



## A New Interpretation of art. 267 (3) TFEU. ECtHR 's Role in finding the Missing Piece of the Puzzle?

Mihaela-Adriana OPRESCU<sup>1</sup>

**Abstract:** The provisions of article 267 TFEU provide a procedural framework in which the dialogue between the national and European courts on the interpretation, respectively on the interpretation and validity of European law is formalised. The starting point for the analysis is that the Luxembourg court does not act in this procedure as a reviewing court, since only national courts are competent to decide whether to make use of it. This study therefore aims to answer the following research questions: What are the remedies or sanctions for failure to use the preliminary ruling procedure, particularly in the case provided for in Article 267(3) TFEU, where referral is mandatory? What is the role of the ECtHR in the institutionalised procedural dialogue between Member State courts and the CJEU? Can the human rights protection system under the umbrella of the ECHR be considered as the missing puzzle piece for ensuring effective judicial dialogue grafted on the preliminary ruling procedure? Are the rules of the preliminary ruling procedure set by two actors, one from the EU structure (CJEU) and another from the Council of Europe's sphere (ECtHR)?

**Keywords:** preliminary ruling procedure; refusal to refer; right to a fair trial; art. 267 TFEU; art. 6 (1) ECHR

### 1. Introducere

Reglementată de art. 267 TFUE, procedura întrebării preliminare presupune, în esență, un dialog formalizat pe cale procedurală, cu privire la interpretarea, respectiv interpretarea și validitatea dreptului UE, de regulă în situațiile în care este pusă sub semnul întrebării compatibilitatea normei juridice naționale aplicabilă unei cauze *pendinte* cu norma europeană a cărei interpretare se solicită.

<sup>1</sup> Senior Lecturer, PhD, Babeș-Bolyai University, Faculty of European Studies, Romania  
Address: Str. Mihail Kogălniceanu 1, Cluj-Napoca 400347, Romania, Corresponding author:  
mihaela.oprescu@ubbcluj.ro.



Copyright: © 2024 by the authors.  
Open access publication under the terms and conditions of the  
Creative Commons Attribution (CC BY) license  
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

ALS, Vol.7, no.1, pp. 107-119

Importanța procedurii trimiterii preliminare este dincolo de orice îndoială, aspect relevat de numeroasele valențe ale acestei instituții juridice. În primul rând, reverberațiile hotărârii pronunțate de CJUE într-o astfel de procedura pun în lumină evoluția raportului dintre dreptul european și cel al sistemelor juridice de drept național: conceput inițial ca un raport *“orizantal și bilateral”*, acesta s-a reconfigurat de-a lungul timpului într-unul *“vertical și multilateral”*, în contextul în care modul de interpretare a unei norme de drept european realizat de instanța europeană se reflectă și asupra modului de soluționare a altor cauze aflate pe rolul celorlalte instanțe naționale (Craig & De Búrca, 2017, p. 522). În plus, așa cum s-a subliniat în literatura juridică (Schütze, 2015, p.377), această procedură permite CJUE să garanteze uniformitatea în interpretarea descentralizată a dreptului UE. Apoi, rolul jurisprudenței CJUE în procedura întrebării preliminare este incontestabil în ceea ce privește chiar dezvoltarea dreptului UE: concepte juridice, precum efectul direct ori supremația dreptului UE, își găsesc filiația în astfel de hotărâri. Nu în ultimul rând nu poate trece neobservat că hotărârile instanței de la Luxemburg trebuie privite chiar dincolo de dimensiunea lor juridică: în esență, hotărârile CJUE în acest domeniu, pe lângă faptul că au asigurat o interpretare armonioasă și uniformă a unei anumite dispoziții de drept european pe teritoriul tuturor statelor membre, au obligat statele membre să își deschidă granițele și să accepte că regulile de drept substanțial referitoare la libera circulație a persoanelor, mărfurilor, serviciilor și capitalurilor nu sunt doar pe hârtie, ci dimpotrivă, materializabile, astfel că autoritățile naționale trebuie să se abțină să le încalce prin conduite comisive și omisive care prezervă exclusiv interesul național și ignoră consecințele apartenenței statutului în cauză la sistemul juridic european. Sub acest ultim aspect, cu just temei s-a subliniat (Fabian, 2018, p. 423) că procedura întrebării preliminare creează premisele instituirii unui control indirect asupra legislațiilor statelor membre din perspectiva compatibilității lor cu dreptul european.

Lecturând dispozițiile art. 267 TFUE se poate observa că ele oferă răspunsuri la întrebările legate de particularitățile procedurii, instanțele îndreptățite ori, dimpotrivă, obligate să facă trimiteri, însă lasă sub tăcere următoarele aspecte: eventualele sancțiuni ori remedii în cazul în care instanțele refuză să uzeze de procedura întrebării preliminare, îndeosebi în cazul instanțelor de ultim grad; eficiența procedurii în cazul unui refuz arbitrar ori nemotivat de a trimite; posibila afectare a dreptului de acces la instanță al individului în cazul unui refuz arbitrar al unei instanțe căreia îi incumbă obligația de a trimite.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului din ultimii ani pune în lumină implicarea acestei instanțe de judecată în dialogul instituționalizat dintre instanțele naționale și CJUE și lămurește o parte din aspectele prezentate mai sus, așa cum se va arăta în secțiunile următoare.

## 2. Particularitățile procedurii trimiterii preliminare.

Punctul de pornire în analizarea particularităților procedurii preliminare îl constituie lecturarea prevederilor art. 267 TFUE potrivit căruia " (1) Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la: a) interpretarea tratatelor; b) validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii. (2) În cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru, această instanță poate, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară Curții să se pronunțe cu privire la această chestiune. (3) În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanță este obligată să sesizeze Curtea (...)" .

Se poate așadar observa că dacă în privința dreptului primar al UE, CJUE se poate pronunța exclusiv cu privire la interpretarea acestuia, în schimb, în ceea ce privește izvoarele dreptului derivat (de exemplu, regulamente, directive, decizii, etc.), instanța europeană este îndreptățită pe lângă interpretare, să procedeze și la verificarea validității acestor instrumente legale.

De esența procedurii este, așadar, dialogul instituționalizat pe care îl conturează art. 267 TFUE: primul judecător al dreptului UE, care este în fapt judecătorul național, are la dispoziție un mecanism procedural de cooperare (Foster, 2018, p. 165) prin care poate adresa judecătorului european întrebări cu privire la interpretarea tratatelor sau interpretarea și validitatea izvoarelor secundare ale dreptului UE. Indiferent de tipul de întrebare care îi este adresată, judecătorul european nu se substituie celui național în soluționarea cauzei, astfel că hotărârea în procedura întrebării preliminare este formulată în termeni abstracti, fără a face vreo mențiune cu privire la temeinicia acțiunii cu care a fost investită instanța națională. Interpretarea dată de judecătorul CJUE prin hotărârea pronunțată leagă însă instanța de trimitere, obligată să țină cont de aceasta la soluționarea cauzei pe fond. Se poate spune așadar că hotărârea CJUE, din aval, dezleagă modul de interpretare a normei de drept european aplicabile unui litigiu *pendinte* și anticipează hotărârea pe care urmează să o pronunțe judecătorul național al cauzei, în amonte, aspect care, potrivit literaturii de specialitate (Schütze, 2015, p.378) conferă procedurii trimiterii preliminare caracterul unei acțiuni indirecte.

Cât privește folosirea procedurii, pornind de la diversele tipuri de jurisdicție, textul legal anterior menționat relevă natura duală a trimiterii: drept discreționar sau, dimpotrivă, obligație de a trimite. Astfel, de principiu, instanțele naționale se bucură de dreptul discreționar de a uza de procedura întrebării preliminare, cu excepția situației în care problema legată de interpretarea, respectiv interpretarea și validitatea dreptului european apare în fața instanțelor ale căror decizii nu sunt

supuse vreunei căi de atac în dreptul intern (instanțe de ultim grad al cauzei, și nu instanța supremă în stat)<sup>1</sup>, când intervine obligația de a trimite.

Procedura este necontencioasă astfel că, indiferent că este vorba despre îndrituirea ori obligația de a trimite, părțile litigante, chiar dacă pun în discuție necesitatea recurgerii la dispozițiile art. 267 TFUE, sunt lipsite de inițiativă în sesizarea CJUE și nici nu au la dispoziție vreun mecanism procedural național de a constrânge judecătorul cauzei în formularea întrebării preliminare.

### 2.1. Excepții de la obligația de trimitere

Deși în condițiile art. 267 alin.3 TFUE, instanța de ultim grad a cauzei este obligată să folosească procedura trimiterii preliminare atunci când se pune în discuție interpretarea unei norme de drept european, pot exista situații în care această obligație este eludată. Excepțiile de la obligația de trimitere au fost stabilite pe cale jurisprudențială, hotărârile din cauza *Da Costa*<sup>2</sup> și *Cilfit*<sup>3</sup> conturând arhitectura acestui regim derogatoriu.

Astfel, în cauza *Da Costa*, CJUE a pus în lumină necesitatea consecvenței în interpretarea dreptului european, cererea de decizie preliminară fiind respinsă pe considerentul că problema de interpretare a făcut obiectul unei proceduri preliminare anterioare într-un caz similar. Astfel, în literatura juridică se folosește conceptul de “*teoria actului clarificat*” (Fabian, 2018, p. 435). Hotărârea din cauza *Da Costa* a reprezentat doar momentul zero în construcția regimului derogatoriu de la obligația de trimitere, în cauza *Cilfit*, CJUE lărgind această teorie, în sensul că s-a statuat că obligația de trimitere nu există nu doar atunci când problema de interpretare a fost deja dezlegată într-o cauză similară, ci și atunci când chestiunea în cauză a fost deja tratată în jurisprudența anterioară, fără a prezenta importanță tipul ori natura procedurii și chiar în lipsa unei stricte identități a chestiunilor în litigiu<sup>4</sup>. În plus, hotărârea din cauza *Cilfit* a oferit reperele “*doctrinei actului clar*” (Schütze, 2015, p.387; Van Raepenbusch, 2014, p. 437-438). Astfel, obligația de trimitere nu subzistă în sarcina instanței de ultim grad în următoarele situații<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> Cauza C-99/00, *Criminal Proceedings vs. Kenny Roland Lyckeskog, - Lyckeskog*, Hotărârea din 4 iunie 2002, ECLI:EU:C:2002:329; Cauza C-6/64, *Flaminio Costa vs. E.N.E.L. (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta)*, Hotărârea din 15 iulie 1964, ECLI:EU:C:1964:66

<sup>2</sup> Cauza 28-30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV vs. Netherlands Inland Revenue Administration*, Hotărârea din 27 martie 1963, ECLI:EU:C:1963:6

<sup>3</sup> Cauza 283/82, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA vs. Ministry of Health*, Hotărârea din 6 octombrie 1982, European Court Reports 1982-03415, ECLI:EU:C:1982:335

<sup>4</sup> Idem, paragraful 14.

<sup>5</sup> Idem, paragraful 21. A se vedea în același sens, Cauza C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito și alții vs. Estado português*, Hotărârea din 9 septembrie 2015, paragraf 38, ECLI:EU:C:2015:565; Cauza C-379/15, *Association France Nature Environnement vs. Premier*

- a) întrebarea este irelevantă ("*problema invocată nu este pertinentă*") pentru soluționarea litigiului, astfel că apare ca superfluă în contextul în care un eventual răspuns din partea CJUE nu este folositor pentru judecătorul cauzei;
- b) prevederea în cauză a fost deja interpretată în jurisprudența CJUE;
- b) nu există nicio "*îndoială rezonabilă*" cu privire la modul în care dreptul UE trebuie să fie interpretat în mod corect.

Potrivit regulilor Cilfit, în condițiile anterior menționate, instanța națională de ultim grad a cauzei se poate abține de la a trimite cerere preliminară la Curte și, în consecință, în contextul dispozițiilor legale relevante, își asumă interpretarea acestora, inclusiv a celor de drept european. Neformulând întrebarea preliminară, judecătorul cauzei își asumă în întregime responsabilitatea pentru soluționarea litigiului cu componentă europeană. Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate (Lenaerts et al., 2014, p. 100), condițiile derogatorii care exonerează judecătorul național de a trimite sunt limitative și exhaustive, o interpretare contrară fiind de natură să creeze premisele unor potențiale abuzuri ale instanțelor naționale în aplicarea doctrinei actului clar

## **2.2. Remediile sau sancțiunile pentru omisiunea folosirii procedurii preliminare**

Ne putem întreba care sunt remediile sau sancțiunile pentru omisiunea folosirii procedurii întrebării preliminare, îndeosebi în cazul prevăzut de art. 267 alin.3 TFUE, când trimiterea este obligatorie. Premisa de la care trebuie să pornim este aceea că nu există sancțiuni exprese de drept european pentru nefolosirea procedurii întrebării preliminare de către instanța de ultim grad a cauzei (art. 267 alin.3 TFUE). Această omisiune expresă nu poate duce la concluzia că nu pot identificate remedii, atât la nivel european, cât și național, care să devină incidente într-o astfel de ipoteză. Vom încerca să identificăm aceste remedii, raportându-ne exclusiv la dispozițiile art. 267 alin.3 TFUE, când este incidentă obligația de a trimite, astfel că vom avea în vedere 4 ipoteze: efectuarea unei plângeri de către persoana vătămată către Comisia Europeană; declanșarea unei proceduri de infringement în condițiile art. 258 TFUE; posibilitatea părții litigante prejudiciate de a formula o acțiune în despăgubire în fața instanțelor naționale; plângerea adresată Curții Europene a Drepturilor Omului, întemeiată pe pretinsa încălcare a dreptului la un proces echitabil prevăzut de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

---

*ministre, Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Hotărârea din 28 iulie 2016, paragraf 50, ECLI: EU:C:2016:603.*

Astfel, o primă posibilitate pe care o are individul al cărui drept subiectiv este încălcat și care este afectat de refuzul instanței naționale de a trimite, este de a formula o plângere la Comisia Europeană, în condițiile în care statul membru este responsabil pentru conduita neconformă cu dreptul UE a oricărei autorități naționale, inclusiv a uneia ce aparține puterii judecătorești<sup>1</sup>. În mod evident, recurgerea la o astfel de plângere nu asigură persoanei interesate, care se consideră vătămată prin refuzul instanței naționale de a trimite, garanția succesului unui astfel de demers, în contextul în care Comisia nu este obligată să declanșeze o eventuală procedură de infrigement, în condițiile art. 258 TFUE.

O altă posibilitate o constituie asumarea de către Comisia Europeană a inițiativei declanșării procedurii de infrigement, în condițiile art. 258 TFUE. La prima vedere, procedura de infrigement pare un mecanism facil, căci răspunderea statului pentru neconformitatea cu dreptul UE este una obiectivă (Ferraro, 2015): scopul procedurii de infrigement este acela de a constata existența unei acțiuni comisive ori omisive a unui stat membru care încalcă dreptul UE, inclusiv o hotărâre judecătorească, fără a fi necesar a se dovedi, în prealabil, existența unui prejudiciu adus drepturilor particularilor. Cu toate acestea, făcând o trecere în revistă a jurisprudenței CJEU se poate observa atitudinea reticentă, depășită doar în cazuri izolate (Cauza Comisia vs. Franța)<sup>2</sup>, când vine vorba despre tragerea la răspundere a statelor pentru încălcarea de către instanțele naționale a obligației de a trimite. În plus, în cauze mai recente<sup>3</sup>, instanța europeană pare a se îndepărta de interpretarea izolată din hotărârea din cauza *Comisia vs. Franța*<sup>4</sup>, căci a subliniat că răspunderea statelor are un caracter excepțional, astfel că nu poate fi angajată pentru “decizii judecătorești izolate sau nesemnificative din punct de vedere numeric..., mai ales dacă această interpretare este dezavuată de instanța supremă națională”. Această perspectivă a instanței europene ține cont de specificitatea celor două proceduri (infrigement, respectiv procedura întrebării preliminare), căci, așa cum s-a precizat de altfel în literatura de specialitate (Kornezov, 2016, p. 1333), este de evitat ca procedura de infrigement să se transforme

---

<sup>1</sup> Cauze conexe C-46/93 și C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA împotriva Bundesrepublik Deutschland și The Queen vs. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd & alții*, Hotărârea din 5 martie 1996, paragraf 32, ECLI:EU:C:1996:79; Cauza C-302/97, *Klaus Konle vs. Austria*, Hotărârea din 1 iunie 1999, paragraf 32, European Court Reports 1999 I-03099, ECLI:EU:C:1999:271; Cauza C-424/97, *Salomone Haim vs. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, Hotărârea din 4 iunie 2000, paragraf 27, ECLI:EU:C:2000:357.

<sup>2</sup> Cauza C-416/17, *Comisia vs. Franța*, Hotărârea din 4 octombrie 2018, ECLI:EU:C:2018:811

<sup>3</sup> Cauza C-129/00, *Comisia vs. Italia*, Hotărârea din 9 decembrie 2003, paragraf 32, European Court Reports 2003 I-14637, ECLI:EU:C:2003:656

<sup>4</sup> A se vedea Cauza C-99/00, *Criminal Proceedings vs. Kenny Roland Lyckeskog, - Lyckeskog*, Hotărârea din 4 iunie 2002, ECLI:EU:C:2002:329; Cauza C-6/64, *Flaminio Costa vs. E.N.E.L. (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta)*, Hotărârea din 15 iulie 1964, ECLI:EU:C:1964:66.

într-o "cale de atac europeană" împotriva unei hotărâri definitive pronunțată de instanța națională.

Evident că, în măsura în care persoana interesată a suferit un prejudiciu material care urmare a inacțiunii instanței de ultim grad, repararea acestuia nu va putea fi asigurată nici prin formularea plângerii în procedura de infrigement către Comisie și nici măcar prin angajarea cu succes a răspunderii statului în procedura de infrigement. În ceea ce privește mijloacele din dreptul național pe care le are la dispoziție partea litigantă afectată de refuzul instanței de a trimite, ne putem gândi la o acțiune directă grefată pe răspunderea delictuală a statului, sub rezerva îndeplinirii condițiilor prevăzute de dreptul național: faptă ilicită, prejudiciu, legătură de cauzalitate, vinovăție. În circumstanțele anterior expuse, considerăm că răspunderea delictuală a statului nu este determinată de refuzul în sine de a adresa întrebarea preliminară (Valutyte, 2012, p. 9), ci de prejudiciul cauzat părții litigante tocmai de refuzul de a trimite. Remarcăm faptul că dreptul european conturează precar temeiurile juridice ale răspunderii statului membru într-o astfel de situație, respectiv prin prevederile art. 19 TUE și art. 47 din Carta drepturilor fundamentale ale UE. În timp ce art. 19 alin.1 teza a II-a TUE statuează asupra responsabilității statelor membre de a stabili "căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii", art. 47 din Cartă reglementează "dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil" în câmpul de aplicare a tratatelor.

În mod inovativ, rolul jurisprudenței CJUE este de necontestat, în condițiile în care aceasta a creionat condițiile acțiunii naționale directe, grefată pe răspunderea delictuală a statului pentru activitatea organelor jurisdicționale naționale. Dacă în cauza Francovich<sup>1</sup>, CJUE a introdus conceptul de răspundere materială a statului pentru încălcarea dreptului european<sup>2</sup>, în cauza Kobler<sup>3</sup>, instanța europeană a mers mai departe, consacrand răspunderea materială a statului pentru actele jurisdicționale neconforme cu dreptul UE, cum este cazul refuzului instanțelor de ultim grad de a recurge la procedura întrebării preliminare, evident, în cazul în care cauza pune în discuție interpretarea dreptului UE și nu sunt incidente condițiile *Cilfit*. Pentru angajarea unei astfel de răspunderii, reclamantul, căruia îi incumbă

---

<sup>1</sup> Cauzele conxate C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich și alții vs. Italia*, Hotărârea din 19 noiembrie 1991, European Court Reports 1991 I-05357, ECLI:EU:C:1991:428

<sup>2</sup> În concret, încălcarea a constat în netranspunerea la termen a unei directive, fapt care a produs consecințe patrimoniale în privința reclamantului din acțiunea națională, care, tocmai din cauza netranspunerii, s-a văzut lipsit de drepturile pe care directiva i le oferea.

<sup>3</sup> Cauza C-224/01, *Gerhard Köbler vs. Austria*, Hotărârea din 30 septembrie 2003, European Court Reports 2003 I-10239, ECLI:EU:C:2003:513

sarcina probei, trebuie să facă dovada îndeplinirii, în mod cumulativ, a următoarelor condiții<sup>1</sup>:

- a) norma juridică care a fost încălcată trebuie să fie una constitutivă de drepturi pentru persoanele particulare;
- b) încălcarea este suficient de gravă<sup>2</sup>, respectiv dacă are un caracter evident<sup>3</sup>;
- c) există o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligației care revenea instanței de ultim grad a cauzei și prejudiciul suferit de persoanele vătămate;

### 3. Intervenția CEDO în dialogul instituționalizat dintre instanțele statelor membre și CJUE

De-a lungul timpului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a intervenit pe fondul procedurii întrebării preliminare<sup>4</sup>, în dialogul instituționalizat dintre instanțele statului membru și CJUE, ultima hotărâre sub acest aspect fiind cea din Cauza Georgiou v. Greece, Hotărârea din 14 martie 2023.<sup>5</sup>

La originea cauzei s-a aflat situația aplicantului, președintele al Autorității Elene de Statistică (ELSTAT) în perioada 2 august 2010 - 2 august 2015. Împotriva acestuia a fost declanșată o procedură penală, pentru mai multe acuzații legate de încălcarea obligațiilor de serviciu, printre care existența unui conflict de interese (deținerea unui post la Fondul Monetar Internațional în timpul exercitării mandatului la ELSTAT), neorganizarea unei reuniuni a consiliului de administrație timp de zece luni și divulgarea de informații fiscale naționale fără consimțământul consiliului de administrație al ELSTAT<sup>6</sup>.

În cursul judecării recursului, reclamantul a solicitat formularea unei întrebări preliminare către CJUE, cu privire la interpretarea art. 1.4 din Codul de bune practici al statisticii europene, potrivit căruia "*conducătorii institutelor naționale de statistică și ai Eurostat și, după caz, conducătorii altor autorități statistice sunt singurii care au competența de a lua decizii asupra metodelor, standardelor și procedurilor statistice, precum*

---

<sup>1</sup> idem, paragraful 51

<sup>2</sup> ibidem, paragraf 51

<sup>3</sup> ibidem, paragraf 59. S-a reținut că "o încălcare a dreptului comunitar este suficient de gravă atunci când decizia în cauză a fost luată cu încălcarea vădită a jurisprudenței Curții în materie" (paragraful 56 din Hotărârea din cauza *Kobler*).

<sup>4</sup> A se vedea, CtEDO, *Ullens de Schooten and Rezabek vs. Belgia*, Hotărârea din 20 septembrie 2011; CtEDO, *Vergauwen and Others vs. Belgia*, Hotărârea din 10 aprilie 2012; CtEDO, *Baydar vs. Țările de Jos*, Hotărârea din 24 aprilie 2018; CtEDO, *Harisch vs. Germania*, Hotărârea din 11 aprilie 2019; CtEDO, *Sanofi Pasteur vs. Franța*, Hotărârea din 13 februarie 2020.

<sup>5</sup> CtEDO, Cauza *Georgiou vs. Grecia*, Hotărârea din 14 martie 2023.

<sup>6</sup> Idem, paragraf 9



și asupra conținutului și momentelor publicării de date statistice”<sup>1</sup>. Curtea de Casație a respins recursul și, în prealabil, și cererea applicantului de formulare a unei întrebări preliminare cu privire la interpretarea prevederii din Codul de bune practici al statisticii europene, în acest din urmă caz, fără a motiva în vreun fel refuzul de a uza de prevederile art. 267 alin.3 TFUE. În aceste circumstanțe, applicantul s-a adresat CtEDO, unde a invocat încălcarea de către statul elen a art. 6 (1) din CEDO, respectiv a dreptului la un proces echitabil.

Prin hotărârea pronunțată, CtEDO a constatat existența unei încălcări a art. 6 (1) din Convenție, raportat la faptul că hotărârea instanței supreme din Grecia nu a motivat refuzul de a adresa întrebarea preliminară, și mai mult, nici măcar nu a menționat solicitarea expresă a applicantului sub acest aspect.

Lecturarea acestei hotărâri pune în lumină poziția CtEDO în ceea ce privește compatibilitatea conduitei procesuale a instanței naționale de ultim grad atunci când refuză să uzeze de prevederile art. 267 (3) TFUE, cu rigorile pe care le presupune dreptul la un proces echitabil în lumina art. 6(1) din CEDO. Astfel, analizând jurisprudența anterioară<sup>2</sup> la care se face trimitere în hotărârea Georgiou vs. Grecia, se poate observa că instanța de la Strasbourg sintetizează regulile aplicabile instanțelor de ultim grad, în momentul punerii în aplicare a dispozițiile art. 267 TFUE, identificând piesa lipsă a puzzle-ului, după cum urmează<sup>3</sup>:

- Articolul 6 (1) impune în sarcina statelor membre obligația de a motiva decizia prin care refuză să adreseze o întrebare preliminară;

- Motivarea acestui refuz trebuie să fie realizată în lumina excepțiilor regimului derogatoriu impus de “teoria actului clarificat” și “doctrina actului clar”, în esență regulile Cilfit. Cu alte cuvinte, instanța de ultim grad care refuză să dea curs solicitării părții litigante cu privire la formularea întrebării preliminare, trebuie să argumenteze această poziție, care trebuie să fie justificată fie de faptul că întrebarea nu este relevantă pentru soluționarea cauzei, fie de împrejurarea că dispoziția europeană în cauză beneficiază deja de o interpretare oferită de către instanța de la Luxemburg în jurisprudența sa anterioară ori atunci când nu există nicio îndoială rezonabilă cu privire la interpretarea și, implicit, aplicarea corectă a dreptului UE.

Două sunt elementele de noutate pe care această hotărâre le aduce. Primul este acela că această hotărâre nu pune pe umerii CtEDO sarcina de a identifica și eventuale erori comise de instanțele statelor membre în interpretarea și aplicarea legii

---

<sup>1</sup> Idem, paragraf 16

<sup>2</sup> CtEDO, *Dhahbi vs. Italia*, Hotărârea din 8 aprilie 2014, paragraful 31; CtEDO, *Baydar vs. the Țările de Jos*, Hotărârea din 24 aprilie 2018, paragrafele 41-44; CtEDO, *Bio Farmland Betriebs S.R.L. vs. România*, Hotărârea din 12 iulie 2021, paragraf 48-51

<sup>3</sup> CtEDO, *Georgiou vs. Grecia*, Hotărârea din 14 martie 2023, paragraf 23

relevante<sup>1</sup>. Cel de-al doilea element inovator îl constituie sugerarea necesității redeschiderii procedurii naționale [derulate cu încălcarea art. 6 (1) din CEDO], la solicitarea applicantului, ca o modalitate de a repara consecințele încălcării Convenției<sup>2</sup>. Redeschiderea procedurii nu ar putea fi însă relizată decât în condițiile stabilite de legislația națională, în condițiile autonomiei procedurale (Broberg, 2016, p. 255).

Raportat la aceste considerente, se poate observa că împrejurările și condițiile în care o instanță națională de ultim grad poate fi exceptată de la obligația de a recurge la procedura prealabilă sunt articulate, în comun, de CJUE și CtEDO. Astfel, această ultimă instanță introduce pe lângă regulile Cifit, o alta, potrivit căreia atunci când partea litigantă interesată solicită formularea unei întrebări preliminare, instanța de ultim grad este obligată să motiveze refuzul de a da curs unei astfel de solicitări. În contextul celor expuse anterior, pe fondul intervenției CtEDO în mecanismul procedurii întrebării preliminare, se poate desprinde concluzia potrivit căreia sistemul de protecție a drepturilor omului sub umbrela CEDO își asumă rolul unui mecanism de garantare a dialogului judiciar grefat pe procedura întrebării preliminare. În acest fel, instanțele naționale de ultim grad vor trebui să dea dovadă de precauție în respingerea nemotivată a cererii unei părți litigante de formulare a unei întrebări preliminare, pentru a nu expune statul unei potențiale acțiuni în antrenarea răspunderii în contextul Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Un alt aspect care se impune a fi subliniat este că această intervenție a CtEDO în sfera procedurii întrebării preliminare pune în discuție dacă autonomia dreptului UE nu este afectată în mod indirect, tocmai prin intervenția unei instanțe din afara ordinii juridice europene în modul de aplicare a unei proceduri jurisdicționale ce ține exclusiv de dreptul european. În esență, atingerea constă în introducerea, sub umbrela Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a unei noi reguli de procedură pentru instanțele statelor membre atunci când aplică dreptul UE: obligația de a motiva refuzul de a nu trimite întrebarea preliminară solicitată de părțile litigante, din perspectiva regulilor Cifit. Sub acest aspect, au fost formulate propuneri (Krommendijk, 2016, p. 29-30; Krommendijk, 2020; Lacchi, 2015, p. 124-125) pentru ca instanța de la Luxemburg să își asume responsabilitatea cu privire la tranșarea acesteia probleme, cu atât mai mult cu cât pot fi identificate temeuri juridice care să susțină un astfel de demers: Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene (art. 41 alin.2 lit.c; art. 47; art. 52 alin.3) și art. 19 alin.1 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

---

<sup>1</sup> Idem, paragraf 23, teza a III-a.

<sup>2</sup> Ibidem, paragraf 33.

#### 4. Concluzii

În concluzie se poate observa că lipsa unor sancțiuni *expressis verbis* în dreptul UE în cazul încălcării de către instanțele naționale a obligației de a folosi procedura întrebării preliminare face aproape imposibilă recuperarea unui eventual prejudiciu cauzat părții litigante tocmai de refuzul instanței de a face aplicarea art. 267 (3) TFUE: remediile prevăzute de dreptul european nu sunt destinate unei astfel de reparații, iar cele de drept național, sunt extrem de restrictive. În acest fel, porțița oferită de dreptul internațional dobândește un rol decisiv, astfel că asistăm la reconfigurarea naturii juridice a procedurii întrebării preliminare: de la dialog privind interpretarea și, în anumite cazuri, validitatea surselor dreptului UE, la un mecanism de garantare a dreptului individual la un proces echitabil.

Nu în ultimul rând am constatat că, în prezent, verificarea modului de aplicare a art. 267 TFEU este efectuată de două instanțe europene: una parte a ordinii juridice a Uniunii Europene (CJUE) și o alta, din afara acestei ordini și aflată sub umbrela Consiliului Europei (CEDO).

#### 5. References

- Broberg, M. P. (2016). National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference: The (Possible) Consequences Flowing Therefrom. *European Public Law*, Issue 2, 22, p.243-256, Retrieved from <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/22.2/EURO2016016>, accessed on 26 May 2024.
- Craig, P, De Búrca, G. (2017). *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină/ European Union Law. Commentaries, case law and doctrine*. 6th ed. Bucharest: Hamangiu.
- Fábián, G. (2018). *Drept instituțional al Uniunii Europene/Institutional law of the European Union*. 2th ed. Bucharest: Hamangiu.
- Foster, N. (2016). *EU Law*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Lacchi, C. (2015). The ECtHR's Interference in the Dialogue between National Courts and the Court of Justice of the EU: Implications for the Preliminary Reference Procedure. *Review of European Administrative Law*, Vol. 8, Issue 2, pp. 95-125
- Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K. (2014). *EU Procedural Law*. 2th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Ferraro, F. (2015). The consequences of the breach of the duty to make reference to ECJ for a preliminary ruling. *Il diritto dell'Unione Europea*, Vol. 20, no. 3, pp. 589-622.
- Kornezov, A. (2016). The new format of the acte clair doctrine and its consequences. *Common Market Law Review*, Vol. 53, No. 5, pp. 1317-1342.

Krommendijk, J. (2017). 'Open Sesame!': Improving Access to the ECJ by Obliging National Courts to Reason Their Refusals to Refer. Retrieved from [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2871851](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2871851), accessed on 26 May 2024

Krommendijk, J. (2020). Tell me more, tell me more: the obligation for national courts to reason their refusals to refer to the CJEU in Sanofi Pasteur. Retrieved from <https://strasbourgobservers.com/2020/02/20/tell-me-more-tell-me-more-the-obligation-for-national-courts-to-reason-their-refusals-to-refer-to-the-cjeu-in-sanofi-pasteur/>, accessed on 26 May 2024

Van Raepenbusch, S. (2014). *Drept instituțional al Uniunii Europene/ Institutional law of the European Union*. Bucharest: Rosetti International.

Schütze, R. (2015). *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Valutyte, R. (2012). State Liability for the Infringement of the Obligation to Refer for a Preliminary Ruling under the European Convention on Human Rights. *Jurisprudencija*, Vol. 19, 2012, pp. 7-20

#### Case-law

Case C-99/00, *Criminal Proceedings vs. Kenny Roland Lyckeskog, - Lyckeskog*, Judgment of 4 June 2002, ECLI:EU:C:2002:329;

Case C-6/64, *Flaminio Costa vs. E.N.E.L. (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta)*, Judgment of 15 July 1964, ECLI:EU:C:1964:66

Case 28-30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV vs. Netherlands Inland Revenue Administration*, Judgment of 27 March 1963, ECLI:EU:C:1963:6

Case 283/82, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA vs. Ministry of Health*, Judgment of 6 October 1982, European Court Reports 1982-03415, ECLI:EU:C:1982:335

Case C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito and others vs. Estado português*, Judgment of 9 September 2015, ECLI:EU:C:2015:565;

Case C-379/15, *Association France Nature Environnement vs. Premier ministre, Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie*, Judgment of 28 July 2016, ECLI:EU:C:2016:603, point 50.

Joint cases C-46/93 și C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA vs. Bundesrepublik Deutschland and The Queen vs. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd & alții*, Judgment of 5 March 1996, ECLI:EU:C:1996:79;

Case C-302/97, *Klaus Konle vs. Republik Österreich*, Judgment of the Court of 1 June 1999, European Court Reports 1999 I-03099, ECLI:EU:C:1999:271;

Case C-424/97, *Salomone Haim vs. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, Judgment of 4 July 2000, ECLI:EU:C:2000:357.

Case C-416/17, *Commission vs. France*, Judgment of 4 October 2018, ECLI:EU:C:2018:811

Case C-129/00, *Commission of the European Communities vs. Italian Republic*, Judgment of 9 December 2003, European Court Reports 2003 I-14637, ECLI:EU:C:2003:656

Joined cases C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others vs. Italian Republic*, Judgement of 19 November 199, European Court Reports 1991 I-05357, ECLI:EU:C:1991:428

Case C-224/01, *Gerhard Köbler vs. Republik Österreich*, Judgment of 30 September 2003, European Court Reports 2003 I-10239, ECLI:EU:C:2003:513

CtEDO, *Ullens de Schooten and Rezabek vs. Belgium*, Judgement of 20 September 2011;

CtEDO, *Vergauwen and Others vs. Belgium*, Judgement of 10 April 2012;

CtEDO, *Baydar vs. the Netherlands*, Judgement of 24 April 2018;

CtEDO, *Harisch vs. Germany*, Judgement of 11 April 2019;

CtEDO, *Sanofi Pasteur vs. France*, Judgement of 13 February 2020.

CtEDO, *Georgiou vs. Greece*, Hotărârea din 14 martie 2023.

CtEDO, *Dhahbi vs. Italy*, Judgement of 8 April 2014

CtEDO, *Baydar vs. the Netherlands*, Judgement of 24 April 2018,

CtEDO, *Bio Farmland Betriebs S.R.L. vs. Romania*, Judgement of 12 July 2021