt nu este valabil doar cu privire la trimiterea preliminară adresată judecătorului din acțiunea principală – toți judecătorii naționali trebuie să respecte toate hotărârile Curții. Într-adevăr, hotărârile Curții au efect extins (*erga omnes*), întrucât nu asigură doar soluționarea disputei specifice, ci mai degrabă clarifică interpretarea legislației UE.

Funcțiile trimiterii preliminare:

- (*formală*) Furnizează asistență prin asigurarea interpretării legislației UE;

- (*de facto*) Furnizează asistență referitoare la compatibilitatea reglementărilor naționale cu legislația UE;

- (*de facto*) Stabilește compatibilitatea legislației secundare UE cu Carta UE (*Digital Rights Ireland, Test Achats*);

- Elimină limitările procedurale care împiedică puterea instanțelor naționale ordinare:

  – *Rheinmühlen*[124]*: lege națională* care obliga o instanță națională la anumite chestiuni de drept prin hotărârile instanțelor superioare, împiedicând exercitarea puterii de trimitere, a fost declarată incompatibilă;

  – *Filipiak*[125]: hotărârea Curții Constituționale nu poate obliga instanțele naționale să continue să aplice legea națională incompatibilă cu legislația UE (principiul supremației legislației UE obligă instanța națională să aplice legislația UE și să refuze aplicarea prevederilor contrare din legislația națională);

  – *Palmasi*[126]: a fost declarată incompatibilă o lege națională care limita competența unei camere a unei instanțe de ultim grad de a adresa întrebări preliminare direct la CJUE și obliga camera să se adreseze inițial sesiunii plenare (*Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana*).

[121] Decretul legislativ nr. 286/1998 din 25 iulie 1998 care consolidează prevederile care reglementează imigrația și reglementările referitoare la statutul cetățenilor străini (Supliment ordinar la GURI nr. 191 din 18 august 1998).
[122] Cauza C-146/14 PPU*, Mahdi*, ECLI:EU:C:2014:1320.
[123] Cauza C-689/13, *Puligienica Facility Esco SpA (PFE*), ECLI:EU:C:2016:199; *Križan și alții; Cartesio (mai multe informații la pag. 11 și nota de subsol 40).*
[124] Cauza C-166/73, *Rheinmühlen*, ECLI:EU:C:1974:3.
[125] Cauza C-314/08, *Filipiak*, ECLI:EU:C:2009:719
[126] C-261/95, *Palmisani*, EU:C:1997:351.

Legislația națională, constituțională sau instanțele supreme nu pot limita competența instanțelor naționale de a interacționa direct cu CJUE conform Art. 267 TFUE. În cauzele în care anumite prevederi legale naționale au limitat posibilitatea unei instanțe naționale de a trimite o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare la Curtea de Justiție în temeiul Articolului 267 TFUE, Curtea *„s-a pronunțat în mod sistematic în sensul posibilității celei mai extinse pentru instanțele naționale de a adresa întrebări Curții cu privire la validitatea și interpretarea dreptului Uniunii"*.[127] Într-o hotărâre preliminară trimisă de **Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Consiliul Justiției Administrative al Regiunii Sicilia, Italia**), CJUE a susținut că *„Articolul 267 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții de drept național în măsura în care aceasta este interpretată în sensul că, în ceea ce privește o chestiune privind interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii, o secție a unei instanțe de ultim grad de jurisdicție, atunci când nu împărtășește orientarea definită printr-o decizie a plenului acestei instanțe, trebuie să trimită această chestiune plenului respectiv și este astfel împiedicată să se adreseze cu titlu preliminar Curții."*[128]

2.2.3. Competența instanțelor naționale de a ridica *ex officio* probleme referitoare la legislația UE

Ca principiu general, statele membre sunt libere să stabilească limitări ale competenței instanțelor naționale de a cântări din oficiu chestiuni de drept trecute cu vederea de către părți în pledoariile lor. De obicei, aceasta se realizează pentru a respecta autonomia părților de a delimita cadrul litigiului în materie civilă și de a asigura administrarea eficientă a justiției. În mod logic, dacă legislația națională permite aprecierea sau impune judecătorilor naționali obligația a de a ridica *ex officio* probleme de legislație națională, acest fapt se extinde și asupra prevederilor UE de fond, așa cum s-a confirmat în hotărârea din cauza *Kraaijeveld*.[129] În cauza *van der Weerd*[130], CJUE a declarat că o instanță națională nu este obligată să ia în considerare chestiunea relevantă din legislația UE dacă părțile au avut posibilitatea reală de a aduce ele însele în discuție chestiunea în cursul procedurii, *„independent de importanța acesteia pentru ordinea juridică comunitară*."[131] Cerința unei „posibilități reale" a avut ca rezultat autorizarea de către Curte a judecătorului național de apel pentru a lua în considerare din oficiu legislația UE, indiferent de reglementările procedurale de limitare, atunci când acțiunile în primă instanță nu au putut lua în considerare legislația UE și *„părea că nicio altă instanță națională din procedurile ulterioare nu va lua în considerare din oficiu chestiunea compatibilității unei măsuri naționale cu legislația UE*."[132]

Cu toate acestea, jurisprudența CJUE oferă indicații cu privire la situațiile când principiul echivalenței și cel al eficienței îndreptățesc judecătorii naționali să ia în considerare din oficiu chestiunile legate de legislația UE, chiar și atunci când părțile nu le-au adus în discuție. Prin principiile echivalenței și eficienței se asigură faptul că reglementările naționale de procedură nu subminează exercitarea corectă a drepturilor din legislația UE, făcând-o imposibilă sau mai dificilă

[127] Opinia Avocatului General Mazák în cauza *Melki și Abdeli* (C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:319, punctul 62). Consultați și, pentru afirmarea respectivului principiu de către Curte, hotărârea din cauza *Rheinmühlen-Düsseldorf* (166/73, EU:C:1974:3, par. 3) și, pentru confirmarea sa continuă, hotărârile din cauzele *Mecanarte* (C-348/89, EU:C:1991:278, par. 44), *Palmisani* (C-261/95, EU:C:1997:351, par. 20) și *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, paragraf 88); *Melki și Abdeli* (C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, par. 41), *Elchinov* (C-173/09, EU:C:2010:581, par. 26), *Kelly* (C-104/10, EU:C:2011:506, par. 61), *Križan și alții* (C-416/10, EU:C:2013:8, par. 64), *A* (C-112/13, EU:C:2014:2195, par. 35).

[128] Cauza C-689/13, *Puligienica Facility Esco SpA (PFE*), ECLI:EU:C:2016:199, par. 36.

[129] Cauza C-72/95 *Aannemersbedriff PL Kraaijeveld BV v Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, hotărârea din 24 octombrie 1996.

[130] C-222/05–225/05 *van der Weerd*, op. cit.

[131] Ibid., par. 41.

[132] Cauza C-312/93 *Peterbroeck*, op. cit., par. 19.

prin comparație cu exercitarea drepturilor naționale. Hotărârea din cauza *Van Schijndel* identifică circumstanțele în care luarea în considerare a legislației UE este obligatorie:[133]

1. Instanțele naționale sunt obligate să pună în discuție din oficiu chestiunea legislației UE atunci când o cer **interesele de politică publică** și există garanții procedurale care permit judecătorilor să ia în considerare *ex officio* reglementările de politică publică.
2. Ca regulă generală, ca legislația UE să fie eficientă, este necesar ca cele mai importante aspecte constituționale de fond din legislație UE, în special cele care țin de funcționarea pe piața internă, să fie luate în considerare de către judecătorii naționali în toate etapele procedurii. Aceasta este concluzia care poate fi trasă din hotărârea *Eco Swiss China Time*[134], care privea compatibilitatea unei hotărâri arbitrale cu chestiuni de politică publică, și anume cu Art. 101 TFUE referitor la competiție. Acest fapt nu este surprinzător: deoarece **prevederile referitoare la competiție sunt fundamentale pentru legislația UE** și **esențiale pentru existența pieței interne**, acestea se califică drept reglementări de politică publică națională (consultați punctul 1 de mai sus).
3. În mod clar, CJUE a profitat de această posibilitate atunci când a stabilit metoda dezirabilă de implementare a Directivei cu privire la clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii.[135] Prin urmare, indica mai întâi competența instanțelor naționale[136] și apoi obligația[137] de a examina echitatea unui anumit termen contractual. Dacă instanța națională consideră că un termen contractul este inechitabil, nu va aplica termenul inechitabil indiferent dacă „inechitatea" a fost pusă în discuție sau nu de una din părți în procedurile de primă sau secundă instanță,[138] cu excepția situației în care consumatorul insistă la aplicarea acestuia.[139]

Există două aspecte ale aplicării *ex officio* a legislației UE în domeniul protecției drepturilor fundamentale în temeiul Cartei sau principiilor generale ale legislației UE. Ca atare, drepturile fundamentale UE nu se aplică direct faptelor[140] din procedurile naționale sau legislației naționale în general: aplicarea lor depinde de aplicarea *altor reglementări* ale legislației UE (consultați art. 51(1) din Cartă așa cum a fost interpretat în cauzele *Fransson* și *Pfleger*).[141] Ca rezultat, părțile care doresc să invoce garanții ale drepturilor fundamentale prevăzute de legislația UE au dubla răspundere de a aduce în discuție chestiunile din legislația UE: trebuie să indice reglementările aplicabile ale legislației UE în acțiunea principală și aplicabilitatea garanțiilor drepturilor fundamentale din legislația UE. Totuși, dacă părțile sunt scutite doar de sarcina de a pleda cu privire la reglementările de fond ale legislației UE, nu se interzice aplicarea obligațiilor drepturilor fundamentale, indiferent de legislația procedurală națională. Deoarece conformarea cu drepturile fundamentale este o condiție a valabilității normelor UE, rezultă că judecătorii naționali pot

---

[133] Cauzele conexe C-430/93 și C-431/93 *Jeroen van Schijndel,* op. cit., ulterior confirmate în cauzele conexe C-222/05 și C-225/05 *J. Van der Weerd și alții împotriva Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, op. cit., la par. 19-22.

[134] C-126/97, *Eco Swiss China Time împotriva Benetton* , hotărârea din 1 iunie 1999.

[135] Cauzele conexe de la 240/98 la 244/98 *Oceano Grupo Editorial SA împotriva Rocio Muciano Quintero și Salvat Editores împotriva Jose M. Sanchez Alcon Prades și alții*, hotărârea din 27 iunie 2000; C-473/00 *Cofidis SA împotriva Jean-Luis Fredout*, hotărârea din 21 noiembrie 2002; Cauza C 488/11, *Dirk Frederik Asbeek Brusse, Katarina de Man Garabito împotriva Jahani BV*, hotărârea din 30 mai 2013; Cauza C-397/11 *Erika Jőrös împotriva Aegon Magyarország Hitel Zrt,* hotărârea din 30 mai 2013.

[136] Cauzele conexe de la 240/98 la 244/98 *Oceano*, op. cit.

[137] Cauza C-168/05 *Elisa Maria Mostaza Claro împotriva Centro Movil Milenium SL*, hotărârea din 26 octombrie 2006. Cauza C-243/08 *Pannon GSM Zrt. V. Erzsebet Sustikne Gyofri* , hotărârea din 4 iunie 2009.

[138] Cauza C 488/11 *Dirk Frederik Asbeek Brusse, Katarina de Man Garabito împotriva Jahani BV*, hotărârea din 30 mai 2013.

[139] Consultați Cauza C-243/08 *Pannon,* op. cit.

[140] Pot avea efect direct cu excepția drepturilor fundamentale de nediscriminare prevăzute în Art. 157 și în Directivele de nediscriminare.

[141] Cauza C-390/12, *Pfleger*,, hotărârea din 14 noiembrie 2013.

întotdeauna să pună în discuție ex officio relevanța acestora, în măsura în care aplicarea legislației de fond UE a fost pusă în discuție în mod corespunzător de către părți în condițiile descrise mai sus. În alte cuvinte, odată ce legislația UE a fost introdusă în procedură conform regimului procedural național, evaluarea drepturilor fundamentale trebuie să fie efectuată fie la inițiativa părților, fie la inițiativa instanței naționale. Judecătorul poate examina autonom aplicarea acestora, deoarece aceasta ar putea fi relevantă pentru o întrebare autentică cu privire la valabilitatea sau interpretarea reglementărilor de fond ale legislației UE invocate, prin urmare ar putea da naștere unei întrebări adresate Curții de Justiție conform Art. 267 TFUE.

Efectele hotărârilor preliminare:

- Instanța de trimitere este obligată prin hotărâre (166/73 *Rheinmühlen, ECLI:EU:C:1974:3*)
- Interpretarea mai obligă și alte instanțe (C-8/08, *T-Mobile Țările de Jos, ECLI:EU:C:2009:343*)
- Hotărârea preliminară produce efecte *ex tunc* (ziua intrării în vigoare a reglementării interpretate), cu excepția cazului în care CJUE îi restricționează efectele temporale (statul membru trebuie să o solicite expres – *Tatu*[142])
- Orice decizie incompatibilă cu interpretarea CJUE este eronată și, astfel, nulă (*Curtea Supremă din Polonia,* 8.12.2009, I BU 6/09)

2.3. Neaplicarea

Conform doctrinei din cauza *Simmenthal*,[143] instanțele naționale sunt obligate să nu aplice nicio prevedere contrară legislației naționale.[144] Acest fapt este necesar doar dacă interpretarea coerentă a legislației interne se dovedește a fi imposibilă.[145] Legislația UE obligă judecătorii să caute „interpretarea coerentă" a legislației naționale care nu contravine legislației UE.[146] Când o asemenea interpretare nu este posibilă și norma UE îndeplinește cerințele pentru efect direct (și anume, creează o obligație clară, exactă și necondiționată), judecătorul trebuie să excludă norma națională și să aplice norma UE în locul acesteia, pentru a asigura eficiența acesteia.

Întrebarea se poate aborda în diferite moduri, dintre care aceste două tehnici sunt de preferat în cauzele mai dificile. Anumiți judecători naționali pot prefera să încerce obținerea unei interpretări coerente ca să evite neaplicarea unei reglementări naționale, în vreme ce alții ar putea prefera să mențină interpretarea consacrată a unei reglementări legale naționale și să lase în sarcina legiuitorului modificarea acesteia. CJUE încurajează epuizarea încercărilor de interpretare coerentă pentru a evita conflictul direct.[147]

---

[142] Cauza C-402/09, *Tatu*, ECLI:EU:C:2011:219.

[143] Cauza C-106/77, *Amminstrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal* op. cit., par. 22.

[144] O hotărâre CJUE mai actualizată care restipulează obligația de neaplicare în eventualitatea conflictului între prevederile naționale și drepturile garantate de Cartă poate fi găsită în Cauza C-617/10, *Åkerberg Fransson,* op. cit. par. 45*: "În ceea ce privește, în continuare, consecințele care trebuie deduse de instanța națională dintr-un conflict între dispozițiile dreptului național și drepturile garantate de cartă, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile dreptului Uniunii are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioară, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional*."

[145] Cauza C-282/10, *Dominguez*, op.cit., par. 23

[146] Cauzele conexe C-397/01 până la C-403/01, *Pfeiffer și alții*, par. 27.

[147] Consultați, de exemplu, Cauza C-282/10, *Dominguez,* op. cit, paragrafele 27-30.

Este important faptul că obligația de neaplicare reiese direct din legislația UE, iar instanțele naționale nu sunt obligate să solicite opinia sau permisiunea prealabilă a instanțelor superioare naționale.[148]

O instanță națională căreia i s-a solicitat aplicarea prevederilor legislației Uniunii Europene are obligația de a le asigura efectul deplin, dacă este necesar refuzând din oficiu să aplice orice prevedere contrară din legislația națională, chiar dacă a fost adoptată ulterior. Din nou, nu este necesar ca instanța să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acestei prevederi pe cale legislativă sau prin alte mijloace constituționale.[149]

Observați faptul că efectul direct al legislației UE, care este condiția prealabilă pentru neaplicarea normelor naționale, este, în general, atribuit reglementărilor și prevederilor Tratatului, sub rezerva cerințelor din cauza *Van Gend en Loos* (o prevedere creează un drept, este specifică și necondiționată). Directivele au doar efect vertical, prin urmare o directivă netranspusă poate fi invocată și aplicată în locul reglementărilor naționale contrare doar în disputele împotriva entităților statului sau emanațiilor statului.[150] Acest fapt este adevărat indiferent dacă autoritatea publică acționează ca o entitate comercială sau exercită puteri publice.[151] În ceea ce privește întrebarea dacă principiile generale și prevederile Cartei pot avea efect orizontal direct, aceasta rămâne în continuare deschisă, deși există o tendință care sugerează că răspunsul este afirmativ,[152] desigur, cu condiția ca norma unică să întrunească cerințele din cauza *Van Gend en Loos*.[153]

Reglementările naționale excluse ca urmare a conflictului cu legislația UE nu sunt anulate, însă aplicarea lor este împiedicată în cauzele reglementate de legislația UE. Neaplicarea poate fi solicitată chiar și atunci când interpretarea națională asigură o protecție mai ridicată a unui drept, dacă acest fapt ar pune în pericol unitatea și eficiența legislației UE (*Melloni*). Cerința de respingere a normelor naționale contrare reglementărilor UE împuternicește o instanță națională de grad mai mic să se sustragă ierarhiei judiciare naționale (cum s-a întâmplat în trimiterile preliminare din cauzele *Winner Wetten* și *Filipiak*). Totuși. atunci când nu există un efect direct, neaplicarea nu este o cerință a legislației UE. În cauze similare, fiecărei instanțe competente îi revine reglementarea modului de eliminare a unei norme naționale incompatibile cu o reglementare UE fără efect direct sau reglementarea căii de atac acordate persoanelor afectate (răspunderea statului este obligatorie de la cauza *Francovich*,[154] legiuitorului i se poate cere modificarea legislației și/sau revizuirea constituționalității normei naționale).[155]

Trimiterea preliminară ar putea fi o alegere înțeleaptă în special atunci când un judecător al unei instanței de grad mai mic se așteaptă ca instanța de apel sau curtea supremă să nu fie de acord cu interpretarea sa a legislației UE: hotărârea CJUE va asigura suficientă autoritate ca hotărârea sa ulterioară să treacă de o evaluare (cel puțin din în ceea ce privește chestiunile de drept UE)[156], va furniza îndrumări pentru legiuitor pentru modificarea legislației ilegale în UE[157] și, întâmplător, va reprezenta un precedent pentru toate instanțele competente din UE. Dimpotrivă, atunci când materia

[148] Consultați, Cauza C-555/07, *Kücükdeveci,* op. cit., la par. 55.
[149] Cauza C-314/08, *Filipiak* , par. 81.
[150] În domeniul nediscriminării jurisprudența a dat prevederilor directivei efect orizontal direct. Comparați: Cauza C-144/04, *Mangold,* op. cit. și Cauza C-555/07, *Kücükdeveci*, op. cit.
[151] Cauzele conexe C-250/09 și C-268/09 *Georgiev*, hotărârea din 18 noiembrie 2010, par. 70.
[152] Consultați *Mangold* și *Kücükdeveci* op. cit.
[153] Aflați mai multe despre aplicarea orizontală a drepturilor fundamentale europene conform prevederilor Cartei UE Modulul I.
[154] Cauzele conexe C-6/90 și C-9/90, *Francovich* op. cit.
[155] Consultați, de exemplu, Corte Costituzionale din Italia, hotărârea nr. 227 din 2010, cu privire la constituționalitatea normelor italiane care sunt in incompatibilitate cu Directiva-cadru privind Mandatul European de Arestare (un instrument fără efect direct).
[156] Consultați C-416/10 *Križan și alții*, hotărârea din 15 ianuarie 2013.
[157] Precum în cauza *Griesmar*, Close Up 5 în Manualul Final JUDCOOP.

nu este atât de delicată sau atunci când există o hotărâre CJUE care confirmă aplicarea legislației UE, se poate încerca neaplicarea, dar mesajul transmis legiuitorului va fi insuficient: norma neaplicată va rămâne în vigoare, iar alte instanțe naționale o pot considera aplicabilă.

Radu și Melloni – neaplicarea legii naționale în baza hotărârii preliminare CJUE și a Cartei UE (în special Articolele 47 și 53) în domeniul dreptului penal

Tipul interacțiunii: Verticală directă și indirectă (instanțele române - CJUE); Cauza C-396/11, Radu, hotărârea din 29 ianuarie 2013

Tipul interacțiunii: Verticală directă și indirectă (Curtea Constituțională spaniolă – CJUE); Cauza C-396/11, Radu, hotărârea din 29 ianuarie 2013

Radu

Faptele cauzei: Disputa a fost prezentată în fața Curții de Apel din Constanța, căreia i s-a solicitat executarea a patru MEA emise de autoritățile germane împotriva R.C.V. pentru patru MEA emise de autoritățile germane împotriva domnului Radu, în scopul urmăririi penale cu privire la fapte de furt calificat. Domnul R.C.V. nu a consimțit să se predea și, pentru a evita executarea mandatelor, a recurs la două instrumente de interacțiune juridică.

Chestiuni juridice: În primul rând, R.C.V. a invocat excepția de neconstituționalitate a prevederilor legislației naționale care implementează Decizia-cadru privind mandatul european de arestare 2002/584/JHA. A argumentat că aceste prevederi încalcă Art. 23(5) din Constituție (arestarea preventivă pe parcursul cercetărilor penale) și Art. 24(1) (dreptul la un proces echitabil), precum și Art. 6(3) din Convenție cu privire la drepturile acuzatului. Motivul pretins de acesta era că judecătorul național are puteri extrem de limitate în ceea ce privește executarea MEA, deoarece judecătorul național poate evalua doar forma și conținutul mandatului. Curtea de Apel Constanța a sesizat Curtea Constituțională și a suspendat procesul până la finalizarea controlului constituționalității.

Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate prin hotărârea nr. 1290/14.10.2010. În motivarea sa, Curtea Constituțională a susținut că o hotărâre contrară ar încălca principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor penale. Controlul constituționalității a constatat și că detenția provizorie ca urmare a emiterii unui MEA întrunește cerințele dreptului la libertate și dreptului la un proces echitabil garantate de Constituție. Cauza a fost retrimisă la Curtea de Apel.

În al doilea rând, R.C.V. a solicitat Curții de Apel din Constanța să adreseze o trimitere preliminară la CJUE. Pârâtul a argumentat că „autoritățile juridice ale statului membru executant au fost obligate să constate dacă drepturile fundamentale garantate de Cartă și Convenție au fost respectate în statul membru emitent. În caz contrar, acele autorități ar avea motive să refuze executarea mandatului european de arestare în cauză, chiar dacă motivul neexecutării nu este prevăzut expres în Decizia-cadru 2002/584."

Înalta Curte de Casație și Justiție a trebuit să evalueze apelul Procurorului la hotărârea următoare a Curții de Apel din Constanța, care făcea trimiterea în cauza Radu. Înalta Curte a trebuit să stabilească dacă Articolele 6, 48 și 52 din Cartă și Articolele corespondente din Convenție cer ca instanța națională solicitată să refuze să execute patru MEA și, dacă legislația națională o permite, implementarea Deciziei-cadru MEA 2002/584/JHA.

Întrebări preliminare adresate de instanța română: Curtea de Apel din Constanța a admis cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare și a adresat șase întrebări care, în esență, au pus în discuție trei chestiuni:

- dacă Convenția și Carta fac parte din legislația primară UE;
- relația dintre Articolul 5 din Convenție și Articolul 6 TUE și Art. 48 și 52 din Cartă, pe de o parte, și prevederile Deciziei-cadru MEA 2002/584/JHA, pe altă parte;

- dacă autoritatea juridică executantă poate refuza executarea MEA în cazul încălcărilor drepturilor fundamentale care nu sunt prevăzute expres de DC MEA.

Concluziile CJUE: Spre deosebire de Opinia AG, CJUE a reformulat întrebarea preliminară adresată și a limitat semnificativ domeniul întrebărilor: nu s-a adresat chestiunea relației dintre Carta și Convenția UE și nici chestiunea evaluării proporționalității limitării drepturilor fundamentale în baza executării automate a MEA. Curtea a considerat că instanța de trimitere a întrebat, practic, dacă DC MEA, interpretat în lumina Art. 47 și 48 din Cartă sau Art. 6 din Convenție, trebuie interpretată ca însemnând că autoritățile judiciare executante pot refuza executarea unui MEA emis în scopul desfășurării unei urmăriri penale pe motiv că autoritățile judiciare emitente nu au audiat persoana căutată înainte de emiterea mandatului de arestare.

CJUE, prin hotărârea din data de 29 ianuarie 2013 din Marea Cameră (C-396/11), a afirmat că Carta nu permite refuzarea executării unui MEA pe motiv că persoana căutată nu a fost audiată de autoritatea emitentă.

Hotărârea instanței de trimitere ca urmare a hotărârii preliminare a CJUE: Curtea de Apel Constanța, instanța de trimitere, a respins executarea celor patru MEA și predarea lui R.C.V. prin hotărârea nr. 26/P/11.03.2013.

Pentru unul din mandate, Curtea de Apel și-a bazat refuzul pe principiul *ne bis in idem*, deoarece R.C.V. fusese deja condamnat pentru aceeași faptă de către autoritățile române și executa pedeapsa (consultați Articolul 3 (2) din Decizia-cadru MEA 2002/584/JHA, motive de neexecutare obligatorie).

Pentru celelalte trei mandate, Curtea de Apel și-a bazat refuzul pe două argumente principale:

În primul rând, Curtea a motivat că principiul recunoașterii reciproce și aplicarea Deciziei-cadru MEA 2002/584/JHA sunt supuse limitelor Articolului 6 TUE și Cartei UE. Citând hotărârea preliminară CJUE care a fost interpretată ca acordând prioritate dreptului la un proces echitabil și dreptului la libertate, consacrate în Carta și Convenția UE, Curtea a afirmat că autoritatea juridică a statului executant ar putea refuza predarea și executarea MEA în alte cazuri excepționale decât cele limitate prevăzute de Decizia-cadru MEA 2002/584/JHA și norma națională de transpunere. Respectarea drepturilor fundamentale a fost considerată un astfel de caz excepțional.

În al doilea rând, Curtea a afirmat că predarea ar constitui o imixtiune disproporționată în dreptul la libertate și dreptul la viața de familie, luând în calcul perioada mare de timp dintre infracțiune și urmărirea lui R.C.V. – 12 ani. De asemenea, Curtea a afirmat că urmărirea în România ar asigura exercitarea mai bună a dreptului la apărare.

Decizia Curții de Apel Constanța a fost contestată în fața Curții Supreme de către Parchet.

Curtea Supremă a admis în întregime apelul formulat de Procuror și a anulat hotărârea Curții de Apel (hotărârea nr. 2372 din 17 iulie 2013). În mod similar Curții Constituționale, Curtea Supremă a acordat prioritate principiului recunoașterii reciproce. Curtea Supremă a constatat că hotărârea Curții de Apel era ilegală, întrucât aplica incorect legea. Mai târziu, Curtea Supremă a hotărât că limitările drepturilor fundamentale erau necesare și proporționale ținând cont de gravitatea infracțiunilor. În baza constatărilor de mai sus, Curtea Supremă a ordonat executarea a trei MEA și predarea lui R.C.V. la autoritățile germane. Executarea unui MEA a fost respinsă conform principiului *ne bis in idem*. Predarea a fost autorizată conform condiției că, odată găsită vinovată, persoana căutată va fi transferată în România pentru executarea pedepsei.

Motivarea (în special rolul Cartei): Instanțele naționale implicate aveau diferite interpretări cu privire la aplicarea principiului de proporționalitate (Articolul 51 din Carta UE) și efectele Articolelor 47 și 48 cu privire la o chestiune care fusese acoperită exhaustiv de legislația UE.

Era vorba despre standardul de protecție a dreptului la un proces echitabil și a dreptului la libertate, precum și a dreptului la viața de familie. Executarea automată a MEA ar constitui o imixtiune proporțională cu aceste drepturi fundamentale? În al doilea rând, pot instanțele naționale să efectueze această evaluare a executării MEA în baza altor drepturi fundamentale decât cele prevăzute în mod exhaustiv în Articolul 4 din DC MEA?

Instanța de trimitere nu a fost de acord cu CJUE cu privire la rolul Cartei UE și evaluarea proporționalității. Contrar îndrumării stricte a CJUE, instanța de trimitere a susținut că autoritatea judiciară a statului executant ar putea refuza predarea și executarea unui MEA în cazuri excepționale, altele decât cele limitate prevăzute de Decizia-cadru MEA 2002/584/JHA și norma națională de transpunere. Respectarea drepturilor fundamentale a fost considerată un astfel de caz excepțional. Prin urmare, Curtea a afirmat că predarea ar reprezenta o imixtiune disproporționată în dreptul la libertate și la o viață de familie, luând în calcul perioada lungă dintre momentul infracțiunii și urmărirea lui R.C.V., și anume 12 ani.

Înalta Curte de Casație și Justiție a fost de acord cu Procurorul că nu era vorba de o imixtiune disproporționată în dreptul la un proces echitabil, dreptul la căi de atac eficiente sau dreptul la o viață de familie, ținând cont de gravitatea infracțiunilor penale de care era acuzat domnul Radu.

Relația cauzei cu domeniul de aplicare a Cartei: Toate instanțele naționale implicate în cauză au constatat aplicabilitatea Cartei UE. Factorul de legătură a fost faptul că legislația națională contestată implementa DC MEA.

Utilizarea tehnicii interacțiunii judiciare: Curtea de Apel Constanța utilizează strategic tehnicile de interacțiune judiciară pentru a obține un rezultat care ar fi greu de justificat în alt mod. Curtea adoptă o abordare ascendentă. În primul rând, Curtea solicită Curții Constituționale să clarifice conformitatea măsurilor naționale care transpun legislația UE cu drepturile fundamentale UE și legislația CEDO. Nereușind să se obțină rezultatul dorit, Curtea solicită o interpretare similară de la CJUE. Ca urmare a tăcerii CJUE cu privire la solicitările preliminare și a răspunsului negativ la interpretarea propusă, Curtea se bazează pe Carta Drepturilor Fundamentale a UE și jurisprudența CEDO împotriva aplicării stricte a Deciziei-cadru MEA 2002/584/JHA.

Diversele tehnici de interacțiune judiciară utilizate la nivel național și UE în încercarea de a spori drepturile fundamentale care reprezintă motive pentru contestarea executării MEA:

1. *Trimiterea preliminară* în scopul recunoașterii drepturilor fundamentale ca motive pentru neexecutarea unui MEA, pe lângă cele prevăzute în mod expres în Art. 4 DC MEA – această propunere a fost respinsă de CJUE.

2. Tehnica de interacțiune a *proporționalității* este utilizată pentru obținerea unui echilibru între dreptul fundamental la un proces echitabil și principiul recunoașterii reciproce.

3. *Neaplicarea.*

4. *Interacțiuni judiciare orizontale* – Controlul constituțional național este urmat de o trimitere la CJUE, care demonstrează o utilizare ascendentă strategică a tehnicilor cooperării judiciare de către curtea de apel națională. Interpretarea coerentă cu legislația drepturilor fundamentale UE dincolo de hotărârea CJUE. Curtea de Apel depășește hotărârea emisă de CJUE și consideră că încălcările drepturilor fundamentale constituie motive de respingere, chiar și atunci când pare clar din hotărârea CJUE că pretențiile cu privire la drepturile fundamentale, în afara celor prevăzute în mod expres în Articolele 3 și 3 din Decizia-cadru MEA 2002/584/JHA, nu sunt permise ca motive de respingere. Amânarea predării pe motive ce țin de drepturi fundamentale poate fi legitimă conform MEA dacă instanța națională demonstrează că principiul aplicării uniforme și eficient a MEA nu este pus în pericol (considerați cauza Jeremy F., comentată în baza de date).

5. *Recunoașterea reciprocă* (diferite interpretări ale domeniului de aplicare a recunoașterii reciproce de către instanțele naționale și CJUE).

Melloni

Fapte: Curtea de Apel din Bologna (Italia) a emis un MEA pe numele domnului Melloni, un cetățean italian condamnat în absența sa la zece ani de închisoare pentru infracțiunea de bancrută frauduloasă. Domnul Melloni a fost reprezentat de doi avocați la alegerea sa.[158] Audiencia Nacional a hotărât să execute MEA, susținând că, deși pedeapsa cu închisoarea a fost stabilită în absența sa, domnul Melloni era informat cu privire la proces și a hotărât în mod voluntar să nu fie prezent. Domnul Melloni a depus o plângere individuală (*recurso de amparo*) la Curtea Constituțională, pretinzând încălcarea dreptului său la un proces echitabil cu garanții depline (Art. 24.2 din Constituție) de către Audiencia Nacional, întrucât cea din urmă nu a solicitat ca Italia să emită garanții că persoana condamnată va avea oportunitatea de a solicita rejudecarea cauzei și de a fi prezentă la judecată.

Chestiuni juridice: Curtea Constituțională a hotărât suspendarea judecării cauzei și emiterea unei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare la CJUE.[159]

Cererea cuprindea trei întrebări despre: 1) interpretarea Art. 4a(1) din Decizia-cadru MEA; 2) valabilitatea aceleiași clauze în lumina Articolelor 47 și 48(2) din Cartă (dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare); și 3) interpretarea Art. 53 din Cartă (drepturi constituționale cu niveluri mai ridicate de protecție).

Drept răspuns la această cerere, CJUE a concluzionat că:

1) Conform Deciziei-cadru MEA, statul executant nu poate supune executarea MEA unei condiții de posibilitate a rejudecării.

2) Art. 4a(1) din Decizia-cadru este compatibil cu Articolele 47 și 48(2) din Cartă.

3) Art. 53 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene nu modifică aceste concluzii.

Concluziile CJUE: Aceasta a fost prima oară când interpretarea Art. 53 din Cartă a fost prezentată la CJUE. CJUE a afirmat că: „[...] Art. 53 din Cartă confirmă că, în cazul în care un act de drept al Uniunii implică măsuri naționale de punere în aplicare, autoritățile și instanțele naționale sunt libere să aplice standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale, cu condiția ca această aplicare să nu compromită nivelul de protecție prevăzut de cartă, astfel cum a fost interpretată de Curte, și nici supremația, unitatea și caracterul efectiv ale dreptului Uniunii." (par. 60). Totuși, în cauza specifică *Melloni*, CJUE a susținut că Art. 53 din Carta UE și standardele naționale mai ridicate de protecție a dreptului la un proces echitabil nu pot fi utilizate pentru împiedicarea aplicării DC MEA.

[158] Un alt fir de dialog poate fi urmărit în Italia cu privire la aceeași chestiune: CEDO, în *Somogy împotriva Italiei,* Cererea nr. 67972/01, hotărârea din 18 mai 2004, a hotărât împotriva Italiei, constatând o încălcare a Art. 6, întrucât sistemul era excesiv de formal, presupunând că nu s-au ținut investigații eficient pentru verificarea pretențiilor pârâtului (fără informații reale referitoare la proceduri). În mod similar, în *Sejdovic împotriva Italiei* (Nr. cerere 56581/00, hotărârea din 10 noiembrie 2004, hotărârea Marii Camere din 31 martie 2006), CEDO a exclus necesitatea unei noi proceduri în cazul sustragerii voluntare de la justiție atunci când a apărut o notificare reală, formală, chiar și în cazul unei evadări voluntare. Italia și-a adaptat cadrul legal ca urmare a hotărârii CEDO, modificând disciplina procesului *in absentia* prin decretul nr. 17/2005, convertită cu modificări în Legea nr. 60/2005, încercând simultan să armonizeze legea internă cu DC MEA. Totuși, mai târziu, Curtea Constituțională a declarat că Art. 175.2 din Codul italian de Procedură Penală (care prevedea că, în cazul unei hotărâri *in absentia*, la cerere, pârâtului i se acorda un alt termen în care să facă apel la hotărâre, cu excepția cazului în care el/ea avea cunoștință de procedură și a hotărât în mod voluntar să nu se prezinte sau să nu facă apel) era neconstituțional întrucât nu permitea acordarea unui nou termen în cazul în care apărarea a făcut apel, drept caz de interpretare constantă dintre standardele CEDO și principiile constituționale. Consultați Curtea Constituțională italiană, hotărârea din 4 decembrie 2009, p. 317.

[159] Consultați ATC 86/2011, din 9 iunie 2011.

Instrumentele secundare UE ulterioare au armonizat situația acoperită de trimiterea preliminară, și anume condițiile pentru executarea mandatului european de arestare emis în scopul executării unei pedepse acordate *in absentia*. În consecință, dacă s-ar permite ca un stat membru să utilizeze Articolul 53 din Carta Drepturilor Fundamentale pentru a supune predarea unei persoane unei cerințe neprevăzute în decizia cadru, prin îndoieli cu privire la uniformitatea standardului de protecție a drepturilor fundamentale definit în acea decizie, s-ar submina principiile încrederii reciproce și recunoașterii pe care acea decizie își propune să le afirme și, prin urmare, ar compromite eficaciatea acesteia. Așadar, în baza principiului supremației legislației UE, se împiedică interpretarea Art. 53 din Carta UE care ar permite statelor membre să nu aplice reglementări legale UE pe deplin conforme cu Carta atunci când acestea încalcă drepturile fundamentale garantate de constituția respectivului stat (par. 58 din hotărârea *Melloni*).

Hotărârea instanței de trimitere ca urmare a hotărârii preliminare a CJUE: Hotărârea în cauză a fost pronunțată de Tribunalul Constituțional spaniol la data de 13 februarie 2014. Instanța a hotărât revizuirea interpretării sale anterioare a dreptului la un proces echitabil și a urmat interpretarea oferită de CJUE în *Melloni*. Ca rezultat, nivelul de protecție constituțională a scăzut. Simultan, într-un *obiter dictum*, Curtea Constituțională și-a revocat doctrina *controlimiti*.

Ceea ce este interesant este faptul că, deși Curtea Supremă spaniolă urmează întocmai hotărârea CJUE în cauza *Melloni* (chiar dacă adresează o preferință profundă a sistemului juridic spaniol care ar fi problematică în cazul altor state membre), în cauza *Radu* instanța de trimitere nemulțumită excede hotărârea CJUE. Constată că încălcările drepturilor fundamentale constituie motive de respingere, chiar și atunci când pare clar din hotărârea CJUE că textul CD MAE, în special Art. 3, 4 și 4a, reprezintă singurul punct de referință. Curtea de Casație și Justiție din România repune în vigoare hotărârea conformă CJUE și aplică o interpretare în conformitate cu drepturile fundamentale UE, având ca rezultat o tehnică aflată între neaplicare și interpretare coerentă, având în vedere faptul că natura exhaustivă a motivelor pentru respingere nu este luată în calcul.

Alegerea și utilizarea tehnicilor de interacțiune juridică: Atât instanțele române, cât și cele spaniole au utilizat tehnici de trimitere preliminară împreună cu interpretarea coerentă cu hotărârea preliminară CJUE. Ambele întrebări preliminare aduc în discuție chestiunea relației dintre garanțiile drepturilor fundamentale și motivele aparent exhaustive de respingere a MAE. În vreme ce în cauza *Radu* chestiunea este adresată într-un mod mai abstract, care necesită o hotărâre decisivă a CJUE cu privire la poziția și importanța drepturilor fundamentale în raport cu implementarea MAE, în cauza *Melloni*, CJUE este solicitată să stabilească dacă o instanță națională poate aplica un nivel mai ridicat de protecție a procesului echitabil decât cel garantat de legislația UE. În ultima cauză, trimiterea preliminară este utilizată ca mijloc de soluționare a unui potențial conflict de lungă durată între instanțele spaniole și sistemele juridice din alte state membre, ținând cont de nivelul neobișnuit de ridicat de protecție acordat în Spania pentru procesele in absentia si dreptul la apărare.

Doctrina spaniolă a „încălcării indirecte" este interesantă, întrucât demonstrează cum actele unui stat sunt interpretate drept încălcări ale unui drept fundamental în alt stat, prin urmare exemplificând necesitatea inerentă de dialog sau cel puțin de interacțiune în domeniul dreptului la un proces echitabil. Acesta mai poate demonstra și un element de interacțiune orizontală în toate cazurile similare: este necesară conlucrarea cu legislația și cu practica instanțelor din alt stat membru pentru a vedea dacă ar fi posibilă rejudecarea (sau alte garanții asigurate prin dreptul la un proces echitabil în sistemul național al statului executant). Interacționarea verticală cu CJUE este anticipată prin controlul constituțional național.

CJUE furnizează răspunsuri către cele două instanțe de trimitere, utilizând ea însăși tehnici suplimentare: în cauza *Radu* aplică proporționalitatea pentru a ajunge la un echilibru între dreptul fundamental la un proces echitabil și principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor străine.

În cauza *Melloni*, CJUE aplică interpretarea coerentă cu standardul CEDO (ca răspuns la motivarea Wilson Adran John) ca urmare a utilizării strategice a acestui standard de către instanța de trimitere care apără soluțiile naționale.

Rezultatul tehnicilor de interacțiune judiciară: În ciuda faptului că ambele instanțe naționale utilizau aceleași tehnici de interacțiune judiciară, cele două au ajuns la două rezultate diferite din cauza interpretării diferite a cerințelor stabilite de CJUE în hotărârile sale preliminare. Utilizarea tehnicii trimiterii preliminare de către Curtea Constituțională spaniolă și urmarea îndeaproape a hotărârii CJUE din cauza *Melloni* de către instanța de trimitere a asigurat obiectivul de coerență dintre practica națională și DC MEA UE, o obligație directă a instanțelor naționale. Totuși, nu a putut fi asigurat simultan și obiectivul de a îmbunătăți protecția drepturilor fundamentale, în cazul de față dreptul la un proces echitabil, prin implementarea unui standard național mai ridicat de protecție a drepturilor fundamentale. Pe de altă parte, instanța de trimitere română din cauza *Radu* a ales să acorde prioritate obiectivului de îmbunătățire în detrimentul coerenței și a respins predarea persoanei în baza motivelor de drepturi fundamentale care nu erau prevăzute în mod expres în DC MEA: principiul *ne bis in idem* și imixtiunea disproporționată în dreptul domnului Radu la libertate și la o viață de familie.[160]

Kücükdeveci – Utilizarea tehnicii neaplicării cu privire la aplicarea Art. 21 al Cartei UE în domeniul nediscriminării pe motiv de vârstă

Tipul de Interacțiune: Verticală Directă și Indirectă (instanțele din Germania – CJUE)

Cauza C-555/07, Kücükdeveci, Hotărârea judecătorească din 19 ianuarie 2010

Fapte: În cauza *Kücükdeveci* (C-555/07)[161] judecătorul ordinar a trebuie să evalueze legalitatea unei prevederi din Codul Civil german care permite angajaților să ofere o perioadă de preaviz comparativ mai scurtă pentru angajații care au început să lucreze înainte de vârsta de 25 de ani. Reclamantul a susținut faptul că prevederea este discriminatorie, deoarece afectează din punct de vedere arbitrar persoanele care încep să lucreze mai devreme. Discriminarea la locul de muncă este reglementată de Directiva UE 2000/78, care include vârsta pe lista motivelor interzise. Cu toate acestea, directivele nu au efecte orizontale directe. Și anume, persoanele nu pot să aibă în conformitate cu acestea un drept executoriu care poate să excludă normele interne care se pot baza pe altă entitate privată, așa cum a fost cazul în prezentul litigiu. Pe de cealaltă parte, CJUE a menționat anterior că nediscriminarea pe motiv de vârstă este un principiu general al legislației UE.[162] Între timp, Carta UE a intrat în vigoare, iar Art. 21 al Cartei Drepturilor Fundamentale prevede principiul nediscriminării: „Se interzice discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală.” Cu toate acestea, pentru a aplica principiul de

[160] Se pare că instanța de trimitere a fost de acord cu interpretarea dată de Comisia Europeană așa cum se menționează în Raportul din 2011 privind implementarea Deciziei-Cadru privind Mandatul European de Arestare și a fost aprobată de AG Sharpston în Opinia sa în Cauza C-396/11 *Radu*. „[…] *una dintre criticile privind modul în care a fost implementată Decizia-Cadru de către statele membre este că încrederea în aplicarea acesteia a fost subminată de eliberarea sistematică a mandatelor europene de arestare pentru predarea persoanelor căutate pentru infracțiuni adesea minore, care nu sunt destul de grave pentru a justifica măsurile și cooperarea pe care le necesită executarea acestor mandate. Comisia observă faptul că există un efect disproporționat cu privire la libertățile persoanelor cercetate atunci când mandatele europene de arestare sunt eliberate cu privire la cauzele în care reținerea (de dinainte de proces) ar fi altfel necorespunzătoare* (consultați: Cauza C-396/11 *Radu,* Opinia lui AG Sharpston, op. cit. alineatul 60).

[161] Cauza C-555/07, *Kücükdeveci,* op. cit.

[162] Cauza C-144/04, *Mangold,* op. cit.

nediscriminare bazat pe Carta UE, trebuie să se stabilească mai întâi dacă faptele cauzei sunt incluse în domeniul de aplicare a legislației UE. (consultați Art. 51 al Cartei).[163]

Chestiuni juridice: Prevederea națională atacată a introdus o diferență de tratament (perioade de preaviz diferite) între persoanele cu aceeași vechime în muncă, în funcție de vârsta la care s-au angajat. Astfel, instanța națională s-a confruntat cu următoarele chestiuni: 1) cu ce legislație a UE s-a aflat în conflict prevederea națională: Directiva 2000/76 sau principiul general al nediscriminării pe motiv de vârstă, sau ambele; 2) dacă a existat un conflict, poate acesta să fie justificat de un scop legitim?; 3) se poate ca un judecător național să nu aplice măsura legislativă dacă se constată că aceasta este incompatibilă cu legislația UE într-un litigiu dintre persoane private atunci când, în conformitate cu doctrina Marshall, Directivele UE nu au o aplicare orizontală.

Instanța din Germania a susținut că diferența de tratament asigurată de legislația națională (Codul Civil German) nu a ridicat problema constituționalității, dar a luat în considerare posibila sa incompatibilitate cu legislația UE. Prin urmare, aceasta a adresat o trimitere preliminară către CJUE pentru a determina cu exactitate dacă a existat un conflict cu legislația UE și cum să îl rezolve.

Concluziile CJUE: CJUE a confirmat mai întâi decizia sa anterioară luată în cauza *Mangold*, și a menționat că nediscriminarea pe motiv de vârstă, așa cum este recunoscută în Carta UE a Drepturilor Fundamentale, și în Directiva 2000/78 privind Tratamentul Egal privind Ocuparea Forței de Muncă, este un principiu general al legislației UE, și solicită judecătorului să excludă legislația conflictuală chiar și în litigiile orizontale.

Prin recunoașterea efectului orizontal direct al principiului general (o nouă doctrină), CJUE și-a îmbunătățit **alianța cu instanțele ordinare**, și astfel a oferit oportunitatea instanțelor naționale de a exclude legislația națională necompatibilă fără ca mai întâi să obțină confirmarea neconstituționalității legislației atacate din partea curților constituționale.

Alegerea și utilizarea Tehnicilor de Interacțiune Judiciară: Trimiterea preliminară care a furnizat instrucțiunile privind aplicarea testului de proporționalitate a tratamentului discriminator introdus de legislația națională; și a **legitimizat neaplicarea acestuia**. În prezenta cauză, CJUE a susținut că, deși diferența de tratament este justificată pe baza flexibilității personalului care este eligibil pentru scopurile pieței muncii și a forței de muncă prevăzute în Art. 6(1) al Directivei privind Tratamentul Egal privind Ocuparea Forței de Muncă, nu este necesar și proporțional cu scopul, și, prin urmare, a permis instanței naționale de trimitere să nu aplice prevederea legislativă națională în urma aplicării testului de proporționalitate. Trebuie să se menționeze faptul că, într-o altă cauză menționată de instanța din Germania, s-a constatat că măsura care rezultă din discriminarea pe motiv de vârstă (legea din Germania a restricționat cererile de angajare la departamentul de pompieri doar pentru persoanele cu vârsta sub 30 de ani) este corespunzătoare în baza scopului cerințelor ocupaționale reale deoarece aceasta promovează un nivel mai bun de profesionalism prin încurajarea angajării pe termen lung pe anumite poziții foarte importante (ex., consultați cauza *Wolf*). [164]

Utilizarea Alternativă a Tehnicilor de Interacțiune Judiciară și Rezultate Posibile: Instanța națională ar fi putut să evite trimiterea preliminară la CJUE și să nu aplice prevederea națională pe baza hotărârii judecătorești din cauza *Mangold*. Trebuie să se menționeze faptul că în cauza *Mangold* s-au prezentat anumite circumstanțe specifice care nu au fost prezente în cauza *Kücükdeveci* și, astfel, trimiterea preliminară a fost o alegere optimă înainte de neaplicare. Interpretarea constantă nu a fost posibilă în acest context din cauza formulării prevederilor.

[163] Pentru o discuție despre necesitatea stabilirii unei preveri a legislației UE care să includă faptele cauzei în vederea aplicării drepturilor fundamentale ale Cartei UE, vă rugăm să consultați Modulul I.
[164] Cauza C-229/08, *Colin Wolf c. Stadt Frankfurt am Main*, hotărârea judecătorească din 12 ianuarie 2010, alineatul 46.

1.2. Exemple de interacțiuni judiciare transnaționale: recunoaștere reciprocă/ motivare comparativă

1.2.1. Recunoaștere reciprocă și încredere reciprocă

TFUE prevede propria formă de interacțiune judiciară – sub titlul de cooperare judiciară în chestiuni civile și penale care se va aplica în domeniul Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție. Este necesară o formă a principiului de recunoaștere reciprocă bazat pe încredere reciprocă. Principiul de recunoaștere reciprocă a actelor judiciare și cvasi-judiciare străine este necesar cu privire la azil,[165] materii civile,[166] și cooperare penală.[167]

Pe scurt, recunoașterea reciprocă solicită instanțelor să trateze hotărârile judecătorești străine și alte decizii ca pe o sursă de drept, recunoscând astfel legitimitatea altor ordine juridice și demonstrând încrederea față de sistemele judiciare ale celorlalte state. Cu toate acestea, principiul de încredere reciprocă cu privire la respectarea Drepturilor Fundamentale de către sistemele juridice ale statelor membre a fost recent atacat din perspectiva nereușitei identificate în mai multe state membre de a apăra drepturile fundamentale ale persoanelor supuse instrumentelor Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție: solicitanții de azil, persoane supuse directivei privind mandatele europene de arestare, implementarea Reglementării II bis Bruxelles.[168] Acest principiu a fost contestat din perspectiva incompatibilității legislației secundare a UE cu drepturile fundamentale sau aplicarea acesteia a fost respinsă pe baza acordării priorității standardelor naționale superioare de apărare a drepturilor fundamentale.

Recent, principiile de recunoaștere și încredere reciprocă au fost supuse unei jurisprudențe sporite din partea CJUE[169] și CEDO, de obicei în cauze în care aplicarea acestor principii a fost atacată în favoarea aplicării unei protecții îmbunătățite a Drepturilor Fundamentale.

---

[165] Exemple de recunoaștere reciprocă în domeniul migrației și azilului: recunoașterea reciprocă a statutului de rezident pe termen lung (Directiva 2003/109), statutul de lucrător migrant (Directiva 2009/50 privind Cartea Albastră), al migranților ilegali și cerințele de returnare (Directiva 2008/115/CE privind Returnarea); în legea privind azilul, recunoașterea de către alte state membre a statutului de refugiat și statutului de protecție subsidiară acordat în conformitate cu Directiva 2004/83 privind Calificarea, conform cu directiva privind rezidenții pe termen scurt, modificată (Directiva 2011/51), și Regulamentul Dublin (Regulamentul Nr. 343/2003).

[166] Art. 81(1) al TFUE din domeniul cooperării judiciare în chestiuni civile menționează următoarele: „*Uniunea dezvoltă o cooperare judiciară în materie civilă cu incidență transfrontalieră, întemeiată pe principiul recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare și extrajudiciare. Această cooperare poate include adoptarea unor măsuri de apropiere a actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre.*"

[167] Art. 82(1) al TFUE menționează următoarele: „*Cooperarea judiciară în materie penală în cadrul Uniunii se întemeiază pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare și include apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în domeniile prevăzute la alineatul 2 și la Articolul 83*." Principiul recunoașterii reciproce se aplică pentru pedepsele privative de libertate, penalizările financiare, măsurile de probațiune, pedepsele alternative, ordinele de confiscare, mandatele de arestare, mandatele pentru anumite dovezi, măsurile de supraveghere înainte de proces și, în final, se aplică existenței condamnărilor anterioare în scopul de a le lua în considerare în cadrul noilor proceduri penale. Al doilea Manual privind Interacțiunea Judiciară în domeniul dreptului la un proces echitabil s-a concentrat asupra celui mai atacat instrument de recunoaștere reciprocă în materie penală, care este Consiliul-Cadru al Mandatelor Europene de Arestare (Decizia Consiliului-Cadru 2002/584/JHA, din 13 iunie 2002, privind mandatele europene de arestare și procedurile de predare dintre statele membre, modificată prin Decizia 2009/299/JHA a Consiliului-Cadru din 26 februarie 2009 care modifică Deciziile-Cadru 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA și 2008/947/JHA, îmbunătățind astfel drepturile procedurale ale persoanelor și promovând aplicarea principiului de recunoaștere reciprocă în cazul deciziilor pronunțate în absența la proces a persoanei în cauză OJ L 81, 27.3.2009, pag. 24–36).

[168] Regulamentul Consiliului Nr. 2201/2003 privind jurisdicția, recunoașterea și îmbunătățirea hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materie de responsabilitate parentală, care abrogă Regulamentul Nr. 1347/2000 OJ [2003] L 338/1, 23.12.2003.

[169] Cauzele C-411/10 și C-493/10, *N.S. c Secretarului de Stat al Departamentului de Interne,* op. cit. și Cauza C-493/10, *M. E. și alții c Comisarului Cererilor pentru Acordarea Statutului de Refugiat și Ministerului de Justiție, Egalitate și Reformă a Legii,* op. cit.; cauzele *Melloni* op. cit „*Radu,* op. cit. și *Jeremy F,* op. cit. cu privire la Consiliul-Cadru al Mandatelor Europene de Arestare; Cauza C-491/10 PPU, hotărârea judecătorească *Aguirre Zarraga* din 22 decembrie 2010.

CJUE oferă prioritate eficienței și autonomiei legislației UE și unei aplicări cvasi-absolute a încrederii reciproce, cu unele variații permise în favoarea unor standarde superioare ale protecției drepturilor omului în sectoarele specifice ale Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție. Pe de cealaltă parte, CEDO nu se va abține de la evaluarea generală a conformității legislației implementate de statele membre ale UE cu Convenția, și, în plus, de la a căuta o încălcare a Convenției, indiferent de hotărârile judecătorești anterioare ale CJUE cu privire la această chestiune.[170] Această abordare a fost evidentă în hotărârile judecătorești pentru cauza *M.S.S c Belgiei și Greciei* din 2011 și cauza *Tarakhel c Elveției* din 2004. În ambele cauze, CEDO a identificat statele membre care încalcă Convenția ca urmare a aplicării principiului UE privind încrederea reciprocă în domeniul transferurilor Dublin al solicitanților de azil. CJUE a avut oportunitatea de a clarifica domeniul de aplicare și operare a încrederii reciproce mai întâi în cauza *N.S.*, în care Curtea a făcut referire în mod extensiv la hotărârea judecătorească din cauza *M.S.S.* și a respectat CEDO susținând, în primul rând, existența unor deficiențe sistemice în Grecia și, în al doilea rând, susținând că această situație justifică o limitare la aplicarea principiului încrederii reciproce. Cu toate acestea, era aparent că cele două hotărâri judecătorești erau aparent în contradicție cu privire la pragul exact pentru permiterea neîncrederii între statele membre.

Pragul CEDO	**Pragul CJUE**
Cauza *M.S.S. c Belgiei și Greciei* (ian. 2011) – a reiterat cauza *Soering c încălcărilor individuale din Regatul Unit ale testului drepturilor fundamentale* – motive substanțiale pentru a considera că solicitantul de azil transferat ar fi supus unui risc real de tratament contrar Articolului 3 al Convenției	Cauza *N.S. și alții* (dec. 2011) Similar CEDO, DAR respinge încălcările individuale ale drepturilor fundamentale; doar „*deficiențele sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil în statul membru responsabil*", ca motiv pentru a respinge prezumția conformității cu drepturile fundamentale, cauzele *Puid* și A*bdullahi,* au păstrat testul (statul membreu Grecia pentru transfer)

Ca urmare a hotărârilor judecătorești pronunțate pentru cauzele *M.S.S.*, *N.S.* și *Abdullahi*, instanțele naționale nu erau sigure cum să interpreteze domeniul de aplicare a „deficiențelor sistemice" în domeniul privind migrația, în special cu privire la posibilitatea în care încrederea reciprocă trebuia anulată doar în cazurile în care încălcarea Art. 4 al CDF a cauzat deficiențe sistemice, sau, de asemenea, în cazuri individuale de încălcare a Art. 4 al CDF, și dacă doar încălcările drepturilor absolute ale omului trebuie să fie luate în considerare sau și drepturile relative ale omului, cum ar fi dreptul la o viață de familie și la un proces echitabil și la căi de atac eficiente. În absența unei relații ierarhice între hotărârile judecătorești ale CEDO și CJUE, instanțele naționale trebuie să identifice metodele prin care sa asigure o mai mare coerență.

De exemplu, instanțele din Regatul Unit au urmat diferite abordări ale domeniului de aplicare a principiului de încredere reciprocă, adoptând pragul îngust al „deficiențelor sistemice" al CJUE pentru limitarea încrederii reciproce, sau o abordare a unei limitări mai largi prin includerea pragului încălcărilor individuale ale CEDO. Cauza *EM (Eritrea)*[171] și C.K., precum și alte cauze[172] sunt ilustrative pentru abordările divizate adoptate de instanțele naționale privind domeniul precis

[170] *M.S.S. c Greciei și Belgiei,* Cererea. Nr. 30696/09, Hotărârea judecătorească a CEDO din 21 ianuarie 2011; Hotărârea judecătorească a CEDO în cauza *Tarakhel c Elveției*, Cererea Nr. 29217/12, 4 noiembrie 2014.
[171] Cauza *R (privind aplicarea cauzei EM (Eritrea)) (Apelant) c Secretarului de Stat al Departamentului de Interne*, [2014] UKSC 12, hotărârea judecătorească din 24 februarie 2014. (denumită în continuare cauza *EM (Eritrea*)).
[172] Cauza C-578/16, comentată în ***Modulul ACTIONES privind Azilul și Migrația.***

de aplicare a principiului încrederii reciproce și alegerile diferitelor praguri pentru limitarea încrederii reciproce stabilită de cele două curți supranaționale. În timp ce, **Curtea de Apel din Regatul Unit** a interpretat cele trei cazuri – *KRS c Regatului Unit*, *M.S.S. c Belgiei și Greciei* și *N.S. și alții* – solicitând să se respecte pragul în care numai încălcările „sistemice", nu și „încălcările sporadice ale obligațiilor internaționale" trebuie să fie luate în considerare,[173] **Curtea Supremă din Regatul Unit** a adoptat un prag mai vast al limitării încrederii reciproce, luând în considerare nu numai cele trei cazuri menționate mai sus, ci și jurisprudența anterioară a CEDO, cum ar fi cauza de referință *Soering*.[174] **Curtea Supremă din Regatul Unit** a susținut că, în cazul în care se respectă interpretarea Curții de Apel a cauzei *N.S.,* se va genera „o tensiune inevitabilă cu obligația Secretarului de Stat de a se conforma legislației UE" din moment ce, în conformitate cu legislația UE, statele membre trebuie să se conformeze Convenției. În cauza *EM (Eritrea)*, Curtea Supremă din Regatul Unit a stabilit că testul juridic care trebuie urmat pentru determinarea posibilității în care încălcarea drepturilor omului duce la motive legitime pentru limitarea încrederii reciproce trebuie să fie testul cauzei *Soering* al CEDO, împreună cu cauza *M.S.S* și pragul *N.S.* Astfel, atât erorile operaționale și sistemice din sistemele naționale privind azilul, cât și riscurile individuale de expunere la un tratament contrar Articolului 3 al Convenției și Articolului 4 al Cartei UE trebuie să se ia în considerare ca praguri legitime pentru limitarea principiului de încredere reciprocă.

Dezacordurile similare între instanțele naționale ale țărilor UE au continuat și după pronunțarea hotărârii în cauza *Tarakhel* a CEDO, până când CJUE a avut oportunitatea să clarifice faptul că testul urmat referitor la limitările principiului încrederii reciproce cu privire la azil este similar cu cel stabilit de către CEDO.[175]

În domeniul cooperării judiciare în materie penală, **Curtea Constituțională din Spania** a respectat cu strictețe hotărârea CJUE în cauza *Melloni*, și a renunțat la vechea sa doctrină a „încălcărilor indirecte" pentru a aplica nivelul inferior de protecție a dreptului la un proces echitabil așa cum se asigură la nivelul UE,[176] având ca rezultat un efect complet al principiilor de încredere reciprocă, recunoaștere reciprocă, întâietate, unitate și eficiență ale legislației UE.

Cazurile Mandatelor Europene de Arestare arată că diferitele standarde de protecție a drepturilor fundamentale în statele membre să forțeze principiile de încredere și recunoaștere reciprocă ale legislației UE. În aceste cauze, cum ar fi *Melloni* și *Radu*, CJUE este aleasă ca mediator între diferitele standarde naționale, dar și între standardele naționale și legislația UE. În afară de aspectul structural, procedura de trimitere preliminară este evident relevantă pentru soluționarea cauzei în care se realizează aceasta, dar și soluționarea altor litigii similare; astfel, instanța poate suspenda judecarea cauzei în așteptarea soluționării cauzei de către CJUE/Convenție.

2.4.2. Alte forme de interacțiune judiciară orizontală și transnațională

Interacțiunea orizontală poate avea loc și între instanțe care aparțin unor jurisdicții diferite. Instanțele naționale pot utiliza metoda comparativă pentru a se inspira din practica străină cu privire la aceleași obligații supranaționale (spre exemplu, implementarea imunității de stat, interpretarea unei Directive, reformele necesare asigurării conformității cu o hotărâre CEDO).

În practică, motivarea comparativă este utilizată pentru a atinge mai multe scopuri, *inter alia*: să consolideze motivarea și distincția unei cauze date, să găsească o soluție atunci când instrumentele

[173] Curtea de apel din Regatul Unit a susținut că: „Ceea ce s-a susținut în cauza MSS ca fiind o condiție suficientă de intervenție, a făcut ca în cauza NS să fie una necesară. Fără această condiție, dovada riscului individual, oricât de serioasă, și indiferent dacă este cauzată de probleme operaționale în sistemul statului, nu poate împiedica returnarea în conformitate cu Regulamentul Dublin II."

[174] ECtHR, *Soering v UK*, Appl. No. 14038/88, Judgment of 7 July 1989.

[175] See the *C.K. and others*, op.cit., preliminary reference addressed by the Slovenian Supreme Court following a disagreement regarding the circumstances limiting the principle of mutual trust with the Constitutional Court.

[176] Namely by the EAW Framework Decision.

legale prezente nu furnizează niciuna (o hotărâre a Consiliului de Stat al Țărilor de Jos a fost baza deciziei Curții Superioare irlandeze de a adresa o trimitere preliminară în cauza M.M.[177]), să opereze în marja de apreciere practicată de regulă de CEDO.

Sabam împotriva Scarlet

Fapte: În 2004, SABAM, societatea colectivă belgiană răspunzătoare de autorizarea utilizării de către terți a lucrărilor muzicale ale autorilor, compozitorilor și editorilor belgieni, a pretins în fața *Tribunal de Première Instance* din Bruxelles că Scarlet Extended SA, un furnizor acces la internet *(FAI)*, încălca drepturile de autor ale autorilor din catalogul SABAM. În special, utilizatorii serviciilor Scarlet descărcau lucrări din catalogul online SABAM fără autorizare și fără a plăti redevențe. Descărcarea avea loc în rețele peer-to-peer (o metodă transparentă de partajare de fișiere care este independentă, descentralizată și dispune de funcții avansate de căutare și descărcare). Instanța a ordonat ca Scarlet, în calitatea sa de FAI, să oprească încălcările drepturilor de autor punând utilizatorii în imposibilitatea de a trimite sau primi în orice mod fișiere electronice care conțin o lucrare muzicală din repertoriul SABAM prin intermediul software-ului peer-to-peer.

Scarlet s-a prezentat la *Cour d'appel de Bruxelles*, pretinzând că interdicția nu respecta legislația UE deoarece obliga Scarlet, *de facto*, să monitorizeze comunicațiile din rețeaua sa, în contrast cu prevederile Directivei privind comerțul electronic și cerințele de protecție a drepturilor fundamentale.

Chestiunea juridică: În baza acestei cereri, în 2010, Curtea de Apel a hotărât suspendarea judecății cauzei și a adresat CJUE o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, întrebând dacă legislația UE permitea statelor membre autorizarea unei instanțe naționale care să ordone unui ISP să instaleze – în general, ca măsură preventivă, exclusiv pe cheltuiala sa și pe o perioadă nelimitată – un sistem de filtrare a tuturor comunicațiilor electronice pentru identificarea descărcărilor ilegale de fișiere.[178]

Înainte de pronunțarea hotărârii CJUE, dar după publicarea opiniei AG *Cruz Villalón* în cauză, Înalta Curte din Regatul unit a pronunțat hotărârea sa în cauza *20th Century Fox împotriva BT*.[179] Această cauză privește căile de atac legale care pot fi obținute pentru combaterea încălcării online a drepturilor de autor. Cauza a soluționat disputa dintre șase reclamanți, un grup de companii de producție de film sau studiouri foarte cunoscute, care desfășoară activități comerciale de producție

[177] Cauza C-277/11, comentată în *ACTIONES Module on Asylum and Immigration (Modulul ACTIONES cu privire la azil și imigrare)*.

[178] Hotărârea preliminară integrală stipula:

„*(1) Directivele 2001/29 și 2004/48 coroborate cu Directivele 95/46, 2000/31 și 2002/58, interpretate în special în raport cu articolele 8 și 10 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, permit statelor membre să autorizeze o instanță națională, sesizată cu o acțiune de fond și numai în temeiul dispoziției legale care prevede că: «acestea [instanțele naționale] pot emite o somație de încetare a încălcării împotriva intermediarilor ale căror servicii sunt folosite de un terț pentru a aduce atingere unui drept de autor sau unui drept conex», să oblige un [FAI] să instituie, cu privire la întreaga sa clientelă, in abstracto și cu titlu preventiv, pe cheltuiala exclusivă a respectivului FAI și pentru o perioadă nelimitată, un sistem de filtrare a tuturor comunicațiilor electronice, atât a intrărilor, cât și a ieșirilor, care circulă prin intermediul serviciilor sale, în special prin utilizarea programelor informatice «peer-to-peer», în scopul de a identifica în cadrul rețelei sale circulația de fișiere electronice care conțin o operă muzicală, cinematografică sau audiovizuală cu privire la care solicitantul pretinde că deține drepturi și, ulterior, să blocheze transferul acestora, fie atunci când sunt solicitate, fie atunci când sunt transmise?*

(2) În cazul unui răspuns afirmativ la [prima] întrebare […], aceste directive impun instanței naționale, chemată să se pronunțe referitor la o cerere având ca obiect emiterea unei somații care privește un intermediar ale cărui servicii sunt folosite de un terț pentru a aduce atingere unui drept de autor, să aplice principiul proporționalității atunci când se pronunță cu privire la eficacitatea și la efectul disuasiv ale măsurii solicitate?"

[179] *Twentieth Century Fox Film Corporation et al împotriva British Telecommunications plc* [2011] EWHC 1981 (Ch), 28 iulie 2011.

și distribuție de filme și programe TV, și British Telecom (BT), FAI-ul cel mai mare din Regatul Unit. Reclamanții au dorit să introducă o acțiune în încetare împotriva BT în temeiul secțiunii 97A din Legea drepturilor de autor, a proiectelor și brevetelor din 1988,[180] pentru a bloca sau cel puțin a împiedica accesul abonaților BT la un site actualmente aflat la adresa www.newzbin.com.

Concluziile CJUE: În hotărârea sa,[181] CJUE a stipulat că deținătorii drepturilor de proprietate intelectuală pot solicita o somație de încetare împotriva intermediarilor, cum ar fi FAI-urile, ale căror servicii sunt utilizate de un terț pentru încălcarea drepturilor lor. Deși reglementările cu privire la somațiile de încetare sunt o chestiune de legislație națională, acestea trebuie să respecte limitările impuse de legislația Uniunii Europene, în special interdicția stipulată în Directiva privind comerțul electronic, conform cărora autoritățile naționale nu trebuie să adopte măsuri care ar solicita unui FAI să monitorizeze în general informațiile pe care le transmite pe rețeaua sa.

Este adevărat că protecția dreptului de proprietate intelectuală este consacrată în Carta Drepturilor Fundamentale a UE, însă nimic din formularea Cartei sau din jurisprudența Curții nu sugerează faptul că dreptul este inviolabil și că trebuie să fie protejat în mod absolut din acest motiv. În special, efectele somației de încetare nu trebuie să se limiteze la Scarlet, întrucât sistemul de filtrare ar fi de asemenea susceptibil să încalce drepturile fundamentale ale clienților săi, și anume dreptul la protecția datelor personale și dreptul de a primi sau partaja informații, care sunt protejate de Carta Drepturilor Fundamentale a UE. Așadar, somația de încetare ar putea submina libertatea de informare. Sistemul nu ar putea distinge în mod adecvat între conținutul legal și cel ilegal, prin urmare introducerea sa ar putea duce la blocarea comunicațiilor legale.

Urmarea hotărârii preliminare a CJUE: Impactul hotărârii preliminare a CJUE în cauza Scarlet față de jurisprudența Regatului Unit

Instanțele din Regatul Unit, după confirmarea efortului depus pentru atingerea unui echilibru între dreptul de proprietate și libertatea de exprimare și solicitarea de identificare clară a conținutului somației de încetare, au acordat câteva somații de încetare ulterioare prin care blocau accesul la site-uri de partajare de fișiere peer-to-peer.[182]

Jurisprudența germană[183]

Disputa a apărut între Atari Europe, producător de jocuri video, și Rapidshare, un furnizor de servicii de găzduire fișiere *(file hosting)* care permitea utilizatorilor săi descărcarea unor copii ilegale ale jocului Atari „Alone in the Dark" (care fusese încărcat de clienții Rapidshare). După o primă reacție a serviciului de hosting, și anume înlăturarea fișierelor identificate de Atari, Rapidshare nu a verificat dacă același joc a fost încărcat de alți utilizatori, declanșând astfel acțiunea Atari înaintea instanței din Dusseldorf, după care apelul s-a încheiat înaintea Curții Supreme Federale din Germania.

---

[180] Articolul 97A din Legea drepturilor de autor, a proiectelor și brevetelor în prevederea care implementează Articolul 8(3) din Directiva privind societatea informativă 2001/29/CE. Aceasta prevede că „(1) Înalta Curte (denumită în Scoția Court of Session) va avea competența de a acorda o somație de încetare împotriva unui furnizor de servicii atunci când acesta are în mod real cunoștință de o altă persoană care utilizează serviciile sale pentru încălcarea drepturilor de autor. (2) Pentru a stabili dacă un furnizor de servicii are în mod real cunoștință [...] o instanță va lua în calcul toate chestiunile care i se par relevante în circumstanțele specifice și, printre altele, va ține seama de – (a) dacă un furnizor de servicii a fost notificat [...]; și (b) dacă notificarea include – (i) numele complet și adresa expeditorului notificării; (ii) detaliile încălcării dreptului în cauză."

[181] Cauza C-70/*10 Scarlet Extended SA împotriva Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*, hotărârea din 24 noiembrie 2011.

[182] Consultați cauzele *Dramatico Entertainment Ltd împotriva British Sky Broadcasting Ltd* [2012] EWHC 268 (Ch), 20 februarie 2012; *Emi Records și alții împotriva British Sky Broadcasting Ltd și alții*, [2013] EWHC 379 (Ch) 28 februarie 2013; *The Football Association Premier League Ltd împotriva British Sky Broadcasting Ltd & alții* [2013] EWHC 2058 (Ch), hotărârea din 16 iulie 2013.

[183] Consultați hotărârea din 12 iulie 2012 - I ZR 18/11 - *Alone in the dark*.

Curtea a afirmat că Rapidshare nu a fost considerat „Täter” (contravenientul real), ci doar un așa-zis „Störer”, adică răspunzător secundar. Așadar, Rapidshare putea fi făcut responsabil doar dacă (1) avea obligația de a revizui conținutul găzduit pe serverele sale și (2) nu și-a exercitat această obligație. În conformitate cu cauzele precedente, instanța a explicat că furnizorii de servicii de găzduire de pagini web nu au obligația, în general, să verifice conținutul oricăror fișiere încărcate de utilizatorii serviciilor. Deși Rapidshare poate fi utilizat în scopul diseminării neautorizate a lucrărilor cu drepturi de autor, instanța a afirmat faptul că există și un număr suficient de forme legitime de utilizare a platformei de găzduire. Prin urmare, Rapidshare ar putea fi supus unor obligații specifice de verificare a încărcărilor doar după ce a primit o notificare cu privire la o încălcare clară. Instanța a dezbătut apoi dacă Rapidshare avea obligația de a șterge fișierele specifice din locația specifică sau dacă trebuia să caute alte locuri în care jocul putea fi găsit și să monitorizeze traficul lor. Conform Curții, Rapidshare trebuia să depună toate eforturile rezonabile pentru a împiedica alți utilizatori să încarce „Alone in the Dark”. În special, instanța a indicat faptul că trebuia să facă ceea ce era rezonabil *din punct de vedere tehnic și economic* ca să împiedice utilizatorii să furnizeze jocul pe serverele sale fără a-și pune în pericol modelul de afaceri. Instanța a constatat că, prin nefiltrarea fișierelor încărcate de utilizatori folosind criteriul „Alone in the Dark”, Rapidshare ar fi putut să-și încalce obligația de a inspecta încărcările utilizatorilor. Mai mult, instanța a mai afirmat că Rapidshare avea obligația de a revizui „un număr limitat” de motoare de căutare care, prin scopul lor, furnizează colecții de linkuri Rapidshare, și de a șterge fișierele care conțin jocul găsit prin aceste motoare de căutare.

Deoarece instanța a considerat că nu deținea suficiente informații faptice cu privire la fezabilitatea și costul monitorizării încărcărilor utilizatorilor, a trimis cauza la instanța inferioară, Curtea Regională Superioară din Düsseldorf.

CEDO – limitele pe care libertatea de exprimare le impune asupra dreptului statului de a reglementa accesul la internet pentru conservarea intereselor publice.[184]

În hotărârea *Ahmet Yildirim împotriva Turciei*,[185] CEDO a adresat cauza unui doctorand care a pretins că a fost supus „cenzurii colaterale” când site-ul său găzduit de Google a fost închis de autoritățile turce ca rezultat al unei hotărâri a unei instanțe penale care ordona blocarea accesului la site-uri Google în Turcia. Măsura rezulta dintr-o decizie a Tribunalului de Primă Instanță în materie penală din Denizli, desemnată inițial ca măsură preventivă ordonată de instanță în contextul procedurilor penale intentate împotriva unui terț site găzduit de Google, care cuprindea conținut considerat jignitor față de amintirea lui Mustafa Kemal Atatürk, fondatorul Republicii Turcia. Din cauza acestei hotărâri, site-ul de orientare academică al lui Yildirim, care nu avea nicio legătură cu site-ul conținutului presupus jignitor pentru amintirea lui Atatürk, a fost efectiv blocat de Direcția pentru Telecomunicații și Tehnologia Informației din Turcia (TIB). Conform TIB, blocarea accesului la Google Sites era singurul mijloc tehnic de a bloca site-ul ofensator, deoarece proprietarul acestuia locuia în afara Turciei. Încercările ulterioare ale lui Yildirim de a remedia situația și de a recâștiga accesul la site-ul său găzduit de serviciul Google Sites nu au avut succes.

CEDO a constatat că hotărârea luată și susținută de autoritățile turce, de a bloca accesul la Google Sites, reprezenta o încălcare a Articolului 10 din Convenție. În special, CEDO a condamnat libertatea de dispunere nemărginită acordată autorităților administrative prin legislația turcă, care le permitea acestora să nu ia în considerare faptul că măsura ar fi împiedicat accesul la o cantitate mare de informații, afectând astfel dreptul utilizatorilor internetului și având efecte colaterale semnificative. Ca rezultat, s-a împiedicat controlul strâns asupra domeniului de aplicare a interdicțiilor preventive și controlul jurisdicțional eficient prevăzut de Articolul 10 din Convenție în

[184] Deși cauza nu privește un conflict între drepturile de autor și libertatea de exprimare, precum cauzele anterioare detaliate în această rubrică, cauza este interesantă prin prisma chestiunii discutate în corespondența cu CJUE privind compatibilitatea măsurilor generale de controlare a internetului.
[185] CEDO: *Ahmet Yildirim împotriva Turciei*, nr. cerere 3111/10, hotărârea din 18 decembrie 2012.

scopul prevenirii abuzurilor de putere. În special, cadrul legal existent nu obliga instanța competentă să cântărească interesele diverse aflate în joc, în special prin evaluarea necesității și proporționalității blocării complete a accesului la Google Sites.

Utilizarea tehnicilor de interacțiune judiciară: Interpretarea constantă și motivarea comparativă: Șirul de cauze SABAM împotriva Scarlet demonstrează stabilirea unei raționament fix între instanțe, care ale loc într-o manieră verticală. Ulterior, această poziție elaborată este preluată de CEDO, care se angajează într-un dialog orizontal comparativ cu CJUE. **Interpretarea constantă** poate fi observată în cele două cauze care au avut loc ulterior judecății inițiale a CJUE.

Pentru a evalua poziția părților, judecătorul Arnold a luat în calcul mai multe aspecte legate de cadrul legal, inclusiv Articolul 10 din Convenție, Articolul 1 din Primul Protocol al Convenției, precum și o analiză detaliată a legislației și jurisprudenței UE. Mai mult, instanța a luat în calcul o selecție de cauze similare cu privire la somații de încetare soluționate în alte jurisdicții (consultați punctul 96), ceea ce l-a dus pe Judecătorul Arnold să afirme că „Principala concluzie pe care o trag din [cauzele străine] este că, până acum, nu a apărut nicio abordare uniformă în instanțele europene cu privire la aceste solicitări. Acest lucru nu mi se pare surprinzător ținând cont de faptul că statele membre au implementat Articolul 8(3) o din Directiva privind societatea informațională în diferite moduri și ținând cont de faptul că Curtea de Justiție a furnizat îndrumare relavantă doar în ultima perioadă." (punctul 97, consultați și punctul 96).

Hotărârea finală a Judecătorului Arnold s-a bazat mult pe jurisprudența CJUE și pe Opinia AG Villalón în *Scarlet*. De fapt, Arnold LJ a argumentat că, chiar dacă CJUE ar fi susținut integral opinia AG, cauza de față era diferită, deoarece hotărârea solicitată era „clară și precisă; doar solicita BT să implementeze o soluție tehnică existentă pe care BT o utilizează deja în alt scop; implementarea acelei soluții este acceptată de BT ca fiind fezabilă din punct de vedere tehnic; BT nu a sugerat că costul este excesiv și există o prevedere care permite hotărârii să fie modificată sau revocată în cazul unei schimbări viitoare a circumstanțelor. După părerea mea, hotărârea se încadrează în gama de hotărâri care ar fi fost prevăzută de FAI-uri în baza secțiunii 97A, și chiar mai mult, în sfera Articolului 8(3) din Directiva privind societatea informațională. Prin urmare, conchid că hotărârea este una „prescrisă de lege" în cadrul Articolului 10(2) din Convenție și, așadar, nu este contrară Articolului 10(2) din Convenție." (punctul 177).

Prin urmare, instanțele din Regatul Unit **s-au bazat mult pe criteriile furnizate de CJUE**, care făceau referire direct la hotărârea în cauza *Scarlet* în motivarea lor cu privire la echilibrul dintre libertatea de exprimare și drepturile de autor (**interpretare constantă**). Prin contrast, instanța germană nu indică direct hotărârea CJUE, deși se axa pe echilibrul dintre libertatea furnizorului de acces la internet de a-și desfășura activitatea și protecția dreptului de autor, așa cum o făcea CJUE. Remarcați **aspectele comparative ale hotărârilor și utilizarea motivării fiecăreia.**

Dialog orizontal dintre CJUE și CEDO: Deși nu au citat în mod expres jurisprudența fiecăreia, eforturile de coordonare pot fi identificate în analiza interpretării adoptată de cele două instanțe regionale. Hotărârea CEDO urmează concluzia trasă de CJUE în *Scarlet*, solicitând ca în contextul măsurilor adoptate pentru protejarea deținătorilor de drepturi de autor, autoritățile naționale și instanțele trebuie să ajungă la un echilibru corect între interesul general urmărit de măsură (spre exemplu, protejarea dreptului de autor) și protejarea drepturilor fundamentale ale indivizilor afectați de aceste măsuri (consultați CJUE C-70/10, Scarlet, par. 45, și CEDO Ahmet Yildrim împotriva Turciei).

3. Observații generale – îndrumări cu privire la ordinea utilizării tehnicilor de interacțiune judiciară

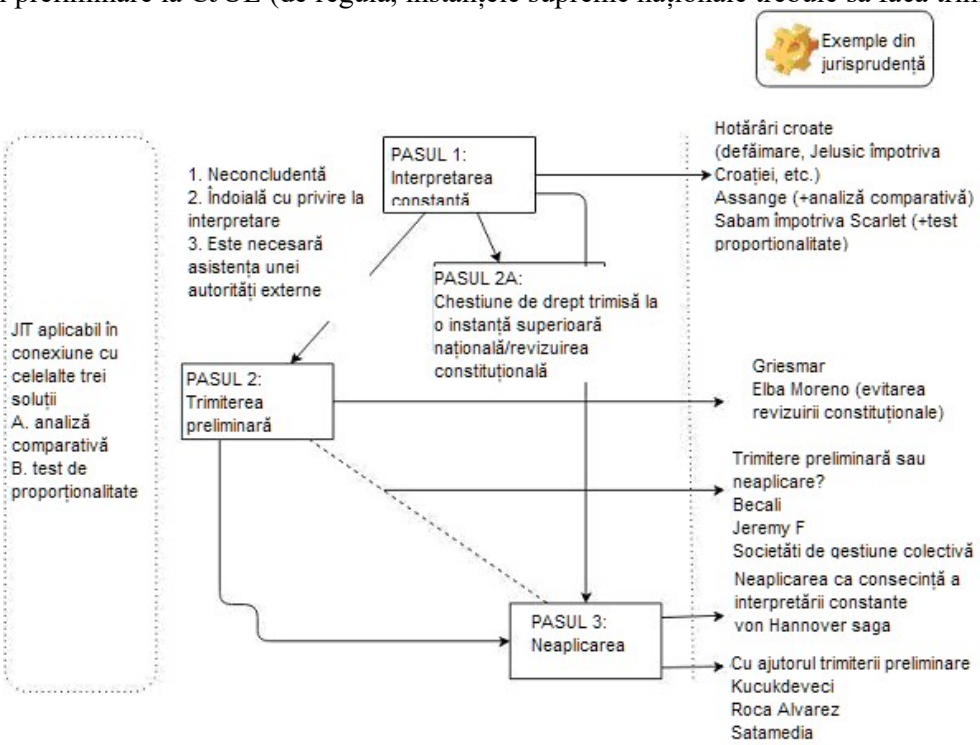
Tehnicile de interacțiune judiciară alese de judecătorii naționali sunt determinate de existența (sau inexistența) unui conflict real între o prevedere națională și o normă supranațională. Spre exemplu, dacă judecătorul național nu se îndoiește asupra înțelesului prevederii legislației UE aplicabile, el/ea

va analiza dacă prevederea națională este în mod clar compatibilă sau, în orice caz, dacă există posibilitatea unei interpretări constante. Prin urmare, **Pasul 1** este **interpretarea constantă** cu legislația UE. În cazul în care constată că, din punctul de vedere al sistemului jurisdicțional național, interpretarea constantă nu le asigură răspunsuri concluzive, clare și nedisputabile, pot lua în calcul două opțiuni: solicitarea asistenței CJUE – ajungând astfel la **Pasul 2** și inițiind o **procedură de trimitere preliminară**. Alternativ, pot trimite o chestiune de drept în propriile lor instanțe supreme (pasul 2A), însă această măsură este descurajată în domeniul legislației europene, în conformitate cu jurisprudența CJUE.

Dacă, totuși, se confruntă cu o situație clară în care o normă națională nu poate fi reconciliată cu legislația UE sau dacă sistemul constituțional național o prevede, cu Convenția, trebuie să treacă la **pasul 3**, și anume **neaplicarea** normei naționale – fie pe cont propriu, căutând independent un răspuns în corpul jurisprudenței, sau urmând indicația CJUE într-o hotărâre preliminară concretă emisă ca răspuns la solicitarea sa.

Acești pași structurați pe care judecătorii trebuie să-i urmeze în motivarea lor pot fi susținuți de două tehnici adiționale de interacțiune judiciară, cu caracter orizontal. Atât **motivarea comparativă, cât și proporționalitatea** pot asigura motive pentru hotărâri, permițând inserarea unei motivări determinate structural comparabilă cu măsuri similare luate de instanțe în alte state sau la nivel european.

Graficul de mai jos oferă o prezentare generală a instrumentarului pus la dispoziția judecătorilor naționali care indică situațiile în care fiecare instrument poate fi folosit și modul de soluționare a conflictelor cu ajutorul acestora. Dacă nu este cazul, judecătorul național poate hotărî adresarea unei întrebări preliminare la CJUE (de regulă, instanțele supreme naționale trebuie să facă trimiterea).[186]



[186] Art. 267(3) TFUE. Pentru indicații detaliate cu privire la secvența logică a utilizării tehnicilor de interacțiune judiciară, consultați și Îndrumările disponibile online în limba engleză și în alte cinci limbi la http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/EuropeanJudicialCooperationinFR/Documents.aspx

Indiferent de rezultatul interacțiunii judiciare verticale directe sau indirecte pentru ordinea judiciară a instanței de trimitere sau altei competențe naționale, aceste tipuri de interacțiuni duc la un schimb benefic de perspective între autoritățile judiciare: motivarea judiciară mai elaborată, punerea sub semnul întrebării a doctrinelor juridice existente sau practicilor politice sau executive naționale. În fine, aceste interacțiuni pot ajuta la depășirea unor dificultăți concrete care rezultă din implementarea practică a legislației UE.

MODULUL 3

CĂI DE ATAC EFICIENTE

Autor: Dr Federica Casarosa, echipa de cercetare ACTIONES

1. Aspect preliminar: terminologie

Dreptul la o cale de atac eficientă reprezintă obligația statului de a oferi asistență judiciară atunci când se constată încălcarea unui drept. Dreptul implică o dublă dimensiune: pe de o parte, dreptul procedural la accesul efectiv la un proces echitabil și dreptul material la o despăgubire corespunzătoare.

După cum se va descrie în detaliu mai jos, dreptul la o cale de atac eficientă a fost caracterizat ca un principiu general al legislației UE,[187] rezultând din tradițiile constituționale ale statelor membre, de către Curtea de Justiție a UE (denumită în continuare CJUE).[188] Recunoașterea ca principiu general a legislației UE implică faptul că respectivele căi de atac eficiente, protecția judiciară eficientă *rectius*, trebuie să fie asigurate atunci când CJUE examinează valabilitatea legislației secundare implementate de statele membre, precum și atunci când Curtea interpretează prevederile Tratatului așa cum se aplică de către organismele UE.[189]

O primă utilizare practică a principiului a fost identificată de către CJUE în cauza *von Colson și Kaman*, în care i s-a solicitat Curții să evalueze dacă o cale de atac națională specifică este suficientă pentru a asigura protecția drepturilor Uniunii, în conformitate cu definiția Directivei 76/207 privind egalitatea de tratament între bărbați și femei. În acest caz, Curtea a afirmat că „*aceste căi de atac naționale trebuiau să garanteze protecție jurisdicțională reală și efectivă*”.[190] Câțiva ani mai târziu, CJUE a dezvoltat definiția protecției judiciare prin includerea dreptului la control judiciar eficient și acces la o instanță competentă în cauza de referință *Johnston*.[191] Extinderea ulterioară la alte cazuri în care aplicarea principiului a avut loc în cauza *Heylens*, în care Curtea a afirmat că „*existența unei căi de atac de natură judiciară pentru o decizie a unei autorități naționale care refuză beneficiul dreptului respectiv [accesul liber la un loc de muncă] este esențială pentru protecția efectivă individuală a dreptului său*”.[192] Apoi, principiul a fost aplicat și în alte cazuri în care a fost prezentă legătura directă cu libertățile Tratatului.[193]

Mai târziu, legislația secundară a început să includă cerințele protecției judiciare eficiente, interpretarea acestor prevederi bazându-se pe jurisprudența CJUE.[194] În final, prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, principiul a dobândit un statut de legislație primară scrisă prin

---

[187] Principiul general al legislației UE poate fi descris ca principiu fundamental al sistemului juridic, care să cuprindă unele valori de bază și care să beneficieze de o anumită recunoaștere. Potrivit lui Tridimas, principiile generale pot fi împărțite, pe de o parte, în principii care se bazează pe statul de drept și guvernarea relației dintre individ și Uniune; și, pe de cealaltă parte, principiile referitoare la relația supranațională dintre Uniune și statele membre ale acesteia. Consultați T. Tridimas, *Principiile Generale ale Legislației UE*, ediția a doua, Oxford: Oxford University Press, 2006

[188] Consultați Cauza 222/84, *Marguerite Johnston c Șefului de Poliție din cadrul Poliției Regale din Ulster*, ECLI:EU:C:1986:206, alineatul 18; Cauza 222/86, *Uniunea națională a antrenorilor și cadrelor tehnice profesionale de fotbal (Unectef) c Georges Heylens și alții*, ECLI:EU:C:1987:442, alineatul 14; Cauza C-409/06, *Winner Wetten GmbH c Bürgermeisterin der Stadt Bergheim*, ECLI:EU:C:2010:503, alineatul 58.

[189] Tridimas, *Principiile Generale ale Legislației UE*, cit., p. 51-52.

[190] Cauza 14/83, *Sabine von Colson și Elisabeth Kamann c Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:184:153, alineatul 23.

[191] Cauza *Johnston*, alineatul 17.

[192] Cauza *Heylens*, alineatul 14.

[193] Consultați Cauza C-340/89, Irène Vlassopoulou c Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:1991:193; C-104/91, Oleificio Borelli SpA c Comisiei Comunităților Europene, ECLI:EU:C:1992:491; Cauza C-19/92, Dieter Kraus c Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:1993:125.

[194] Vezi mai jos.

Articolul 47 al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare CDFUE), asigurând o recunoaștere explicită a „dreptului la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil".

Este important să se rețină faptul că principiul este de asemenea înscris în Articolele 6 și 13 ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (Convenția), care tratează dreptul la un proces echitabil și dreptul la căi de atac eficiente.[195]

Legătura dintre principiul general al legislației UE, art. 6 și 13 ale Convenției și art. 47 al Cartei Drepturilor Fundamentale este clarificată în mod expres de către CJUE în cauza *Alassini*, în care se afirmă faptul că „*trebuie să se rețină faptul că principiul protecției judiciare eficiente este un principiu general al legislației UE care rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, care a fost înscris în Articolele 6 și 13 ale Convenției și care a fost de asemenea reafirmat în Articolul 47 al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*".[196]

Această interconectare între aceste prevederi se va discuta în secțiunile următoare.

2. Surse

Există dreptul la căi de atac eficiente?

Dreptul la căile de atac eficiente este definit în mod explicit în Art. 47 al CDFUE, care prevede faptul că:

> "*1. Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul Articol.*
>
> *2. Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, contituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărată și reprezentată.*
>
> *3. Asistența juridică gratuită se acordă celor care nu dispun de resurse suficiente, în măsura în care aceasta este necesară pentru a-i asigura accesul efectiv la justiție.*"

După cum rezultă din această formulare, Art. 47 al CDFUE nu își limitează domeniul de aplicare la o interpretare îngustă a dreptului la căile de atac eficiente; mai degrabă, tratează conceptul mai larg al dreptului la protecție judiciară eficientă. În cadrul acestui concept, jurisprudența CJUE include mai multe elemente.

4. *dreptul de a introduce o acțiune* așa cum se menționează în cauza *Földgáz Trade*,[197] în care CJUE a afirmat faptul că „*Articolul 5 al Regulamentului Nr. 1775/2005, coroborat cu Anexa la regulamentul respectiv, și Articolul 47 al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene trebuie să se interpreteze în sensul că exclud legislația națională privind exercitarea drepturilor de acțiune în fața instanței sau tribunalului care are jurisdicție pentru a evalua legalitatea acțiunilor unei autorități de reglementare, care, în circumstanțe asemănătoare celor în cauză în acțiunea principală, nu permite acordarea unui operator,*

[195] Pentru o comparație între CDFUE și Convenție, vezi mai jos.

[196] Consultați Cauzele Conexe de la C-317/08 până la C-320/08, Rosalba Alassini c Telecom Italia SpA et al., ECLI:EU:C:2010:146 alineatul 49.

[197] Consultați Cauza C-513/10, Földgáz Trade Zrt c Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, ECLI:EU:C:2015:189.

cum ar fi E.ON Földgáz, locus standi cu scopul de a introduce o acțiune împotriva unei decizii a autorității de reglementare respective cu privire la codul de rețea";

5. <u>*dreptul de acces la un tribunal*</u> așa cum este menționat în cauza *Otis* în care Curtea afirmă faptul că the „*referitor mai ales la un tribunal, trebuie să se clarifice faptul că, pentru ca un „tribunal" să poată determina un litigiu referitor la drepturile și obligațiile care decurg din legislația UE în conformitate cu Articolul 47 al Cartei, este necesar ca acesta să poată lua în considerare toate chestiunile de fapt și de drept care sunt revelante pentru cauza pe care o judecă*";[198]
6. <u>*dreptul de a fi audiat*</u> așa cum se menționează în cauza *Boudjlida*, în care Curtea afirmă faptul că "*Dreptul de a fi audiat în toate procedurile judiciare este acum menționat nu numai în Articolele 47 și 48 ale Cartei, care asigură respectarea drepturilor la apărare și a dreptului la un proces echitabil în toate procedurile judiciare, ci și în Articolul 41 al Cartei, care garantează dreptul la bună administrare. Articolul 41(2) al Cartei prevede faptul că dreptul la bună administrare include, inter alia, dreptul oricărei persoane de a fi audiată înainte de luarea măsurilor individuale care ar putea să o afecteze în mod negativ*";[199]
7. <u>*dreptul la apărare*</u> așa cum se menționează în cauza *A,* în care Curtea afirmă faptul că „*toate prevederile Regulamentului Nr. No 44/2001 exprimă intenția de a asigura faptul că, în cadrul obiectivelor acestui regulament, procedurile care au ca rezultat pronunțarea hotărârilor judecătorești au loc în așa fel încât dreptul la apărare înscris în Articolul 47 al Cartei să fie respectat*";[200]
8. <u>*principiul egalității armelor*</u> așa cum se menționează în cauza *Sanchez Morcillo I*, în care Curtea afirmă faptul că „*Acel principiu este, cu toate acestea, un element integrant al principiului protecției judiciare eficiente a drepturilor pe care persoanele le au în conformitate cu legislația UE, cum ar fi dreptul garantat de Articolul 47 al Cartei*" și care adaugă faptul că „*principiul egalității armelor […] nu este decât un corolar al conceptului unui proces echitabil care implică obligația de a oferi fiecărei părți oportunitatea rezonabilă de a-și prezenta cauza în condiții care nu o pun într-o situație mai puțin avantajoasă comparativ cu adversarul acesteia*";[201]
9. <u>*principiul audi alteram partem*</u> așa cum se menționează în cauza *Banif Plus Bank*, în care instanța a afirmat faptul că „*instanța națională trebuie să respecte și cerințele protecției judiciare eficiente a drepturilor pe care persoanele le au în conformitate cu legislația Uniunii Europene, așa cum se garantează în Articolul 47 al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. Printre aceste cerințe se numără principiul audi alteram partem, ca parte a dreptului la apărare și care este obligatoriu pentru instanța respectivă, în special atunci când aceasta decide cu privire la un litigiu pe un motiv pe care l-a identificat din proprie inițiativă*".[202]

La fel ca și în cazul tuturor articolelor Cartei, Art. 47 al CDFUE obligă statele membre (inclusiv toți actorii instituționali, cum ar fi legislatorul și instanțele naționale)[203] doar atunci când acestea

[198] Consultați Cauza C-199/11, *Europese Gemeenschap c Otis NV și alții*, ECLI:EU:C:2012:684, alineatul 49.
[199] Consultați Cauza C-249/13, *Khaled Boudjlida c Prefectului Pirineilor Atlantici*, ECLI:EU:C:2014:203.
[200] Consultați Cauza C-112/13, *A c B și alții*, ECLI:EU:C:2014:2195, alineatul 51.
[201] Consultați Cauza C-169/14, *Juan Carlos Sánchez Morcillo și María del Carmen Abril García c Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA*, ECLI:EU:C:2014:2099, alineatele 48-49.
[202] Consultați Cauza C-472/11, *Banif Plus Bank Zrt c Csaba Csipai și Viktória Csipai*, ECLI:EU:C:2013:88, alineatul 29.
[203] Evident, această obligație poate avea forme diferite, în funcție de tipul actorului instituțional: legislatorul național (și european, așa cum este evident [203]în cauza C-362/14 *Schrems*) va elabora legislația națională care implementează legislația UE din perspectiva Cartei; în timp ce instanțele naționale vor interpreta legislația națională, care este inclusă în domeniul de aplicare a legislației UE, din perspectiva Cartei. Trebuie reținut faptul că, în unele țări, instanțele naționale au început să interpreteze legislația națională care *nu* este inclusă în domeniul de aplicare a legislației UE, din perspectiva legislației UE, arătând efectul indirect al armonizării declanșat de obligația generală.

acționează în domeniul de aplicare al legislației UE, așa cum se prevede prin art. 51 al CDFUE.[204] Astfel, pentru a iniția aplicarea garanțiilor enumerate în Art. 47 al CDFUE, pentru respectiva cauză se va aplica o altă prevedere a legislației UE.[205] În consecință, dacă această legătură lipsește, nu se poate invoca o eventuală încălcare a Art. 47 al CDFUE.

În plus, Art. 47 al CDFUE trebuie să fie intepretat și exercitat „*în condițiile și în limitele definite de prevederile relevante ale Tratatului care prevăd acest lucru*", în conformitate cu Art. 52(2) al CDFUE. În această privință, se face referire la Art. 19(1) al Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care stabilește faptul că judecătorii sunt judecători ai legislației Uniunii, în sensul că statele membre „*vor furniza căi de atac suficiente pentru a asigura protecția juridică eficientă în domeniile reglementate de legislația Uniunii*".

Care este relația dintre art. 47 al CDFUE și art. 6 și 13 ale Convenției? Au același domeniu de aplicare?

Așa cum se menționează în Explicațiile incluse în Cartă, Art. 47 se bazează pe tradițiile constituționale comune ale statelor membre și pe Articolele 6 și 13 ale Convenției.

Art. 6 al Convenției prevede:

> „*Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.*
>
> *Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.*"

Art. 13 al Convenției prevede:

> „*Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul de a se adresa efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.*"

Deși Convenția a servit drept punct de referință în deciziile CJUE, precum și drept sursă de inspirație în redactarea Art. 47 al CDFUE, domeniul de aplicare și conținutul Art. 6 și 13 ale Convenției nu se suprapun în totalitate cu principiul general al dreptului la protecție judiciară eficientă sau cu dreptul la căi de atac eficiente și la un proces echitabil, așa cum se prevede în Cartă.

Acest domeniu diferit de aplicare poate rezulta și în legătură cu normele constituției naționale aplicabile, în următoarele situații întâlnite de judecătorii naționali:

---

[204] Consultați Cauza C-617/10, *Åklagaren c Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, și cauza C-418/11 Texdata Software, care confirmă cauza *Fransson*. „*Din moment ce drepturile fundamentale garantate de Cartă trebuie [...] să fie respectate atunci când legislația națională este inclusă în domeniul de aplicare a [UE], nu pot exista situații care să fie reglementate astfel de legislația [UE] fără ca acele drepturi fundamentale să fie aplicabile. Aplicabilitatea legislației [UE] implică aplicabilitatea drepturilor fundamentale garantate de Cartă*".

[205] Consultați evaluarea negativă realizată de CJUE în cauzele C-457/09, *Chartry* ECLI:EU:C:2011:101; C-224/13, *Lorrai* ECLI:EU:C:2013:750; și C-370/12, *Pringle* ECLI:EU:C:2012:756, alineatele 180–182.

a) cazurile în care art. 47 al CDFUE, art. 13 și/sau 6 ale Convenției și prevederile constituționale naționale se pot aplica (cu standarde similare, dar care nu sunt complet suprapuse, ex. cauza *Tall* [206]);
b) cazurile în care art. 13 și/sau 6 ale Convenției și prevederile constituționale naționale se pot aplica, ex. cazurile din afara domeniului de aplicare a legislației UE (de asemenea, cu standarde similare, dar care nu sunt complet suprapuse, ex. cauza Scordino c Italiei[207]).

În ceea ce privește prevederile europene, principalele diferențe dintre domeniul de aplicare al Art. 47 vizavi de Art. 6 și 13 ECHR ale Convenției sunt următoarele:

(1) Art. 6 al Convenției se limitează la litigiile referitoare la drepturile și obligațiile civile sau la procedurile penale, în timp ce Art. 47 al CDFUE se aplică atât pentru cauzele respective, cât și pentru procedurile pur administrative.[208]

(2) Art. 47 al CDFUE poate fi invocat de către părți în cazul în care există o încălcare a unui drept conferit acestora prin legislația UE și nu numai cu privire la drepturile garantate de Cartă, în timp ce Art. 13 al Convenției este limitat la dreptul garantat chiar de Convenție. În acest sens, există o relație directă între protecția judiciară eficientă și statul de drept, așa cum se menționează în *Union pequenos agricultores*, în care Curtea a afirmat că:

> "*38 Cu toate acestea, Comunitatea Europeană este o comunitate bazată pe statul de drept în care instituțiile acesteia sunt supuse evaluării judiciare a compatibilității acțiunilor acestora cu Tratatul și cu principiile generale ale legislației care includ drepturile fundamentale.*
>
> *39 Prin urmare, persoanele au dreptul la protecția judiciară eficientă a drepturilor care derivă din ordinea juridică comunitară, iar dreptul la această protecție este unul dintre principiile generale ale legislației care rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre. Acest drept a fost de asemenea înscris în Articolele 6 și 13 ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.*" [209]

(3) Art. 47 al CDFUE garantează doar dreptul la o cale de atac eficientă în fața unui tribunal (care include orice instituție națională care garantează o evaluare și o procedură de decizie în care reclamantul poate fi audiat și poate primi o cale de atac adecvată)[210], în timp ce Art. 13 al Convenției se referă în general la „*o autoritate națională*". Astfel, în conformitate cu sistemul Convenției, „autoritatea" nu trebuie să fie neapărat o autoritate judiciară, însă trebuie să poată lua decizii obligatorii.[211]

---

[206] Consultați Cauza C-239/14, Abdoulaye Amadou Tall c Centrului public de asistență socială din Huy, ECLI:EU:C:2015:824.
[207] Consultați CEDO, Scordino c. Italiei, Cererea nr. 36813/97, 29 martie 2006, care a inițiat o serie de decizii naționale ale Curții Supreme din Italia (Curtea de Casație, Secția Penală I, n. 2800, 1 decembrie 2006) și ale Curții Constituționale din Italia (n. 348 și n. 349, 22 octombrie 2007) privind statutul juridic al prevederilor Convenției în sistemul național de surse.
[208] Vezi mai jos.
[209] Consultați Cauza C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores c Consiliului Uniunii Europene*, ECLI:EU:C:2002:462.
[210] Vezi mai jos.
[211] Consultați Cauza *Kudla c Poloniei*, alineatul 151 în care CEDO menționează faptul că „*Instanța nu constată nicio dispoziție în Articolul 13 care să întemeieze un principiu potrivit căruia nu există niciun domeniu de aplicare în legătură cu niciun aspect al „dreptului la o instanță" inclus în Articolul 6 § 1. Nu se poate găsi nici o sugestie a unei asemenea limitări a funcționării Articolului 13 în elaborarea acestuia. Indiscutabil, protecția oferită prin Articolul 13 nu este absolută. Contextul în care apare o presupusă încălcare – sau categorie a încălcării – poate implica limitări inerente privind calea de atac care poate fi concepută. În aceste circumstanțe, Articolul 13 nu este tratat ca fiind neaplicabil, însă cerința acestuia referitoare la o „cale de atac eficientă" trebuie să fie interpretată ca „o cale de atac care este cât se poate de eficientă, având în vedere domeniul de aplicare restrâns pentru recursul inerent într-un*

Cu toate că prevederile relevante ale Convenției și CDFUE nu se suprapun neapărat, art. 52 al CDFUE prevede faptul că interpretarea Cartei trebuie să fie cel puțin la același nivel de protecție ca și dreptul relevant din Convenție. Acest lucru se confirmă prin notele explicative ale Cartei, ale cărei înțeles și domeniu de aplicare trebuie să fie stabilite nu numai prin referire la textul Convenției, ci și prin referire la jurisprudența CEDO.

Această abordare a fost adoptată în mod expres de către CJUE în deciziile sale, și, în special, în cauza *DEB* în care jurisprudența CEDO a fost analizată în detaliu pentru a verifica dacă, în conformitate cu Convenția, acordarea de asistență juridică pentru persoanele juridice este, în principiu, posibilă. Însă acest lucru a avut ca rezultat faptul că CJUE a găsit o protecție mai vastă în conformitate cu Carta decât cea prevăzută de Convenție. Acest exemplu arată felul în care CJUE asigură comptabilitatea dintre drepturile garantate de Cartă și Convenție, luând în considerare jurisprudența CEDO ca element pentru a confirma sau a susține constatările CJUE[212], dar fără a lua în considerare nivelul de protecție garantată de Convenție ca plafon.

DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c Bundesrepublik Deutschland

Fapte:
DEB a solicitat asistență judirică pentru a introduce o acțiune în vederea stabilirii faptului că Bundesrepublik Deutschland și-a asumat răspunderea statului în conformitate cu legislația UE, deoarece a întârziat implementarea în cadrul legislației naționale a Directivei 98/30/CE privind regulile comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și a Directive 2003/55/CE privind regulile comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale (care o abrogă pe prima). Această întârziere a cauzat pierderi substanțiale pentru DEB.
Prima instanță (Instanța Regională din Berlin) a refuzat să ofere asistență juridică. În cadrul procedurii de recurs, în fața Instanței Regionale Superioare, aceasta din urmă a luat în considerare jurisprudența Curții Federale de Justiție cu privire la interpretarea prevederilor naționale aplicabile cazului respectiv; cu toate acestea, a reținut faptul că, în cazul în care refuză să ofere asistență juridică pentru DEB, acest lucru ar putea să fie incompatibil cu principiile eficienței.
Chestiuni juridice:
Instanța Regională Superioară a adresat următoarea întrebare:
„Având în vedere faptul că este posibil ca, prin structurarea condițiilor prevăzute de legislația națională care guvernează acordarea de despăgubiri și a procedurii pentru solicitarea de despăgubiri care să stabilească răspunderea statului în conformitate cu legislația [UE], statele membre să nu facă în așa fel încât procedura de acordare de despăgubiri în conformitate cu principiile răspunderii statului să fie imposibilă sau extrem de dificilă, trebuie să existe rezerve cu privire la o regulă națională conform căreia solicitarea de despăgubiri în fața instanțelor să fie supusă unei plăți în avans cu privire la costuri, și ca o persoană juridică, aflată în imposibilitatea de a efectua plata în avans, să nu fie eligibilă pentru asistență juridică?”

***Motivarea Instanței*:**

[anumit context]' (consultați hotărârea judecătorească Klass și alții c. Germaniei din 6 septembrie 1978, Seria A nr. 28, p. 31, § 69). În plus, „Articolul13 nu garantează o cale de atac care să permită legislației Statului Contractant să fie atacată în fața unei autorități naționale pe motiv că ar fi contrară Convenției" (consultați hotărârea judecătorească James și alții c. Regatului Unit din 21 februarie 1986, Seria A nr. 98, p. 47, § 85). Astfel, Articolul 13 nu poate fi interpretat ca unul care solicită oferirea de căi de atac eficiente care să permită unei persoane să facă o plângere cu privire la absența unei legislații interne referitoare la accesul la o instanță așa cum se asigură prin Articolul 6 § 1."

212 Consultați cauza *Alassini*, alineatul 63, cauza *Melloni*, alineatul 50; cauza *Jaramillo*, alineatul 43, cauza *Kendrion*, alineatul 81, cauza *Abdida* alineatele 51-52.

CJUE a abordat analizarea principiului eficienței, evaluând posibilitatea în care o persoană juridică ce nu se califică pentru asistență juridică face ca exercitarea drepturilor sale să fie imposibilă. În special, refuzul asistenței juridice poate să limiteze accesul la o instanță pentru o persoană juridică.
CJUE a abordat imediat problema, afirmând că „*dreptul unei persoane juridice la acces efectiv la justiție și, în consecință, în contextul legislației UE, se referă la principiul protecției judiciare eficiente. Acest principiu este un principiu general al legislației UE care rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, care a fost înscris în Articolele 6 și 13 ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, semnată la Roma la data de 4 noiembrie 1950 („Convenția") […]*". În acest sens, CJUE a făcut legătura prin art. 51 și 52 ale CDFUE dintre protecția oferită de Cartă și cea oferită de art. 6 al Convenției (alineatele 32 și 35).
Această legătură este și mai clară în următoarea analiză în care CJUE abordează în mod explicit jurisprudența Convenției, afirmând faptul că:
"45 *Evaluarea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului arată că, în mai multe rânduri, instanța respectivă a menționat faptul că dreptul de acces la o instanță reprezintă un element care este inerent cu privire la dreptul la un proces echitabil în conformitate cu Articolul 6(1) al Convenției (consultați, inter alia, hotărârea judecătorească a Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza McVicar c. Regatului Unit din 7 mai 2002, Convenția 2002 III, § 46). Este important, în această privință, ca litigantului să nu i se refuze oportunitatea de a-și prezenta cauza în mod eficient în fața instanței (hotărârea judecătorească a Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Steel și Morris c. Regatului Unit din 15 februarie 2005, Convenția 2005-II, § 59). Dreptul de acces la o instanță nu este absolut.*
46 Deliberând cu privire la asistența juridică sub forma asistenței oferite de către un avocat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a susținut că întrebarea potrivit căreia asistența juridică este necesară sau nu pentru un proces echitabil trebuie să fie stabilită în baza unor anumite fapte și circumstanțe ale fiecărei cauze și va depinde, inter alia, de importanța lucrurilor care sunt în joc pentru solicitant în cadrul procedurilor, complexitatea legislației relevante și procedura și capacitatea solicitantului de a se reprezenta în mod eficient (hotărârile judecătorești ale Curții Europene a Drepturilor Omului în cauzele Airey c. Irlandei, § 26; McVicar c. Regatului Unit, §§ 48 și 49; P., C. și S. c. Regatului Unit din 16 iulie 2002, Convenția 2002-VI, § 91, și Steel și Morris c. Regatului Unit, § 61). Cu toate acestea, se poate lua în considerare situația financiară a litigantului sau perspectivele ca acesta să aibă câștig de cauză în cadrul procedurilor (hotărârea judecătorească a Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Steel și Morris c. Regatului Unit, § 62).
47 În ceea ce privește asistența juridică sub forma scutirii de achitarea cheltuielilor de judecată sau de asigurarea securității pentru cheltuieli înainte de introducerea unei acțiuni, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a examinat în mod similar toate circumstanțele pentru a stabili dacă limitările aplicate pentru dreptul de acces la justiție au subminat tocmai esența acestui drept, dacă acele limitări au urmărit un scop legitim și dacă a existat o relație rezonabilă a proporționalității dintre mijloacele utilizate și scopul legitim care trebuie îndeplinit (consultați, în acest sens, hotărârea judecătorească a Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Tolstoy Miloslavsky c. Regatului Unit din 13 iulie 1995, Seria A Nr. 316-B, §§ de la 59 la 67, și în cauza Kreuz c. Poloniei din 19 iunie 2001, Convenția 2001 VI, §§ 54 și 55).
48 În aceste decizii este evident că asistența juridică poate include și asistența oferită de către un avocat și scutirea de plata cheltuielilor de judecată.
49 Curtea Europeană a Drepturilor Omului a susținut de asemenea că, deși se poate stabili o selecție a cazurilor pentru a determina dacă se poate acorda asistență juridică, procedura respectivă trebuie să se desfășoare în mod nearbitrar (consultați, în acest sens, hotărârea judecătorească a Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Del Sol c. Franței din 26 februarie 2002, § 26; decizia în cauza Puscasu c. Germaniei din 29 septembrie 2009, pag. 6, ultimul alineat; hotărârea judecătorească în cauza Pedro Ramos c. Elveției din 14 octombrie 2010, § 49).

50 Instanța respectivă a avut ocazia de a examina situația unei societăți comerciale care a solicitat asistență juridică în contextul legislației din Franța, care prevede acordarea acestui gen de asistență numai în cazul persoanelor fizice și, excepțional, în cazul persoanelor juridice fără scop lucrativ care au sediul în Franța și care nu dispun de resurse suficiente. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a susținut că diferența de tratament dintre societățile cu scop lucrativ, pe de o parte, și persoanele fizice și persoanele juridice fără scop lucrativ, pe de altă parte, se bazează pe un obiectiv și o justificare rezonabilă care se referă la aranjamentele fiscale care guvernează asistența juridică, din moment ce aceste aranjamente oferă posibilitatea de a deduce toate cheltuielile de judecată din profiturile impozabile și de a transfera pierderile în următorul an fiscal (decizia Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza VP Diffusion Sarl c. Franței din 26 august 2008, pag. 4, 5 și 7).
51 În mod similar, în cazul comunității utilizatorilor proprietății rurale comunale care solicită asistență juridică pentru a ataca o acțiune în vederea restituirii titlului privind terenul, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că trebuie să se țină cont de faptul că fondurile aprobate de asociațiile și societățile private pentru reprezentarea legală a acestora au fost fonduri acceptate, aprobate și plătite de către membrii acestora și a reținut faptul că solicitarea s-a făcut pentru a interveni în litigiile civile privind dreptul de proprietate asupra terenului, al cărui rezultat ar putea afecta doar membrii comunităților în cauză (decizia Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza CMVMC O´Limo c. Spaniei din 24 noiembrie 2009, alineatul 26). Instanța respectivă a concluzionat că refuzul de a oferi asistență juridică comunității solicitante nu a subminat esența drepturilor acesteia de acces la o instanță."
Din analiza anterioară, CJUE a concluzionat că acordarea asistenței juridice pentru persoanele juridice nu este, în principiu, imposibilă, dar necesită examinarea regulilor aplicabile și a situației economice a societății. În acest sens, CJUE oferă criterii generale instanței naționale pentru a determina cazul în care condițiile pentru oferirea asistenței juridice reprezintă o limitare a dreptului de acces la instanță, și anume: obiectul litigiului; cazul în care solicitantul are o perspectivă rezonabilă de câștig de cauză; importanța chestiunilor care sunt în joc pentru solicitant în cadrul procedurilor; complexitatea legii și procedurii aplicabile; și capacitatea solicitantului de a se reprezenta în mod eficient. Pentru a evalua proporționalitatea, instanța națională poate, de asemenea, să ia în considerare valoarea cheltuielilor de judecată cu privre la care trebuie să se efectueze o plată în avans și dacă aceste cheltuieli pot sau nu să reprezinte un obstacol insurmontabil în fața accesului la instanță. În plus, CJUE a propus criteriile specifice aplicabile pentru persoanele juridice, și anume: forma de organizare a persoanei juridice în cauză și dacă aceasta este cu sau fără scop lucrativ; capacitatea financiară a partenerilor sau asociaților; și capacitatea acelor parteneri sau asociați de a obține sumele necesare pentru inițierea procedurilor legale.

Cu toate acestea, coordonarea dintre art. 6 și 13 ale Convenției și art. 47 al CDFUE nu este întotdeauna perfectă, întrucât instanțele europene pot pronunța decizii diferite în cauze similare.[213] De exemplu, CJUE a considerat că măsurile naționale care implementează Directiva 2005/85 privind azilul sunt compatibile cu cerințele protecției judiciare eficiente, mai ales cu cele care prevăd o procedură accelerată pentru examinarea cererii de azil, asigurând standarde scăzute de protecție cu privire la dreptul la apărare al solicitantului, participarea la proceduri și evaluarea legalității. În cauza *Samba Diouf*, CJUE a afirmat faptul că prevederile naționale au fost proporționale cu scopul legitim urmărit. În schimb, CEDO, care abordează o problemă similară, dar care pune accentul pe aplicarea specifică a procedurii de urmărire rapidă din Franța pentru solicitanții de azil, procedură care a fost îndeplinită de autoritățile administrative, a considerat că

[213] Consultați și cauzele prezentate în Manualul Final JUDCOOP, p. 34.

obiectivul deciziilor mai rapide, care stau la baza limitării la evaluarea judiciară în cadrul procedurilor accelerate, este disproporțional și incompatibil cu art. 13 al Convenției.[214]

Această interpretare diferită afectează deciziile instanțelor naționale, deoarece acestea pot alege să adere la unul dintre standarde, cu consecința anulării ulterioare a deciziilor acestora în următoarele cazuri, în fața instanțelor superioare sau supranaționale.

Mai recent, CJUE a abordat chestiunea referitoare la comptabilitatea dintre drepturile garantate de Cartă și de Convenție în alte cazuri. Deși poziția mai puternică ce conferă o „viață" independentă Art. 47 al CDFUE cu referire la Art. 6 al Convenției a fost menționată numai de către AG Opinion în cauza *Melloni*,[215] CJUE a afirmat în cauza *Otis* că, din moment ce Art. 47 al CDFUE asigură protecție în conformitate cu Art. 6 al Convenției, a făcut referire numai la Art. 47 al CDFUE.[216]

Acest lucru este conform cu Art. 53 al CDFUE, care prevede faptul că nivelul de protecție garantată prin Art. 47 al CDFUE nu poate fi mai scăzut decât cel garantat de Convenție, dar nu exclude faptul că se poate acorda o protecție mai vastă prin legislația UE, atât în ceea ce privește standardul, cât și domeniul de aplicare a protecției.

Totuși, acest lucru nu înseamnă că legislația UE oferă întotdeauna un standard de protecție a drepturilor fundamentale mai ridicat decât cel oferit de constituțiile naționale. Acest lucru poate fi demonstrat prin cauza *Melloni* în care CJUE s-a confruntat cu chestiunea Curții Constituționale din Spania.[217] CJUE a susținut faptul că Art. 53 al CDFUE și standardele naționale mai ridicate de protecție a dreptului la un proces echitabil nu pot fi utilizate pentru a preveni aplicarea Directivei-Cadru privind Mandatul European de Arestare. Instrumentele secundare ale UE au armonizat condițiile pentru executarea mandatului european de arestare eliberat cu scopul de a executa o sentință pronunțată in absentia. În consecință, CJUE a afirmat faptul că permisiunea acordată unui stat membru de a se folosi de Art. 53 al CDFUE pentru a face ca predarea unei persoane să depindă de o cerință care nu este prevăzută în decizia-cadru, cauzând îndoială cu privire la uniformitatea standardului de protecție a drepturilor fundamentale așa cum se definește în decizia respectivă, ar submina principiile încrederii și recunoașterii reciproce pe care decizia respectivă intenționează să le susțină și, astfel, i-ar compromite eficacitatea. Prin urmare, o interpretare a Art. 53 al Cartei UE care ar permite statelor membre să nu mai aplice regulile legale care sunt în totalitate conforme cu Carta în care acestea încalcă drepturile fundamentale garantate de constituția statului respectiv este exclusă pe baza principiului întâietății legislației UE (alineatul 58).

Prin urmare, cu excepția cazurilor în care standardele protecției sunt egale în perspectiva constituțiilor naționale, a Cartei și a Convenției, presupunerea este că standardul de protecție asigurat de Cartă va fi întotdeauna cel puțin egal, dacă nu chiar superior celui definit de Convenție; însă în comparație cu constituțiile naționale, Carta poate asigura un nivel de protecție egal sau chiar mai scăzut.

3. Caracteristicile căilor de atac: eficiență, proporționalitate și disuasiune

O altă serie de caracteristici suplimentare ale căilor de atac care rezultă din jurisprudența CJUE sunt cele care prescriu faptul că aceste căi de atac trebuie să fie eficiente, disuasive și proporționale.

[214] CEDO, I.M. c Franței, Nr. 9152/09, hotărârea judecătorească din 2 februarie 2012

[215] Consultați AG Cruz Villalon în cauza C-399/11 *Melloni*: protecția judiciară eficientă în conformitate cu Art.47 "*a dobândit o identitate și o substanță separate, care nu reprezintă simpla însumare a prevederilor Articolelor 6 și 13 ale Convenției. Cu alte cuvinte, odată ce este recunoscut și garantat de Uniunea Europeană, dreptul fundamental dobândește propriul conținut*".

[216] Consultați cauza Otis, alineatul 47 "*Articolul 47 al Cartei asigură în legislația UE protecția oferită în Articolul 6(1) al Convenției. Prin urmare, este necesar să se facă referire numai la Articolul 47 (Cauza C-386/10 Comisia P Chalkorv [2011] RCE I-13085, alineatul 51).*"

[217] Consultați analiza mai amplă prezentată în Modulul 2.

Dacă, pe de o parte, elementele eficienței și dusiasiunii se bazează pe principiile egalității și eficienței, cerințele de proporționalitate, pe de altă parte, apar ca o caracteristică suplimentară pentru a fi evaluată de instanțele europene și naționale, pe baza principiului mai general al legislației Uniunii aplicabile statelor membre atunci când acționează în cadrul domeniului de aplicare a Tratatului.

CJUE nu a clarificat niciodată în mod expres aceste caracteristici, cu toate că a utilizat principiile pentru evaluarea prevederilor naționale.[218]

Este dificil să se facă o diferență clară între eficiență, proporționalitate și disuasiune, din moment ce aceste caracteristici sunt interdependente în mod inevitabil. Cu toate acestea, o serie de instrucțiuni acordate de jurisprudența Convenției poate fi de ajutor în analiza acestora.

Când este calea de atac eficientă?

Eficiența se referă la relația dintre un anumit scop stabilit de către un factor de decizie politică și căile de atac legale disponibile pentru atingerea scopului stabilit de legislator. (ex. protecția consumatorului sau concurența echitabilă pe piață). În cadrul acestei analize, trebuie să se ia în considerare o serie de criterii: sistemul național de remediere trebuie să poată genera o descurajare generală (descurajarea încălcării *ex ante*); care ar trebui să aibă ca scop restaurarea daunelor (dacă este posibil, *restitutio in integrum*); și care trebuie să aibă ca scop prevenirea daunelor viitoare.

Când este calea de atac proporțională?

Proporționalitatea se referă la gravitatea faptei și la dimensiunea și tipul căilor de atac aplicabile contravenientului.

De exemplu, în cauza *Reindl,* CJUE a afirmat faptul că „*Pentru a evalua dacă o sancțiune este compatibilă cu principiul proporționalității, trebuie să se ia în considerare, inter alia, natura și nivelul de gravitate al infracțiunii pentru care se va da o sancțiune, precum și mijloacele de stabilire a valorii sancțiunii*”.[219]

În cazul *Kusionova*, CJUE a abordat efectele în practică ale sancțiunii asupra consumatorului, afirmând faptul că „*[cu] privire la proporționalitatea sancțiunii, este necesar să se acorde o atenție specială faptului că proprietatea către care este direcționată procedura pentru exercitarea extrajudiciară a taxei în cauză în cadrul procedurilor principale este bunul imobil care reprezintă domiciliul consumatorului”* și dat fiind faptul că pierderea domiciliului este una dintre cele mai grave încălcări ale dreptului la respectarea domiciliului, CJUE a afirmat că „*referitor în special la consecințele evicțiunii consumatorului și familiei acestuia din locul care reprezintă domiciliul principal al familiei, Curtea a subliniat deja importanța pentru instanța națională a măsurilor provizorii prin care procedurile ilegale de executare a ipotecii pot fi suspendate sau reziliate atunci*

---

[218] Doar AG Kokott, în cauza *Berlusconi,* a dat o definiție mai detaliată: „*O sancțiune este disuasivă atunci când împiedică o persoană să încalce obiectivele urmărite și regulile impuse de legea comunitară. Factorul decisiv în această privință nu este numai natura și nivelul sancțiunii, ci și posibilitatea ca aceasta să fie impusă. Orice persoană care comite o infracțiune trebuie să aibă teamă de faptul că, de fapt, i se va impune o sancțiune. Există o suprapunere aici, între criteriul disuasiunii și cel al eficienței.*

O sancțiune este proporțională atunci când este corespunzătoare (și anume, în special eficientă și disuasivă) pentru a atinge obiectivele legitime urmărite de aceasta, și care sunt de asemenea necesare. Atunci când se poate alege între mai multe sancțiuni corespunzătoare (egale), trebuie să se aleagă sancțiunea care este cea mai puțin oneroasă. În plus, efectele sancțiunii asupra persoanei în cauză trebuie să fie proporționale cu scopurile urmărite.

Posibilitatea în care o prevedere a legislației naționale include o sancțiune care este eficientă, proporțională și disuasivă în sensul definit mai sus trebuie să fie analizată prin referirea la rolul prevederii respective în legislație ca întreg, inclusiv progresul și caracteristicile speciale ale procedurii în fața diferitelor autorități naționale, în fiecare caz în care se întâlnește această chestiune.” (alineatele 90-92).

[219] Consultați cauza C-443/13, *Reindl*, ECLI:EU:C:2014:2370, alineatul 40.

când luarea acestor măsuri se dovedește a fi necesară pentru a asigura eficiența protecției intenționate prin Directiva 93/13."[220]

Referitor la aspectele specifice pentru selectarea tipului căilor de atac disponibile pentru judecător în implementarea prevederilor directivei privind vânzările directe, CJUE a clarificat în cauza *Weber și Putz* faptul că „*Luând în considerare posibilitatea în care, în cazul principalelor proceduri, este potrivit să se reducă drepturile consumatorului la rambursarea costurilor pentru excluderea bunurilor care nu sunt conforme și pentru plasarea bunurilor înlocuitoare, instanța de trimitere va trebui să rețină, în primul rând, valoarea pe care bunurile ar avea-o dacă nu ar exista lipsa conformității și semnificația lipsei conformității, iar, în al doilea rând, scopul Directivei de a asigura un nivel ridicat de protecție pentru consumatori. Posibilitatea de a face o astfel de reducere nu poate, prin urmare, să aibă ca rezultat dreptul consumatorului la rambursarea acelor costuri, fiind efectiv lipsită de substanță, în cazul în care produsele neconforme au fost plasate cu bună credință, într-o manieră asemănătoare cu natura și scopul acestora, înainte ca neconformitatea să devină aparentă.*" CJUE adaugă apoi că „*în cazul în care dreptul la rambursare a costurilor respective este redus, consumatorul trebuie să poată solicita, în loc să înlocuiască bunurile neconforme, un preț corespunzător sau rezilierea contractului, în conformitate cu ultimul alineat al Articolului 3(5) al Directivei, din moment ce faptul că un consumator nu poate să facă în așa fel încât bunurile defecte să fie conforme fără să suporte o parte din aceste costuri constituie un inconvenient semnificativ pentru consumator.*"[221]

Când este calea de atac disuasivă?

Disuasiunea se referă la capacitatea de a-i determina pe eventualii contravenienți să respecte legea.

De exemplu, în cauza *Credit Lyonnais* CJUE a evaluat dacă sancțiunea impusă de către legislator în situațiile în care băncile care nu verifică în avans bonitatea consumatorilor poate afecta comportamentul ulterior al băncilor, și a afirmat că „*dată fiind importanța […] obiectivului protecției consumatorului inerent obligației creditorului de a evalua bonitatea debitorului, sancțiunea de pierdere a dreptului la dobândă contractuală nu poate fi privită, mai general, ca fiind cu adevărat descurajatoare dacă instanța de trimitere constată […] că — într-un caz ca cel care i-a fost prezentat, în care suma rămasă a împrumutului principal trebuie să fie plătită imediat din vina debitorului — sumele pe care creditorul este posibil să le primească în urma aplicării sancțiunii nu sunt semnificativ mai mici decât cele pe care creditorul le-ar fi primit dacă ar fi îndeplinit obligația respectivă.*" Prin urmare, „*în cazul în care sancțiunea de pierdere a dreptului la dobândă este compromisă, sau chiar subminată total, pe motiv că aplicarea dobânzii la rata legală majorată poate să compenseze efectele unei astfel de sancțiuni, rezultă în mod necesar faptul că sancțiunea respectivă nu este cu adevărat disuasivă.*"[222]

Asociația Accept împotriva Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării

Fapte:
ACCEPT, organizație neguvernamentală al cărei obiect de activitate este promovarea și protejarea drepturilor persoanelor lesbiene, gay, bisexuale și transsexuale, a depus o plângere la Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării împotriva SC Fotbal Club Steaua București SA și a domnului Becali, susținând că fusese încălcat principiul egalității în materie de recrutare pentru selectarea jucătorilor de fotbal din club. Asociația a subliniat, în special, interviul domnului Becali cu privire la posibilul transfer al unui fotbalist profesionist, domnul Becali declarând în esență că nu ar angaja niciodată un jucător homosexual. Organismul de promovare a egalității a considerat că

[220] Consultați cauza *Kusionova*, alineatele 62-66.

[221] Consultați cauza *Weber și Putz*, alineatele 76-77.

[222] See C*redit Lyonnais* para 52-53.

aceste afirmații constituie discriminare sub forma hărțuirii și a stabilit ca penalizare un avertisment adresat domnului Becali, întrucât acest tip de sancțiune era singurul posibil la momentul respectiv conform dreptului român.
ACCEPT a introdus o acțiune împotriva acestei decizii în fața Curții de Apel din București, care, având în vedere diferențele dintre cauză și decizia CJUE în Cauza C-54/07 *Feryn*a, sesiza CJUE cu o trimitere preliminară.

Aspecte juridice:
Curtea de Apel din București a formulat următoarele întrebări:
'(1) Sunt aplicabile prevederile Articolului 2(2)(a) din [Directiva 2000/78] în cazul în care un acționar al unui club de fotbal care se autoprezintă și este perceput în mass-media și în societate ca principal conducător ("patron") al acestui club de fotbal declară în mass-media următoarele:
"Nici dacă se desființează [FC Steaua] nu iau un homosexual la echipă. Zvonurile sunt zvonuri, dar să scrii așa ceva dacă nu e ceva adevărat și să mai pui și pe prima pagină... Poate că e minciună că e homosexual (jucătorul de fotbal bulgar X)... Dar dacă e adevărat? I-am spus eu unui unchi al meu, care nu credea în Satana şi în Hristos. Eu i-am spus: "Hai să spunem că nu există Dumnezeu. Dar dacă există? Ce pierzi dacă te împărtășești? Nu ar fi bine să te duci în Rai?" Şi mi-a dat dreptate. Cu o lună de zile înainte să moară s-a dus să se împărtăşească. Dumnezeu să îl ierte. În familia mea nu are ce căuta niciodată un gay şi [FC Steaua] e familia mea. Decât un gay, mai bine jucăm cu un junior, la mine nu e discriminare. Nu poate să mă oblige nimeni să lucrez cu cineva. Am şi eu dreptul să lucrez cu cine îmi place cum au şi ei drepturi."
"Nici dacă se desfiinţează [FC Steaua] nu iau un homosexual la echipă! Poate e minciună că e homosexual, dar dacă e adevărat? În familia mea nu are ce căuta niciodată un homosexual şi [FC Steaua] e familia mea. Decât cu un homosexual pe teren, mai bine jucăm cu un junior. La mine nu e discriminare. Nu poate să mă oblige nimeni să lucrez cu cineva. Am şi eu dreptul să lucrez cu cine îmi place, aşa cum au şi ei drepturi. Chiar dacă-mi spune Dumnezeu la noapte că 100 % nu e homosexual X, tot nu-l iau! S-a scris prea mult prin ziare că este homosexual. Nici gratis dacă mi-l dă [clubul actual al jucătorului X] tot nu-l mai iau! Poate să fie cel mai mare bătăuş şi cel mai mare beţiv... dacă e homosexual, nu mai vreau să aud niciodată de el."
(2) În ce măsură pot fi considerate afirmațiile de mai sus ca "fapte din care se poate presupune că a existat o discriminare directă sau indirectă" în sensul Articolului 10(1) din Directiva 2000/78 ... în ceea ce o privește pe pârâtă [FC Steaua]?
(3) În ce măsură ar fi vorba de probatio diabolica dacă sarcina probei menționată în Articolul 10(1) din [Directiva 2000/78] ar fi inversată în prezenta cauză, iar pârâtei [FC Steaua] i s-ar solicita să demonstreze că a nu existat nici o încălcare a principiului egalității de tratament și, în special, că recrutarea nu are legătură cu orientarea sexuală?
(4) Faptul că nu este posibilă impunerea unei amenzi în cazurile de discriminare după expirarea termenului de prescripție de șase luni de la data respectivei fapte, prevăzut în Articolul 13(1) din [OG nr. 2/2001] privind regimul juridic al contravențiilor, este în contradicție cu Articolul 17 din [Directiva 2000/78], având în vedere că sancțiunile, în cazurile de discriminare, trebuie să fie eficiente, proporționale și disuasive?'

***Motivarea Curții*:**
CJUE a abordat semnificația discriminării așa cum este prevăzută de Directivă și a subliniat apoi elementele referitoare la tipul de pedeapsă care ar trebui utilizată pentru a sancționa un comportament discriminatoriu. În acest sens, CJUE a observat că directiva se opune normelor naționale în temeiul cărora, în cazul constatării unei discriminări pe motive de orientare sexuală, nu este posibil să se aplice decât un „avertisment" după expirarea unui termen de prescripție de șase luni de la data săvârșirii faptei. Întrucât această sancțiune nu prevede cerința esențială de eficacitate, proporționalitate și disuasiune, CJUE a afirmat, în special, că:
"*67 Instanța de trimitere are sarcina de a verifica în special dacă, în condiții precum cele expuse la punctul precedent, persoanele interesate care justifică un interes de a formula acțiunea ar putea fi*

într-atât de reticente să își valorifice drepturile pe care le au în temeiul reglementării naționale de transpunere a Directivei 2000/78 încât regimul de sancțiuni instituit în vederea transpunerii acesteia să nu aibă un caracter disuasiv real (a se vedea prin analogie Hotărârea Draehmpaehl, paragraful 40). În ceea ce privește efectul disuasiv al sancțiunii, instanța de trimitere ar putea ține seama, dacă este cazul, și de eventuala recidivă a pârâtului în cauză.
68 Desigur, simplul fapt că o sancțiune determinată nu este, în principal, pecuniară nu semnifică în mod necesar că prezintă doar un caracter simbolic (a se vedea în acest sens Hotărârea Feryn, paragraful 39), mai ales în situația în care ea este însoțită de un grad adecvat de publicitate și în ipoteza în care ar facilita, în cadrul unor eventuale acțiuni în răspundere civilă, dovedirea unei discriminări în sensul directivei menționate.
69 Cu toate acestea, în speță, instanța de trimitere are sarcina de a verifica dacă o sancțiune cum ar fi un simplu avertisment este adecvată într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal (a se vedea prin analogie Cauza C-271/91 Marshall [1993] ECR I-4367, paragraful 25). În această privință, simpla existență a posibilității de a formula o acțiune în răspundere civilă, în temeiul Articolului 27 din OG nr. 137/2000, pentru care termenul de introducere este de trei ani, nu poate înlătura, prin ea însăși, eventualele insuficiențe, pe planul eficienței, al proporționalității sau al caracterului disuasiv al sancțiunii, constatate de instanța menționată având în vedere situația expusă în paragraful 66 din prezenta hotărâre. Astfel, după cum a subliniat Accept în ședința desfășurată în fața Curții, atunci când o asociație de tipul celor prevăzute în Articolul 9(2) din Directiva 2000/78 nu acționează în numele unor victime determinate ale unei discriminări, s-ar putea dovedi dificil să se demonstreze existența unui prejudiciu suferit de o asemenea asociație, în sensul normelor de drept național relevante.
70 Pe de altă parte, dacă este adevărat că, astfel cum a susținut Accept, în ordinea juridică română sancțiunea avertismentului se aplică, în principiu, numai în cazul unor încălcări minore, această împrejurare tinde să sugereze că sancțiunea respectivă nu este adecvată gravității unei încălcări a principiului egalității de tratament, în sensul directivei menționate."
Apoi, CJUE a lăsat sarcina interpretării instanțelor naționale, solicitându-le să interpreteze dreptul național, pe cât posibil, în lumina textului și a finalității directivei menționate pentru a atinge rezultatul urmărit de aceasta.

Dreptul penal poate prevedea elemente suplimentare cu privire la proporționalitate?

În ceea ce privește procedurile penale, caracterul proporțional al căilor de atac garantate ar trebui analizat și în raport cu Art. 49 din CDFUE care prevede după cum urmează:

> "*Principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor:*
>
> *1. Nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau omisiune care, în momentul săvârșirii, nu constituia infracțiune potrivit dreptului intern sau dreptului internațional. De asemenea, nu se poate aplica o pedeapsă mai mare decât cea aplicabilă la momentul săvârșirii infracțiunii. În cazul în care, ulterior săvârșirii unei infracțiuni, legea prevede o pedeapsă mai ușoară, se aplică aceasta din urmă.*
>
> *2. Prezentul articol nu aduce atingere judecării și pedepsirii unei persoane care s-a făcut vinovată de o acțiune sau omisiune care, în momentul săvârșirii, era incriminată pe baza principiilor generale recunoscute de comunitatea națiunilor.*
>
> *3. Pedepsele nu trebuie să fie disproporționate față de infracțiune.*"

Prezenta dispoziție vizează protejarea libertății individuale prin impunerea pedepsirii comportamentului înainte de interdicția legală, precum și protejarea încrederii în ceea ce privește predictibilitatea și răspunderea dreptului penal. În ceea ce privește principiul proporționalității pedepsei, Carta este o noutate, întrucât nici un alt instrument juridic internațional nu prevede o

declarație similară. Cu toate acestea, un asemenea principiu nu este nou în legislația și practica națională a statelor membre.

Acest principiu se aplică legiuitorului, permițând incriminarea și pedepsirea comportamentului numai în măsura în care este necesar, adecvat și potrivit pentru protejarea obiectului protecției juridice în cadrul obiectivelor legitime ale pedepsei. Dar, acesta se aplică și judecătorului, impunând alegerea unei pedepse proporționale cu infracțiunea, având în vedere gravitatea obiectivă a prejudiciului și gravitatea individuală a culpabilității.

Trebuie să se rețină că sancțiunile penale pot fi impuse, de asemenea, în cadrul diferitelor tipuri de sisteme de aplicare a legii, și anume penal și administrativ. În cazul aplicării administrative, sancțiunile pot fi considerate „de natură penală", așa cum au afirmat atât CEDO, cât și CJUE, pentru aceste sancțiuni ar trebui să se aplice principiile dreptului penal. În special, jurisprudența CEDO prezintă identificarea unei categorii de sancțiuni punitive, în cadrul căreia ar trebui să se aplice instrumente juridice penale de fond și de procedură, într-o măsură proporțională cu gravitatea constrângerii sau a pedepsei.[223]

Caracteristicile eficienței, proporționalității și disuasiunii sunt impuse de dreptul UE?

Trebuie să se rețină că aceste trăsături specifice ale căilor de atac se bazează pe dispozițiile dreptului secundar UE. În domeniile acoperite de proiectul ACTIONES, există câteva exemple în care directivele UE solicită statelor membre să impună căi de atac eficiente, disuasive și proporționale. De exemplu:

Directiva 2009/136/CE de modificare a Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile de comunicații electronice, a Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului

Art. 2 (10)
Statele membre stabilesc normele privind sancțiunile, inclusiv sancțiunile penale după caz, aplicabile pentru încălcarea dispozițiilor interne adoptate în conformitate cu prezenta directivă și iau măsurile necesare pentru a asigura punerea în aplicare a acestora. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficiente, proporționale și disuasive și se pot aplica pentru a acoperi perioada oricărei încălcări, chiar dacă încălcarea a fost rectificată ulterior. Statele membre comunică aceste dispoziții Comisiei până la 25 mai 2011 și informează Comisia fără întârziere cu privire la orice modificări ulterioare care au efect asupra acestora.

Directiva 2009/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 iunie 2009 de stabilire a standardelor minime privind sancțiunile și măsurile la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală

[223] A se vedea CEDO, *Jussila împotriva Finlandei*, 23 noiembrie 2006, cerere nr. 73053/01, cons. 43: "Există în mod clar "acuzații penale" cu greutate diferită. În plus, interpretarea autonomă adoptată de instituțiile Convenției cu privire la noțiunea de "acuzație penală" prin aplicarea criteriilor Engel a susținut o extindere treptată a laturii penale în cauze care nu aparțin în mod strict categoriilor tradiționale ale dreptului penal, de exemplu în cazul contravențiilor administrative, sancțiunilor disciplinare în temeiul dreptului penitenciar, dreptului vamal, dreptului concurenței și amenzilor aplicate de instanțele financiare. Suprataxele fiscale diferă de nucleul dur al dreptului penal; în consecință, garanțiile oferite de latura penală nu se vor aplica neapărat cu strictețea lor deplină". A se vedea și CEDO, *Grande Stevens și alții împotriva Italiei*, 4 martie 2014, cerere nr. 73053/01, cons. 94 et seq.

Art. 5 (1)
Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că încălcările interdicției prevăzute în Articolul 3 fac obiectul unor sancțiuni efective, proporționale și disuasive împotriva angajatorului.

Nediscriminarea

Articolele 15 din Directiva 2000/43/CE și 17 din Directiva 2000/78/CE impune statelor membre să stabilească norme cu privire la sancțiunile pentru cazurile de încălcare a dispozițiilor naționale adoptate în temeiul respectivelor Directive și să ia toate măsurile necesare pentru a se asigura că acestea sunt aplicate. Sancțiunile, care pot include plata unei despăgubiri victimei, trebuie să fie eficiente, proporționale și disuasive. Cerințe similare, cu o formulare puțin diferită, sunt definite în Articolul 14 din Directiva 2004/113/CE (sancțiuni), Articolul 18 (despăgubire sau reparație) și 25 (sancțiuni) din Directiva 2006/54/CE, Art. 10 din Directiva 2010/41/UE (despăgubire sau reparație).

Dreptul penal
Decizia-cadru 2008/913/JAI din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal

Art. 3 Sancțiuni penale
1. Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că faptele menționate la articolele 1 și 2 pot fi pedepsite cu sancțiuni penale eficiente, proporționale și disuasive.
2. Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că faptele menționate în Articolul 1 pot fi pedepsite cu sancțiuni penale, maximul pedepsei fiind cel puțin închisoarea de la unu până la trei ani.

4. Limite

Autonomia procedurală națională și așa-numitul test Rewe

Dreptul UE, în măsura în care conferă drepturi persoanelor prin dispoziții ale dreptului primar și secundar,[224] nu prevede căi de atac specifice în fiecare intervenție legislativă adoptată. Cu toate acestea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare CJUE) a afirmat în mod neechivoc că Tratatele "*au creat un sistem complet de căi de atac*".[225] O afirmație atât de directă se înțelege mai bine dacă se analizează cadrul mai larg al structurii cu mai multe niveluri a sistemului UE, în care se desfășoară efortul coordonat al organismelor europene și naționale, fie legislative, judiciare, fie administrative.

În fapt, CJUE a afirmat că atunci când dreptul UE nu stabilește căile de atac aplicabile pentru încălcări sau solicită ca alternativă doar căi de atac eficiente, proporționale și disuasive,[226] sistemele juridice ale statelor membre le vor prevedea, acestea din urmă fiind obligate să instituie un sistem

[224] După cum se menționează în hotărârea, de bază în materie, din Cauza C-26/62, *Van Gend en Loos împotriva Nederlandse Administratie der Belastingen*.
[225] A se vedea *Unión de Pequeños Agricultores*, alin. 40; Cauza C-263/02, *Jégo-Quéré*, alin. 30; Cauza C-167/02, *Rothley*, alin. 46; C-461/03 *Gaston Schul*, alin. 22.
[226] Pentru o serie de exemple extrase din domeniile juridice analizate în cadrul proiectului ACTIONES, a se vedea mai sus.

suficient de complet de căi de atac și de proceduri.[227] Această cooperare între cele două niveluri, european și național, prevede implementarea practică a vechii maxime *ubi jus ibi remedium*.[228]

Prin această repartizare a competențelor, statele membre își păstrează competența în chestiuni procedurale, inclusiv în cazurile în care sunt în joc drepturile Uniunii. Cu toate acestea, în cazul în care există o ingerință nejustificată în exercitarea unui drept care decurge din ordinea juridică a Uniunii, instanțele naționale și sistemul procedural național ar trebui să asigure existența unei căi de atac care să permită executarea acestui drept. Acest sistem descentralizat de executare care implică instanțele statelor membre este definit ca autonomie procedurală națională.

Nivelul de autonomie al statelor membre în ceea ce privește garanțiile procedurale nu este lipsit de rezerve. În 1976, cauzele de referință Rewe și Comet au abordat în mod clar testul pe care dreptul procedural național trebuie să îl treacă pentru a fi considerat suficient pentru asigurarea exercitării drepturilor Uniunii.[229] Hotărârea CJUE afirma că:

> "*în absența unor norme comunitare cu privire la acest subiect, sistemul juridic intern al fiecărui stat membru este cel care trebuie să desemneze instanțele care au competență și să stabilească condițiile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor conferite cetățenilor de efectul direct al dreptului comunitar, înțelegându-se că aceste condiții nu pot să fie mai puțin favorabile decât cele cele aplicabile unor acțiuni similare din dreptul intern[...] situația ar fi diferită numai dacă condițiile și termenele ar face practic imposibilă exercitarea drepturilor pe care instanțele naționale sunt obligate să le protejeze.*"[230]

Ulterior, CJUE a clarificat respectivul concept, începând să adopte o formulă standard, care prevede că

> */*9"În absența unor prevederi comunitare relevante, sistemul juridic intern al fiecărui stat membru este cel care trebuie să stabilească criteriile aplicabile reparației. Cu toate acestea, aceste criterii nu pot să fie mai puțin favorabile decât cele cele aplicabile unor cereri similare întemeiate pe dreptul intern și nu trebuie să fie de așa natură să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparației.*"[231]

Principiile care trebuie să orienteze evaluarea CJUE în fața căilor de atac naționale și a procedurilor au fost denumite de atunci principiul echivalenței și principiul eficienței.

Potrivit principiului echivalenței, termenii de comparație sunt căile de atac prevăzute de legislația națională pentru cererile care nu sunt întemeiate pe dreptul Uniunii Europene față de cele pentru cererile întemeiate pe dreptul UE. Tratamentul judiciar sau legislativ al primului caz ar trebui să fie "echivalent" cu cel aplicabil celui din urmă. Acest lucru se aplică procedurilor care includ situații și posibilități de acțiune colectivă, precum și de drept material. Asemănarea unei situații face obiectul unei analize detaliate de la caz la caz, Curtea analizând scopul și efectul unei măsuri naționale în cauză și există "*atunci când scopul și cauza acțiunii sunt similare*",[232] sau atunci când cauza se

---

[227] A se vedea*Unión de Pequeños Agricultores*, alin.40, 41; *Oleificio Borelli*, alin. 15.
[228] A se vedea mai jos.
[229] Cauza 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG împotriva Landwirtschaftskammer für das Saarland*; și Cauza 45/76, *Comet*.
[230] A se vedea *Rewe*, alin. 5, repetat de atunci în multe cauze, precum Cauza C-128/93, *Fisscher*, Cauza. 39; Cauza C-410/92, Johnson, alin. 21; Cauza C-394/93, Alonso-Pérez, alin. 28; Cauza C-246/96, Magorrian and Cunningham, alin. 37; Cauza C-78/98, Preston, alin. 31; Cauzele conexate C-52/99 și C-53/99, Camarotto și alții, alin. 21; Cauza C-432/05, Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd., alin. 39; Case C-268/06, Impact, alin. 44; Cauza C-40/08, Asturcom Telecomunicaciones SL, alin. 41.
[231]Cauzele conexate C-46/93 și C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA împotriva Bundesrepublik Deutschland and the Queen împotriva Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd și alții*, alin. 83.
[232] Cauza C-326/96 Levez, alin. 41.

referă la "*același tip de taxe și impozite*".[233] Este important să subliniem că principiul nu presupune neapărat faptul că acțiunile întemeiate pe dreptul Uniunii Europene ar trebui să beneficieze întotdeauna de cel mai favorabil regim procedural în legislația națională; presupune, mai degrabă, că pretențiile care sunt considerate comparabile ar trebui să fie tratate în mod egal, interzicând o discriminare directă bazată pe originea cererii (fie că este națională, fie că este europeană).[234]

Potrivit principiului eficienței, termenul de referință este reprezentat de condițiile naționale care se pot aplica drepturilor conferite în temeiul dreptului UE, iar astfel de condiții nu ar trebui să facă imposibilă sau extrem de dificilă exercitarea acestui drept. Limita dintre simpla "*imposibilitate*" și „*imposibilă sau extrem de dificilă*" a fost invocată prin jurisprudența CJUE.[235]Această reformulare a testului eficienței a fost importantă pentru introducerea unui exercițiu de comparare de către CJUE însăși: pentru a evalua dacă exercitarea dreptului conferit în temeiul dreptului Uniunii este "*extrem de dificilă*", este necesară o revizuire completă. Astfel, analiza CJUE nu ar trebui să se limiteze la dispozițiile procedurale naționale specifice aplicabile, ci ar trebui să se refere la sistemul procedural în ansamblul său,[236] luând în considerare toate particularitățile sistemelor juridice naționale.

Juan Carlos Sánchez Morcillo and María del Carmen Abril García împotriva Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA

Fapte:
Domnul Sanchez Morcillo și doamna Abril Garcia au semnat un act notarial cu Banco Bilbao pentru împrumutul de 300 500 EUR cu o garanție ipotecară asupra locuinței lor. În urma neachitării împrumutului, Banca Bilbao a inițiat o procedură accelerată pentru rambursarea împrumutului și, în conformitate cu clauza contractuală, nivelul dobânzii moratorii aplicabile în acest caz era de 19% (aproape de patru ori mai mari decât cea aplicabilă în Spania în acel moment).
Banco Bilbao a solicitat plata totalității împrumutului, împreună cu dobânda obișnuită și dobânda moratorie, precum și vânzarea silită a bunului imobil ipotecat în favoarea sa. Consumatorii au prezentat o opoziție împotriva procedurii de executare care a fost respinsă de Tribunalul de Primă Instanță. În cadrul recursului în fața Audiencia Provincial de Castellón, instanța a arătat îndoieli cu privire la compatibilitatea acestei legislații naționale cu obiectivul de protecție a consumatorilor urmărit de Directiva 93/13 sau cu dreptul la o cale de atac eficientă garantat de Articolul 47 din Cartă.

Aspecte juridice:
Audiencia Provincial de Castellón a adresat următoarele întrebări:
"(1) Este incompatibil cu Articolul 7(1) din Directiva 93/13, care impune statelor membre obligația de a se asigura că există mijloace adecvate și eficiente, în interesul consumatorilor, pentru a împiedica continuarea utilizării clauzelor abuzive în contractele încheiate cu consumatorii de către vânzători sau furnizori, faptul că o normă procedurală, precum cea prevăzută la Articolul 695 (4) [din LEC], care, în ceea ce privește dreptul la recurs împotriva unei decizii de soluționare a unei opoziții împotriva unei proceduri de executare a bunurilor ipotecate sau gajate, să permită ca un recurs să fie inițiat numai împotriva unei ordonanțe prin care a fost finalizată procedura sau nu s-a aplicat o clauză abuzivă și să excludă un recurs în alte cazuri, consecința imediată fiind că, în timp ce partea care solicită executarea poate face recurs atunci când este admisă opoziția la executare și procedura se încheie sau nu este aplicată o clauză abuzivă, consumatorul împotriva căruia se solicită executarea nu poate face recurs dacă opoziția sa este respinsă?

[233] Cauza C-231/96 Edis, alin. 36; Cauzele conexate 66/79, 127/79 și 128/79 Salumi, alin. 21.
[234]A se vedea că principiul echivalenței este o aplicare specifică a principiului mai larg al nediscriminării.
[235]A se vedea Cauza 199/82, San Giorgio, alin. 12-14; Cauza C-312/93, Peterbroeck, alin. 12; Cauza C-261/95, Palmisani, , alin. 27.
[236] A se vedea *Peterbroeck*, Hotărâre, alin.14: "*ținând cont de locul acestei dispoziții în ansamblul procedurii, de desfășurarea și de particularitățile sale în fața diferitelor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie să se țină cont, eventual, de principiile care stau la baza sistemului jurisdicțional național, precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii*".

(2) Sub incidența legislației UE cu privire la protecția consumatorului din Directiva 93/13, principiul dreptului la o cale de atac eficientă, la un proces echitabil și la egalitatea armelor, garantat de Articolul 47 din Cartă, se opune unei dispoziții de drept intern, precum cea prezentată în articolul 695(4) [din LEC], care, în ceea ce privește dreptul la recurs împotriva unei decizii prin care se soluționează o opoziție la o executare a bunurilor ipotecate sau gajate, permite întreruperea procedurii sau neaplicarea unei clauze abuzive, permite inițierea unui recurs numai împotriva unei ordonanțe prin care a fost finalizată procedura sau nu s-a aplicat o clauză abuzivă, dar exclude recursurile în alte cazuri, consecința imediată fiind că, în timp ce partea care solicită executarea poate face recurs atunci când este admisă opoziția la executare și procedura se încheie sau nu este aplicată o clauză abuzivă, partea împotriva căreia se solicită executarea nu poate face recurs dacă opoziția sa este respinsă?'

***Motivarea Curții*:**
CJUE a abordat principiul eficienție, evaluând întregul sistem procedural în detaliu, constatând că:
"*37 Cu toate acestea, dacă se ia în considerare locul pe care îl ocupă articolul 695(1) din LEC în ansamblul procedurii, se impun constatările care urmează.*
38 În primul rând, trebuie arătat că din dosarul prezentat Curții reiese că, potrivit normelor naționale de procedură spaniole, o procedură de executare ipotecară având ca obiect un bun imobil care satisface o nevoie esențială a unui consumator, și anume aceea de a avea o locuință, poate fi inițiată de un vânzător sau furnizor în temeiul unui act notarial având forță executorie chiar fără ca acest act să fi făcut, din punctul de vedere al conținutului său, obiectul unui control jurisdicțional destinat verificării eventualului caracter abuziv al uneia sau mai multor clauze. Un astfel de privilegiu acordat vânzătorului sau furnizorului face cu atât mai necesar ca, în calitatea sa de debitor urmărit în cadrul unei proceduri de executare ipotecară, consumatorul să poată beneficia de o protecție jurisdicțională eficientă.
39 În ceea ce privește controlul exercitat în această privință de instanța de executare, este necesar să se arate, pe de o parte, că, astfel cum a confirmat guvernul spaniol în cadrul ședinței, în pofida modificărilor aduse LEC prin Legea 1/2013 în urma pronunțării Hotărârii Aziz (EU:C:2013:164), Articolul 552(1) din LEC nu obligă această instanță să examineze din oficiu eventualul caracter abuziv al clauzelor contractuale care constituie temeiul cererii, acest control fiind facultativ.
40 Pe de altă parte, în temeiul Articolului 695 (1) din LEC, astfel cum a fost modificat prin Legea 1/2013, debitorul urmărit în cadrul unei executări ipotecare i se poate opune atunci când aceasta se întemeiază pe caracterul abuziv al unei clauze contractuale care constituie temeiul executării sau care a permis determinarea sumei exigibile.
41 În această privință, trebuie subliniat însă că, potrivit Articolului 552(1) din LEC, examinarea de către instanță a unei opoziții întemeiate pe caracterul abuziv al unei clauze contractuale este supusă unor constrângeri temporale, precum aceea de a asculta părțile în termen de 15 zile și de a se pronunța în termen de 5 zile.
42 În plus, din dosarul prezentat Curții reiese că sistemul procedural spaniol în materie de executare ipotecară se caracterizează prin faptul că, din momentul în care procedura este inițiată, orice altă acțiune în justiție pe care consumatorul ar putea să o introducă, inclusiv în vederea contestării validității titlului executoriu, a exigibilității, a caracterului cert, al stingerii sau al cuantumului datoriei, face obiectul unei proceduri și al unei decizii independente, fără ca vreuna dintre acestea să poată avea ca efect suspendarea procedurii de executare în curs sau încetarea acesteia, cu excepția ipotezei reziduale în care consumatorul menționat a efectuat o înscriere preventivă a cererii de anulare a ipotecii înaintea efectuării notei marginale privind eliberarea certificatului de sarcini (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Aziz, EU:C:2013:164, alineatele 55-59).
43 Ținând seama de aceste caracteristici, în cazul respingerii opoziției formulate de consumator împotriva executării ipotecare a bunului său imobil, sistemul procedural spaniol, luat în ansamblul său și astfel cum este aplicabil în litigiul principal, expune consumatorul menționat sau chiar, cum este cazul în litigiul principal, familia acestuia riscului de a-și pierde locuința în urma unei vânzări

silite a acesteia, în condițiile în care instanța de executare va fi efectuat eventual și cel mult o examinare rapidă a validității clauzelor contractuale pe care se întemeiază cererea vânzătorului sau furnizorului. Protecția de care consumatorul, în calitatea sa de debitor urmărit, ar putea eventual să beneficieze în urma unui control jurisdicțional efectuat în cadrul unei proceduri de fond inițiate în paralel cu procedura de executare nu este susceptibilă să înlăture acest risc întrucât, presupunând că acest control conduce la constatarea existenței unei clauze abuzive, acest consumator nu va obține o reparație în natură a prejudiciului său care să îl repună în situația anterioară executării bunului imobil ipotecat, ci, în cel mai bun caz, o indemnizație compensatorie. Acest simplu caracter de indemnizație al eventualei reparații acordate consumatorului nu îi conferă acestuia decât o protecție incompletă și insuficientă. Aceasta nu constituie un mijloc nici adecvat, nici eficace, în sensul Articolului 7(1) din Directiva 93/13, pentru a face să înceteze utilizarea clauzei, considerată abuzivă, a actului autentic care cuprinde constituirea unei ipoteci asupra bunului imobil pe care se întemeiază executarea acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea Aziz, EU:C:2013:164, punctul 60).
44 În al doilea rând, având în vedere, încă o dată, locul pe care îl ocupă Articolul 695(4) din LEC în sistemul ansamblului procedurii de executare ipotecară din dreptul spaniol, trebuie arătat că această dispoziție recunoaște vânzătorului sau furnizorului, în calitate de creditor urmăritor, dreptul de a ataca cu apel decizia prin care se dispune încetarea executării sau prin care o clauză abuzivă este declarată inaplicabilă, dar nu permite în schimb consumatorului să exercite un drept la o cale de atac împotriva deciziilor de respingere a opoziției la executare.
45 În consecință, rezultă cu claritate că derularea procedurii de opoziție la executare, prevăzută în Articolul 695 din LEC, în fața instanței naționale, plasează consumatorul, în calitatea sa de debitor urmărit, într-o poziție de inferioritate în raport cu vânzătorul sau furnizorul, în calitatea sa de creditor urmăritor, în ceea ce privește protecția jurisdicțională a drepturilor de care se poate prevala în temeiul Directivei 93/13 împotriva utilizării unor clauze abuzive.
46 În aceste condiții, trebuie să se constate că sistemul procedural în discuție în litigiul principal pune în pericol realizarea obiectivului urmărit de Directiva 93/13. Acest dezechilibru între mijloacele procedurale puse la dispoziția consumatorului, pe de o parte, și a vânzătorului sau furnizorului, pe de altă parte, nu face decât să accentueze dezechilibrul existent între cocontractanți, deja evidențiat la punctul 22 din prezenta hotărâre, și care de altfel se repercutează în cadrul unei acțiuni individuale implicând un consumator și cocontractantul său vânzător sau furnizor (a se vedea prin analogie Hotărârea Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León, EU:C:2013:800, paragraful 50).

Judecătorii naționali pot adapta căile de atac în baza eficienței?

Efortul de interpretare al CJUE poate avea un efect puternic la nivel național: mai precis, așa-numita *hibridizare* a căilor de atac. Acest proces poate fi declanșat de decizia CJUE, în măsura în care calea de atac națională disponibilă este interpretată în lumina standardului UE și apoi "actualizată" printr-o interpretare coerentă. Dealtfel, hibridizarea poate apărea la nivel național, atunci când instanțele naționale, care găsesc un conflict între legislația UE și dispozițiile naționale, sunt obligate să adapteze norma de procedură și/sau căile de atac disponibile pentru a respecta standardul de eficiență al UE.

Acest lucru ar putea duce la disponibilitatea unor noi căi de atac, care ar putea fi deja disponibile în sistemul juridic, dar nu pentru cauza specifică,[237] sau ar putea să nu existe anterior; sau invers, căile de atac scontate nu mai pot fi disponibile.[238] În aceste cazuri, instanțele naționale vor avea sarcina de a decide ce tehnică de dialog judiciar poate contribui la evitarea unor conflicte ulterioare.[239]

[237] A se vedea cauza *Factortame* de mai sus.
[238] A se vedea Case *Pia Messner*.
[239] Pentru o analiză a tehnicilor de dialog judiciar, a se vedea Modulul 2.

De exemplu, o opțiune mai blândă este utilizarea interpretării coerente a legislației naționale, care a fost alegerea judecătorilor germani în urma cauzei *Heininger*.[240] Cu toate acestea, modificarea legislației naționale a generat trimiteri preliminare suplimentare la CJUE în cauzele ulterioare *Schulte* și *Crailsheimer Volksbank*.[241]

De altfel, judecătorul național poate fi obligat să nu aplice legislația națională pentru a soluționa conflictul. Aceasta a fost, de exemplu, alegerea Curții de Apel a Regatului Unit care nu a aplicat legislația națională primară pe baza incompatibilității cu o directivă UE și cu Articolele 7, 8 și 47 CDFUE, întrucât dreptul UE prevedea o cale de atac atunci când legislația engleză nu o prevedea.[242]

Dreptul UE poate solicita judecătorilor naționali crearea unor noi căi de atac?

Deși CJUE a afirmat întotdeauna că dreptul la o cale de atac eficientă "*nu a intenționat să creeze noi căi de atac*",[243] în anumite cazuri deciziile CJUE determină instanțele naționale (precum și legiuitorii) să se întrebe dacă a fost necesară modificarea sistemului procedural național astfel încât să includă o nouă cale de atac care să respecte principiile UE, așa cum au fost interpretate în hotărârile CJUE.

Este important de reținut că necesitatea de modificare sau de creare a unei noi căi de atac trebuie interpretată ca o soluție care trebuie adoptată numai în cazuri <u>excepționale</u>. În circumstanțe normale, evaluarea CJUE ia în considerare căile de atac deja existente la nivel național și <u>posibilitatea de a interpreta prevederile procedurale</u> astfel încât să completeze pretinsa lacună din aplicarea drepturilor Uniunii.

Limita dintre analiza interpretativă (care poate conduce la adaptarea căilor de atac existente) și crearea unei noi căi de atac nu este simplă, așa cum este exemplificat de binecunoscuta cauză *Factortame*.[244] În acest caz, CJUE a afirmat că ar trebui să se acorde măsuri provizorii, disponibile în principiu, dar nu pentru cauzele împotriva coroanei, întrucât principiul eficacității justifică obligația instanțelor naționale de a "garanta o protecție jurisdicțională reală și efectivă" chiar și atunci când nu există o formă echivalentă de protecție a drepturilor conform dreptului național în

---

[240] Cauza C-481/99, *Heininger*. CJUE a afirmat în decizia sa că acordurile de împrumut sunt acoperite de directiva de revocare a vânzărilor la domiciliul clientului și că excepția din Art. 3(2) din directiva privind vânzarea la domiciliu nu era relevant: "*În al doilea rând, în timp ce un contract de credit garantat de tipul în cauză în acțiunea principală este legat de un drept referitor la bunuri imobiliare, prin faptul că un împrumut trebuie garantat printr-o grevare a bunului imobiliar, această caracteristică nu este suficientă pentru a considera că acordul se referă la un drept privind bunul imobiliar în sensul Articolului 3(2)(a) din directiva privind vânzarea la domiciliu. Atât pentru consumatorii pe care trebuie să-i protejeze directiva privind vânzarea la domiciliu, cât și pentru creditori, obiectul unui contract de credit precum cel în cauză este acordarea de fonduri care este legată de o obligație corespunzătoare de rambursare plus dobânda. Faptul că contractul de credit este garantat printr-o grevare a bunului imobiliar nu face ca protecția acordată consumatorului care a încheiat un astfel de contract să fie mai puțin necesară în afara spațiului comercial al comerciantului.*" Alin. 32-34.

[241] A se vedea Cauza C-350/03, *Schulte*, și C-229/04, *Crailsheimer Volksbank*.

[242] Curtea de Apel a afirmat în decizia sa că "*în măsura în care o prevedere de drept național este în contradicție cu cerința unei căi de atac eficiente din articolul 47, instanțele naționale pot și trebuie să nu mai aplice prevederea contradictorie*".

[243] Cauza 158/80 Rewe II, rezumat alin. 6.

[244]Cauza C-213/89 *Factortame*. Cazul se referea la imposibilitatea instanțelor engleze de a dispune, ca măsuri provizorii împotriva coroanei, ca aplicarea anumitor reguli naționale să fie suspendată, chiar dacă conformitatea acestor norme cu dreptul UE a fost contestată în aceste proceduri și părțile în cauză ar suferi un prejudiciu ireparabil în cazul în care nu s-ar fi acordat măsuri provizorii și ar fi avut succes în acțiunea principală. A se vedea și cauza *Verholen*, în care CJUE a afirmat că, deși normele naționale trebuiau să stabilească admisibilitatea în instanțele din statele membre, aceste norme nu puteau face practic imposibilă exercitarea drepturilor Uniunii. În consecință, în cazul în care drepturile unei persoane sunt în joc în conformitate cu dreptul UE, normele naționale trebuie să prevadă admisibilitatea. În mod similar, în cauza Borelli, întrucât restricțiile procedurale naționale nu au fost aplicabile pentru examinarea unei decizii administrative pregătitoare, care a fost obligatorie pentru Comisie atunci când a luat decizia finală, CJUE a afirmat că este datoria instanțelor naționale să permită persoanelor să conteste legalitatea actelor UE.

respectiva situație specifică.[245] Aceeași abordare poate fi adoptată de instanțele naționale atunci când evaluează căile de atac existente, de exemplu, instanțele naționale pot să justifice adoptarea unei măsuri provizorii (inaplicabile anterior) prin lipsa unor căi de atac eficiente în cadrul unei executări silite a proprietăților ipotecate, așa cum arată cazul *Aziz*.[246]

O abordare mai prudentă a fost adoptată de CJUE în cauza *Inuit*, în care Curtea a avut oportunitatea de a afirma că "*nici Tratatul FUE, nici articolul 19 TUE nu au intenționat să creeze în fața instanțelor naționale alte căi procesuale pentru apărarea dreptului Uniunii decât cele care sunt stabilite în dreptul național*".[247] Cu toate acestea, așa cum s-a menționat mai sus, poate să apară o excepție de la acest principiu dacă sistemul juridic intern nu prevede nicio cale de atac directă sau indirectă care să permită respectarea drepturilor pe care persoanele le obțin conform dreptului UE.[248]

5. Căi de atac eficiente în diferite proceduri de executare

Așa cum s-a menționat mai sus, dreptul la căi de atac eficiente, așa cum este prevăzut în art. 47 CDFUE, aplicarea civilă, penală și administrativă este adoptată.

În ceea ce privește aplicarea administrativă, o trimitere suplimentară este Art. 41 CDFUE, care prevede dreptul la o bună administrare. Acest drept are o dublă caracteristică: pe de o parte, explicația din Cartă și jurisprudența CJUE clarifică faptul că, așa cum este indicat în Cartă, acest drept are caracter obligatoriu pentru instituțiile, organismele, oficiile și agențiile UE.[249] Pe de altă parte, ca principiu general al dreptului UE, acest drept are un domeniu de aplicare mai larg și este, de asemenea, obligatoriu pentru statele membre atunci când acționează în cadrul domeniului de aplicare al dreptului UE.[250]

Astfel, atunci când autoritățile naționale iau măsuri care intră în domeniul de aplicare al dreptului UE, acestea sunt obligate să respecte dreptul la apărare al destinatarilor deciziilor care le afectează în mod semnificativ interesele. Cu toate acestea, în baza drepturilor la apărare, acesta este calificat drept principiu general al dreptului UE.

Pârâtul are dreptul de a fi sancționat în mod echitabil și în conformitate cu principiul proporționalității.

O suprapunere parțială între Art. 41 și Art. 47 CDFUE ar putea apărea, de exemplu, în ceea ce privește dreptul la audiere. Pe de o parte, Art. 41(2)(a) prevede că dreptul la bună administrare include "*dreptul oricărei persoane de a fi audiată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere*"; pe de altă parte, Art. 47 include același drept în cadrul dreptului la un proces echitabil.[251]

---

[245] Ibid. alin. 19, 20. Principiul potrivit căruia instanța sesizată asupra unui litigiu reglementat de normele dreptului UE trebuie să fie în măsură să acorde măsuri provizorii pentru asigurarea eficienței depline a hotărârii care trebuie pronunțată asupra existenței drepturilor invocate în temeiul dreptului UE a fost confirmat în, printre altele, Cauza C-226/99, *Siples*, alin. 19.

[246] A se vedea Modulul 4 cu privire la protecția consumatorului.

[247] A se vedea *Inuit*, alin. 103.

[248] A se vedea *Inuit*, alin. 104, care adaugă cazul alternativ sau "*dacă singura cale prin care justițiabilii ar avea acces la o instanță ar fi să fie obligați să încalce legea*".

[249] A se vedea CJUE în cauza *Cicala*, 28 și ulterior în Cauza C-166/13 *Mukarubega*, alin. 43–50, cu trimiterile suplimentare. O abordare diferită a fost adoptată în Cauza C- 277/11 *M.M.*, alin. 81–84 în care CJUE a soluționat litigiul presupunând că Art. 41 este, de asemenea, obligatoriu pentru statele membre atunci când acționează în sensul dreptului UE.

[250] În Cauza C-604/12 *H.N.*, Curtea a statuat că dreptul la bună administrare reflectă un principiu general al dreptului UE, care este într-adevăr, mai vast decât drepturile la apărare.

[251] Cauza C-530/12 *National Lottery Commission*, alin.53–54.

În mod similar, accesul la un dosar, garantat prin Art. 41(2)(b), sau obligația administrației de motivare, prevăzută în Art. 41(2)(c), se pot suprapune ambele cu protecția prevăzută în Art. 47[252] și, în ceea ce privește principiul contradictorialității, care este inerent Art. 47, include dreptul de examinare a tuturor documentele prezentate instanței.[253]

Brahim Samba Diouf împotriva Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (Ministrul Muncii, Ocupării forței de muncă și Imigrării)

Fapte: În 2009, domnul Samba Diouf, cetățean mauritan, a depus o cerere de protecție internațională la serviciul competent al Ministerului Afacerilor Externe și Imigrării din Luxemburg. Domnul Samba Diouf a afirmat că a părăsit Mauritania pentru a scăpa de sclavie și că a dorit să se stabilească în Europa pentru a trăi în condiții mai bune și a întemeia o familie. De asemenea, el și-a exprimat teama că fostul său angajator l-ar fi lăsat urmărit și ucis.
Cererea de protecție internațională depusă de domnul Samba Diouf a fost examinată în cadrul unei proceduri accelerate, în conformitate cu Articolul 20(1) din Legea luxemburgheză din 5 mai 2006 și a fost respinsă ca neîntemeiată de către ministrul luxemburghez al muncii, ocupării forței de muncă și imigrării. Prin urmare, ministrul a dispus ca domnul Samba Diouf să părăsească Luxemburgul; cererea de protecție subsidiară a fost, de asemenea, respinsă.
Domnul Samba Diouf a formulat o acțiune la Tribunal administratif, solicitând anularea deciziei. Tribunal administratif a apreciat că Articolul 20(5) din Legea din 5 mai 2006, care nu prevede nici o cale de atac împotriva deciziei autorității administrative de a se pronunța asupra temeiniciei cererii de protecție internațională în cadrul procedurii accelerate, a ridicat întrebări privind interpretarea Articolului 39 din Directiva 2005/85, în raport cu aplicarea principiului general al dreptului la o cale de atac eficientă.

Aspecte juridice:

Tribunal Administratif a ridicat două întrebări:
• la prima întrebare, acesta a solicitat CEJ să clarifice dacă Articolul 39 din Directiva 2005/85/CE se opune unei reglementări naționaleîn temeiul căreia un solicitant de azil nu dispune de o cale de atac în justiție împotriva deciziei autorității administrative de a pronunța asupra temeiniciei cererii de protecție internațională în cadrul procedurii accelerate.
• în cazul în care răspunsul la întrebarea anterioară era negativ, se solicita CEJ să aprecieze compatibilitatea respectivei interpretări a Articolului 39 din Directiva 2005/85/CE cu Articolele 6 și 13 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (CEADOLF).

***Motivarea Curții*:**

CEJ a constatat, de la început, că dreptul la o cale de atac eficientă este un principiu general al dreptului UE, care este acum protejat de Articolul 47 din Cartă.
Apoi, aceasta a reamintit jurisprudența sa în cauza C-13/01, Safalero, [2003] ECR I-8679, alineatele 54-56), în care a statuat că acest principiu nu se opune unei reglementări naționale prin care o persoană nu poate formula o acțiune în justiție împotriva unei decizii luate de autoritățile publice, atât timp cât dispune de o cale de atac de natură să garanteze respectarea drepturilor sale conferite de dreptul Uniunii și care îi permite să obțină o hotărâre judecătorească de constatare a incompatibilității între dispoziția menționată și dreptul UE.

[252] Jurisprudența constantă încă de la Cauza 222/86 Heylens EU:C:1987:442, alin. 15. Cf. Cauzei mai recente C-300/11 ZZ, EU:C:2013:363, alin. 53 cu trimiterile suplimentare. Jurisprudența Heylens', confirmată recent în legătură cu Articolul 47 din, de exemplu, Cauza C-437/13 Unitrading EU:C:2014:2318, alin. 20.
[253] Cauza C-300/11 ZZ EU:C:2013:363, alin. 55 și 56.

În consecință, lipsa unei căi de atac împotriva deciziei referitoare la procedură nu constituie o încălcare a dreptului la o cale de atac eficientă, cu condiția, totuși, ca legalitatea deciziei finale adoptate în cadrul unei proceduri accelerate să poată face obiectul unei examinări aprofundate de către instanța națională, în cadrul unei acțiuni împotriva deciziei de respingere a cererii.
Prin urmare, este important ca motivele care justifică utilizarea unei proceduri accelerate să poată fi contestate efectiv într-o etapă ulterioară în fața instanței naționale și să fie revizuite de aceasta în cadrul acțiunii care poate fi formulată împotriva deciziei finale de închidere a procedurii referitoare la cererea de azil.
În ceea ce privește procedura accelerată, va fi de competența instanței naționale să evalueze, în raport cu circumstanțele în cauză, dacă un asemenea drept este respectat în mod corespunzător. În special, luând în considerare diferențele procedurale dintre procedura accelerată și procedura obișnuită, va fi de competența instanței naționale să stabilească dacă termenul de introducere a unei acțiuni de 15 zile în cazul unei proceduri accelerate este suficient pentru a pregăti și a introduce o acțiune eficientă. Dimpotrivă, faptul că solicitantul de azil beneficiază de două grade de jurisdicție numai în legătură cu o decizie adoptată în cadrul procedurii obișnuite nu implică faptul că Directiva 2005/85 impune existența a două grade de jurisdicție. Tot ce contează este că ar trebui să existe o cale de atac în fața unui organism judiciar, astfel cum este garantat de Articolul 39 din Directiva 2005/85. Principiul protecției jurisdicționale eficiente acordă, într-adevăr, unei persoane dreptul de acces la o instanță sau un tribunal, dar nu la mai multe grade de jurisdicție.

Art. 47 CDFUE se aplică și autorităților independente de reglementare?

Formularea prevăzută la art. 47 CDFUE nu se limitează la instanțele judecătorești administrative, civile și penale, deoarece formularea articolului folosește termenul de ”tribunal”, însă CJUE nu a oferit niciodată o definiție specifică a acestui termen. Pentru a defini ce tip de instanțe ar putea fi incluse în conceptul de “tribunal”, un punct util de referință este art. 267 TFUE privind competența de pronunțare a unei hotărâri preliminare, caz în care definiția instanței și/sau a tribunalului este largă. În jurisprudența CJUE referitoare la acest aspect a fost identificată o serie de elemente care au permis ca mai multe organisme care nu fac parte oficial din autoritățile judiciare ale statelor membre să fie incluse în noțiunea de instanță sau tribunal.[254] Elementele sunt următoarele:

1. organismul este înființat prin lege;
2. este un organism permanent;
3. are competență obligatorie;
4. procedurile sale sunt între părți;
5. aplică statul de drept;
6. este independent.[255]

Acesta exclude de la aplicarea Art. 267 TFUE cazurile prezentate de organismele de arbitraj, întrucât acestea sunt stabilite pe baza unui acord între părți; dar nu exclude situațiile consiliilor naționale ale barouri[256] sau ale autorităților independente, dacă acestea respectă elementele menționate mai sus, în special cele ale independenței și imparțialității.[257]

Jurisprudența CEDO referitoare la definirea “autorității”, care este terminologia utilizată în art. 6 Convenție, este un alt punct util de referință.

O motivare similară poate fi aplicabilă art. 47 CDFUE.

De exemplu, în cauza *Manfredi*, în ceea ce privește răspunderea pentru încălcarea concurenței și posibilitatea persoanei de a-și exercita dreptul de a solicita despăgubiri, CJUE a afirmat că “*În lipsa*

[254] Cauza De Coster;
[255] Cauza Dorsch (23)
[256] Cauza Torrisi (20-25)
[257] A se vedea Wilson, și RTL 517/09 cu privire la autoritățile de radiodifuziune.

unei reglementări comunitare în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru sarcina de a desemna instanțele competentesă soluționeze acțiunile în despăgubire întemeiate pe o încălcare a normelor comunitare din domeniul concurenței și să stabilească modalitățile procedurale ale acestor acțiuni, în măsura în care dispozițiile în cauză nu sunt mai puțin favorabile decât cele referitoare la acțiunile în despăgubire întemeiate pe o încălcare a normelor naționale de concurență, iar dispozițiile naționale respective nu fac practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea dreptului de a solicita repararea prejudiciului cauzat de o înțelegere sau de o practică interzisă de articolul 81 CE."[258]

6. Analiza comparativă a abordării CJUEcu privirela căile de atac din cadrul diferitelor domenii

Eficiența căilor de atac este o chestiune care a fost analizată de CJUE în diferite domenii. Cu toate că o comparație directă nu este posibilă, întrucât numărul de cauze disponibile în anumite domenii este limitat, iar împrejurările de fapt nu sunt întotdeauna comparabile, analiza comparativă va folosi drept substitut reprezentativ al aspectului specific tratat de cauze.[259]

	Protecția consumatorului	**Migrație**	**Azil**	**Nediscriminare**	**Drept penal**
Competență ex officio	Banif Plus Bank	Benallal (numai Aviz)			
Dreptul la audiere		Mukarubega			
Dreptul la un proces echitabil					
Dreptul la o cale de atac eficientă	Kusionova	Abdida		H.I.D.	
Dreptul la apărare		Boudjlidia			
Dreptul la recurs	Sanchez Morcillo I Sanchez Morcillo II ACICL	Samba Diouf			
Acțiuni colective în despăgubire	Pohotovost				
Soluționare extrajudiciară	Alassini				

Din analiza raționamentului utilizat de CJUE în propria jurisprudență cu privire la Art. 47 CFRUE pentru justificarea concluziilor din diferite domenii juridice. De exemplu, ambele decizii referitoare la cauza *Sanchez Morcillo* menționează în mod expres cauza *Samba Diouf* în materie de migrație cu privire la dreptul la recurs. În mod similar, în cauza *Boudjlida* în materie de migrație, CJUE

[258]Manfredi, alin. 72.
[259]Cauzele din tabel vor fi actualizate prin proiectul ACTIONES.

menționează în mod expres cauza *Alassini* în ceea ce privește exercițiul comparativ între drepturile la apărare și posibilele limitări naționale.[260]

CJUE nu numai că menționează cauze care apar în diferite domenii juridice, dar, în cauze comparabile, prezintă o abordare similară în conformitate cu art. 47 CDFUE. Acest lucru poate fi demonstrat prin următoarea comparație între analiza furnizată de legislația referitoare la protecția consumatorilor și legislația din domeniul migrației. Cele două cauze se referă la existența (în cauza slovacă) sau la lipsa (în cauza belgiană) a unei măsuri provizorii cu efect suspensiv.

KUSIONOVA	ABDIDA
Fapte: Executare extrajudiciară a unei datorii Vânzarea la licitaţie abunurilor imobile constituite garanție Opoziție la vânzarea la licitaţie fără efect suspensiv Riscul pierderii locuinței familiale pentru reclamant	**Fapte:** Refuzul unui resortisant dintr-o țară terță de a pleca sau a rămâne Recurs dar fără efectsuspensiv Risc real pentru viața sau integritatea fizică areclamantului
Aspecte juridice: **Analiza sistemului procedural general** **Eficiența și disuasivitatea căilor de atac (sancțiuni)**	**Aspecte juridice:** Dreptul Uniunii impune un drept la recurs, dar nu impune ca recursul să aibă efect suspensiv (Art. 13(1) Directiva privind returnarea)
MotivareaCurții: **Măsurile provizorii au drept justificare protejarea dreptului fundamental al consumatorului la o locuință (Art. 7 CDFUE)** **Trimiterea la jurisprudența Convenției referitoare la pierderea locuinței**	**Motivarea Curții:** Echilibrul dintre Articolele 47 și 19(2) CDFUE și Art. 3 Convenție (principiul nereturnării în cazuri excepționale) Măsurile provizorii au drept justificare protejarea dreptului fundamental la sănătate Dacă acestea nu există, ar trebui să fie puse la dispoziție *ipso jure* (decizia CEDO din cauza *Gebremedhin*)
	Decizie ulterioară: **TALL**
	Dacă nu există riscul unor rele tratamente, nu este necesară prevederea efectului suspensiv al recursului Coordonarea între Art. 13 Convenție și Art. 47 CDFUE

Comparația arată o structură similară a motivării. În primul rând, CJUE abordează sistemul procedural general la nivel național și efectele lipsei de măsuri provizorii disponibile la nivel național. În ambele cazuri, CJUE clarifică în plus că sistemul procedural național prevede o protecție jurisdicțională eficientă, întrucât măsurile disponibile pentru reclamanți sunt suficiente și conforme cu dreptul UE. Astfel, nu ar trebui introdusă nicio măsură provizorie, întrucât nu este impusă de dreptul secundar al UE și nici nu este prevăzută în măsurile naționale de executare. În plus, cazurile implică alte drepturi fundamentale care se referă la reclamanți, respectiv dreptul la o locuință și dreptul la sănătate. Aici, CJUE nu limitează trimiterile la Cartă la Art. 47, dar menționează în mod expres Art. 7 și Art. 19(2), precum și jurisprudența relevantă CEDO. Având în vedere particularitățile cauzelor, CJUE a ajuns la concluzia că drepturile fundamentale concurente susțin ideea că trebuie să fie disponibile măsuri provizorii.

[260] A se vedea alin. 43.