

Deciziile preliminare ale Curții de Justiție a Uniunii Europene în ipostaze inedite: situațiile pur interne și actele *soft law*

Preliminary Rulings of the Court of Justice of the European Union in Unusual Circumstances: Purely internal Situations and Soft Law Acts

Lect. univ. dr. **Anamaria Groza***
Universitatea din Craiova
Facultatea de Drept

Cuvinte-cheie: *Dreptul Uniunii Europene, trimeri preliminară, situații pur interne, soft law, CJUE.*

Keywords: *European Union law; preliminary rulings; purely internal situations; soft law; CJEU.*

Tema

Mecanismul deciziilor preliminare ale Curții de Justiție a Uniunii Europene sprijină aplicarea corectă și uniformă a dreptului european și contribuie decisiv la dezvoltarea acestuia. Prin hotărârile astfel pronunțate, CJUE interpretează dreptul Uniunii și verifică validitatea actelor adoptate de instituțiile europene în raport cu izvoarele cu forță juridică superioară. Scopul acestui articol este de a pune în evidență două ipostaze inedite în care Curtea de Justiție a decis deja că poate fi sesizată pe cale preliminară, însă, în legătură cu care, justițiabilii și instanțele naționale încearcă reținere în a solicita/a sesiza Curtea. Cele două ipostaze sunt *situațiile pur interne* (secțiunea 1) și actele *soft law* (secțiunea 2). Un alt obiectiv urmărit de articol este de a identifica motivația Curții atunci când admite astfel de trimeri preliminară și de a așeza această motivație în contextul propriu dreptului european, pentru a decela observații, concluzii, perspective (secțiunea 3).

Secțiunea 1. Situațiile pur interne

Conceptul de „situație pur internă” a fost creat de Curtea de Justiție și desemnează *un litigiu ale cărui coordonate de fapt și de drept țin de un singur stat membru, astfel că dreptul Uniunii nu se aplică și nu se justifică/impune sesizarea sa pe cale preliminară*. Această construcție juridică a fost folosită pentru prima dată în 1979¹, iar apariția sa a fost legată de libertățile fundamentale ale pieței interne. Pentru ca dispozițiile din tratat privind piața internă să fie aplicabile era nevoie de un element transfrontalier: marfa produsă într-un stat membru și comercializată într-un alt stat membru; muncitorul care pleacă din țara de origine pentru a lucra în statul gazdă fie ca salariat, fie în mod independent; sucursale, filiale ale societăților deschise în alte state membre, decât cele în care se afla sediul social al societății-mamă; servicii prestate într-un alt stat membru decât cel în care prestatorul era constituit și își desfășura activitatea obișnuită, etc. În lipsa elementului transfrontalier, situația juridică devenea interioară statului membru și era reglementată de normele juridice naționale. *Definiția pe care CJUE a dat-o acestui concept reflectă starea dreptului comunitar din epoca respectivă*. „Regula situațiilor pur interne a fost dezvoltată de Curte într-o încercare de a determina domeniul corect de aplicare al dispozițiilor privind piața internă și de a stabili un echilibru între unitatea și efectul util al acestor dispoziții, pe de o parte, și autonomia statelor membre, pe de altă parte”².

* anamariagroza80@gmail.com.

¹ *Knoors*, C-115/78, hotărârea din 7 februarie 1979; *R v Saunders*, C-175/78, hotărârea din 28 martie 1979.

² *Helina Pohto*, Bringing clarity to the purely internal situations rule? Case commentary on the Judgment C-268/15 *Ullens de Schooten*, *Helsinki Law Review*, nr. 1/2018, p. 40. Studiul este disponibil la adresa <https://journal.fi/helsinkilawreview/article/view/HelLRev-2018-1-Pohto> (data ultimei consultări, 24 iulie 2023).

Câteva decenii mai târziu, dreptul comunitar este înlocuit de dreptul Uniunii Europene și se prezintă într-un conținut semnificativ modificat, mult mai dezvoltat ca domenii de aplicare, competențe ale Uniunii și norme adoptate în domeniile tradiționale. Or, în astfel de împrejurări, deși definiția situațiilor pur interne nu s-a schimbat, *Curtea de Justiție și-a nuanțat jurisprudența inițială și răspunde, cu anumite condiții, și întrebărilor preliminare formulate în astfel de situații*. Revirimentul jurisprudențial a avut loc cu prilejul Hotărârii *Pistre*³, Curtea stabilind că o trimitere preliminară nu poate fi declarată inadmisibilă, pentru unicul motivul că toate elementele litigiului principal sunt cantonate în interiorul unui singur stat membru.

Ullens de Schooten reprezintă hotărârea de referință a CJUE pentru situațiile pur interne, întrucât Curtea a sistematizat, cu acest prilej, cazurile în care poate fi sesizată pe cale preliminară, deși litigiul principal nu prezintă un element transfrontalier european⁴.

a) În măsura în care resortisanți ai altor state membre *au fost/ar putea* fi afectați de norma/măsura națională aplicabilă litigiului principal intern, atunci când au utilizat/ar utiliza libertăți fundamentale ale pieței interne, trimiterea preliminară privind interpretarea dispozițiilor din tratat referitoare la aceste libertăți este admisibilă.

b) În ipoteza în care litigiul principal are ca obiect anularea unei dispoziții de drept intern, care se aplică atât resortisanților naționali, cât și resortisanților celorlalte state membre, Curtea poate fi sesizată cu privire la interpretarea dispozițiilor din tratat incidente, deoarece decizia pe care instanța națională o va adopta în urma hotărârii Curții pronunțate cu titlu preliminar, va produce efecte și în privința resortisanților celorlalte state membre.

c) Dacă dreptul național dispune ca propriul său resortisant să beneficieze de aceleași drepturi precum cele conferite de dreptul Uniunii în aceeași situație unui resortisant al altui stat membru, interpretarea libertăților fundamentale prevăzute la articolul 49, 56 sau 63 TFUE poate fi relevantă.

d) Deși faptele din litigiul principal nu intră în mod direct în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, aplicabilitatea dispozițiilor acestui drept a fost determinată de legislația națională, care s-a conformat, în soluționarea unor situații în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru, soluțiilor reținute de dreptul Uniunii.

Situațiile de mai sus rămân pur interne, însă trimeri preliminare pot fi adresate Curții, cu cerința suplimentară ca instanța de trimitere să motiveze incidența lor și să argumenteze aplicarea dreptului Uniunii. „Pentru declanșarea competenței Curții trebuie să existe fie o legătură suficient de clară și de directă între litigiul intern și una dintre libertățile fundamentale (...) și/sau fie o dispoziție de drept (derivat) al Uniunii potențial aplicabilă, a cărei interpretare este necesară pentru soluționarea cauzei. (...) Există vreo dispoziție de drept al Uniunii (de obicei o dispoziție de armonizare de drept derivat) care ar putea fi aplicată cauzei de față și care necesită interpretare? Această dispoziție de drept al Uniunii reglementează domeniul juridic în care se desfășoară litigiul principal? Există o normă juridică cuprinsă în această dispoziție care ar putea fi interpretată ca referindu-se la situația din cauza principală? În caz afirmativ, cauza este de natură să intre în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în scopul interpretării acestei dispoziții. Acest scenariu este în mare măsură independent de existența oricărui element transfrontalier. O serie de măsuri de armonizare din dreptul derivat al Uniunii sunt aplicabile unor situații pur interne, în pofida faptului că temeiul din tratat al acestora îl constituie dispoziții referitoare la libera circulație și la instituirea pieței interne. Prin urmare, în scopul exercitării competenței Curții, nu are importanță dacă situația este pur internă *din punct de vedere factual*, și anume dacă toate *faptele* se limitează la interiorul unui singur stat membru”⁵.

Secțiunea 2. Ce sunt și ce efect au normele *soft law* ale Uniunii Europene?

³*Pistre*, cauzele conexe C-321/94, C-322/94, C-323/94, C-324/94, hotărârea din 7 mai 1997, parag. 44.

⁴ Paragrafele care interesează în mod deosebit sunt 50-53.

⁵ Concluziile Avocatului General Michael Bobek prezentate în cauza C-581/18, parag. 28, 35, 36.

Răspunsul complet este laborios, iar cu titlu prealabil trebuie amintit că CJUE statuează în fiecare caz în parte și independent de etichetarea formală a unui act, dacă este vorba despre un „veritabil” sau „fals” act fără caracter obligatoriu. „Pentru a stabili dacă un act produce efecte juridice obligatorii, este necesar, conform unei jurisprudențe constante a Curții, să se examineze substanța acestui act și să se aprecieze efectele sale pe baza unor criterii obiective, precum conținutul actului menționat, ținând seama, dacă este cazul, de contextul în care a fost adoptat, precum și de competențele instituției, ale organului, ale oficiului sau ale agenției Uniunii care este autorul acestuia (...)”⁶.

Atenționați că denumirea sau categoria actului nu sunt definitorii pentru a-l include în *hard law* sau în *soft law*, ci reprezintă doar indicii în acest sens, ne îndreptăm spre tabloul izvoarelor formale ale dreptului Uniunii, aflat la art. 288 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (în continuare TFUE). Potrivit acestor dispoziții, „pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize. Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru. Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia. *Recomandările și avizele nu sunt obligatorii*”. Din textul tratatului, rezultă că recomandările și avizele, deși sunt adoptate pentru îndeplinirea obiectivelor Uniunii, nu au caracter obligatoriu, spre deosebire de regulamente, directive și decizii. *Soft law (recomandările și avize) se conturează în opoziție cu izvoarele formale obligatorii (regulamente, directive și decizii)*. Totuși, izvoarele sale nu se reduc la cele enunțate de art. 288 TFUE.

Într-un studiu complex⁷, o echipă de cercetători a încadrat normele *soft law* între normele fără caracter juridic (legal) și normele juridice obligatorii. Conform studiului, în prima categorie regăsim declarații, interviuri, norme sociale, în timp ce normele juridice obligatorii (tratatele, regulamentele, directivele, deciziile) se caracterizează prin prezența controlului judecătoresc. Enumerarea nu poate fi decât exemplificativă, iar în privința *soft law*, autorii au inclus recomandări, ghiduri, declarații privind obiective, norme imprecise cuprinse în acte juridice, toate caracterizate, în ansamblu, prin *absența controlului judecătoresc*. În dreptul Uniunii, "*soft law* devine o soluție de mijloc, un instrument fără forță juridică obligatorie, dar cu rol de ghidare, care folosește un limbaj formal și face trimitere la reguli și termene limită de implementare. (...) Mai curând decât să slăbească sau să înlocuiască autoritatea statelor membre, aceste norme o acceptă și o întăresc prin îmbunătățirea capacității proprii a statelor de a rezolva problemele. (...) În timp ce *hard law* creează reguli pe care statele trebuie să le respecte, normele *soft law* ghidează și exprimă așteptarea ca statele să se conformeze lor, deși nu sunt însoțite de efect juridic obligatoriu”⁸.

A spune despre drept că este lipsit de caracterul obligatoriu, pare a fi un oximoron. *Soft law* nu este lipsit de efecte, însă stabilirea lor nu a preocupat decât în mică măsură lumea juridică, structurată aproape exclusiv în jurul conceptului primordial de normă obligatorie. În Hotărârea *Grimaldi*, CJUE a încurajat instanțele naționale să aibă în vedere normele europene *soft law* atunci când soluționează cauzele. „(...) Chiar dacă acestea nu pot genera ele-însele drepturi în beneficiul justițiabililor, justițiabilii se pot prevala de ele în fața instanțelor naționale. Judecătorii din statele membre sunt obligați să ia în considerare recomandările, în vederea soluționării litigiilor cu care sunt învestiți, mai ales atunci când sunt de natură a clarifica interpretarea altor dispoziții naționale sau comunitare”⁹.

⁶Concluziile Avocatului General Michael Bobek prezentate în cauza C-911/19, parag. 38.

⁷Oana Andreea Stefan, Matej Avbelj, Mariolina Eliantonio, Miriam Hartlapp, Emilia Korkea-aho, Nathalie Rubio, EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review, disponibil la adresa https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3346629 (data ultimei consultări 25 iulie 2023).

⁸Oana Andreea Stefan, Matej Avbelj, Mariolina Eliantonio, Miriam Hartlapp, Emilia Korkea-aho, Nathalie Rubio, cit. supra, p. 14.

⁹ *Grimaldi*, cauza C-322/88, hotărârea din 13 decembrie 1989, parag. 19.

Ce efecte pot apărea în instanță, atunci când părțile invocă norme europene *soft law*? *Un prim efect este admisibilitatea întrebărilor preliminare cu privire la acestea, atât în ceea ce privește validitatea, cât și interpretarea.* „Începând cu Hotărârea *Grimaldi*, Curtea a insistat în mod constant asupra faptului că articolul 267 TFUE atribuie Curții competența de a se pronunța cu titlu preliminar atât cu privire la validitatea, cât și cu privire la interpretarea actelor adoptate de instituțiile Uniunii „fără nicio excepție”. Prin urmare, actele Uniunii fără caracter obligatoriu pot face în mod vădit obiectul unei trimiteri preliminare cu privire la validitatea lor”¹⁰. Astfel de acte nu pot face obiectul acțiunii în anulare reglementată de art. 263 TFUE, deoarece nu produc efecte juridice obligatorii. Avocatul general Bobek a apreciat că actele Uniunii fără caracter obligatoriu trebuie supuse unui control jurisdicțional cu caracter obișnuit, standard, în temeiul art. 267 TFUE, deoarece instituțiile și organele Uniunii creează astfel seturi paralele de reguli care ocolesc procesul legislativ și afectează legitimitatea generală a reglementării în aval, precum și echilibrul instituțional. Prin urmare, avocatul general a exclus un control jurisdicțional limitat.

Opinia Avocatului General Bobek în sensul controlului jurisdicțional standard pentru normele *soft law*, deși emisă în contextul art. 267 TFUE, poate fi analizată și independent de cadrul trimiterii preliminare. *Ce tip de control va efectua instanța națională, după ce va decide că litigiul intern intră în domeniul de aplicare al normei soft law?* Controlul jurisdicțional complet are meritul de a supune astfel de acte, adoptate într-un mod atipic, rigorilor instanței de judecată. Pe de altă parte, procedând în maniera controlului jurisdicțional obișnuit, instanțele transformă normele *soft law* în norme *hard law*, eludând competențele și procedurile specifice adoptării celor din urmă. Previzibilitatea juridică are și ea de suferit, deoarece destinatarii normelor își ajustează conduita și speranțele legitime în mod diferit în raport de gradul de obligativitate al normei.

Un mod de utilizare al *soft law* care evită capcana de mai sus este rolul său interpretativ. Judecătorul național poate face trimitere la interpretarea conformă a normelor naționale cu normele europene *soft law* sau pentru a-și consolida interpretarea normelor europene obligatorii.

Secțiunea 3. CJUE și dreptul în evoluție

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a avut dintotdeauna meritul de a inova dreptul și de a deschide noi perspective de gândire juridică. Începând cu principiul supremației dreptului comunitar, inovațiile juridice ale Curții impresionează prin simplitatea, profunzimea, pragmatismul și vocația unificatoare.

De ce sunt admisibile întrebările preliminare în situații pur interne? În prealabil, trebuie spus că jurisprudența CJUE în privința admisibilității întrebărilor preliminare a urmărit constant încurajarea sesizării sale de către instanțele naționale. Este deja clasică exprimarea Curții conform căreia, sesizată fiind de o instanță națională, este obligată, în principiu, să răspundă. Această deschidere a instanței europene a contribuit decisiv la succesul trimiterilor preliminare și la dezvoltarea dreptului Uniunii Europene. Curtea nu a construit obstacole în calea dialogului cu instanțele naționale, prin instituirea unor condiții de admisibilitate mai dificil de îndeplinit, ci a urmărit să elimine obstacolele. Revenind la întrebare, credem că în contextul dezvoltării dreptului Uniunii, *situațiile pur interne s-au redus*. Astfel, deși este posibil ca factual, litigiul să se limiteze la un stat membru, sub aspect juridic, să fie incidente norme europene în soluționarea sa, care necesită o interpretare uniformă. În al doilea rând, potențialul unei situații pur interne de a afecta instituții de drept european este mare, având în vedere specificul dreptului Uniunii (interdependența) și dezvoltarea sa constantă. Stabilirea corectă a potențialului despre care am amintit este dificilă pentru judecătorul național și ea trebuie corelată cu definiția și conținutul instituțiilor juridice europene afectate. „În opinia noastră, pentru ca o cauză să intre în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, este suficient să existe norme de drept derivat al Uniunii care să reglementeze în general obiectul sau problemele în cauză. Prin urmare, în etapa stabilirii competenței Curții, nu este necesar să fi fost identificată în mod clar și fără echivoc o normă sau o obligație specifică dreptului Uniunii care să se aplice cauzei. Existența unui element transfrontalier (și lipsa unei situații pur

¹⁰ Concluziile Avocatului General Michael Bobek prezentate în cauza C-911/19, parag. 32.

interne) comportă o examinare *a împrejurărilor* proprii situației de fapt din fiecare cauză. În schimb, existența sau inexistența unei măsuri de armonizare la nivelul Uniunii presupune o examinare *a normelor* unui anumit domeniu juridic: există măsuri de drept al Uniunii care ar putea fi aplicate în respectiva cauză?¹¹”

De ce sunt admisibile întrebările preliminare în privința normelor soft law, din moment ce nu au caracter obligatoriu? La fel ca în cazul precedent, trebuie să avem în vedere jurisprudența CJUE privind admisibilitatea întrebărilor preliminare: din moment ce judecătorul național a decis că are nevoie de răspunsul Curții pentru a soluționa litigiul, acesta a făcut o primă apreciere a efectului normei soft law, pe care Curtea nu o repune în discuție. În al doilea rând, soft law exprimă principiile, valorile și obiectivele Uniunii, care vor fi transpuse în viitor, probabil, în norme hard law. *Soft law* a premers adesea *hard law* în construcția europeană, iar hotărârile Curții se vor regăsi astfel în viitoarele norme obligatorii. Dezideratul interpretării uniforme la nivel european a normelor *soft law* este, de asemenea, prezent.

Ambele ipostaze sunt prilej de dezvoltare a dreptului Uniunii în domenii fie strâns legate de dreptul național (situațiile pur interne), fie domenii în care Uniunea dispune doar de competențe de coordonare sau susținere a acțiunii statelor membre (*soft law*). Îndeosebi jurisprudența Curții privind *soft law* este un excelent prilej de a regândi norma juridică și modul în care aceasta se reflectă în activitatea jurisdicțională.

¹¹ Concluziile Avocatului General Michael Bobek prezentate în cauza C-581/18, parag. 38, 39.