



Curtea de Justiție
a
Uniunii Europene

Raport întocmit în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul (UE, Euratom) 2015/2422 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2015 de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene

Introducere

La 16 decembrie 2015, legiuitorul Uniunii Europene a adoptat o importantă reformă a arhitecturii jurisdicționale a Uniunii, prin decizia de a dubla, în trei etape succesive, numărul de judecători ai Tribunalului și prin decizia de a transfera acestuia, de la 1 septembrie 2016, competența de a se pronunța în primă instanță asupra litigiilor dintre Uniune și agenții acesteia, atribuită până atunci Tribunalului Funcției Publice. Astfel cum se arată în considerentul (5) al Regulamentului 2015/2422¹, recurgerea la posibilitatea de a mări numărul de judecători ai Tribunalului, prevăzută de tratate, a apărut ca o măsură adecvată pentru reducerea în scurt timp atât a volumului cauzelor aflate pe rol, cât și a duratei excesive a procedurilor în fața acestei instanțe. Procedând astfel, Parlamentul European și Consiliul au răspuns provocărilor legate de creșterea constantă a numărului cauzelor cu care au fost sesizate instanțele Uniunii și de complexitatea lor tot mai mare, prin dotarea Tribunalului cu mijloacele necesare pentru o bună administrare a justiției.

Legiuitorul Uniunii a înțeles să asigure o monitorizare efectivă a acestei reforme și a efectelor sale, atât din punct de vedere bugetar, cât și pe plan organizațional, structural și procedural. În acest scop, Curtea de Justiție a fost invitată să întocmească două rapoarte, destinate Parlamentului European, Consiliului și Comisiei: un prim raport, până la 26 decembrie 2017, privind modificările posibile în repartizarea competențelor între Curtea de

¹ Regulamentul (UE, Euratom) 2015/2422 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2015 de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (JOUE L 341, 24 decembrie 2015, p. 14).

Justiție și Tribunal în materie de decizii preliminare, și un al doilea raport, trei ani mai târziu, privind funcționarea Tribunalului și în special eficiența acestei instanțe, necesitatea și eficacitatea dublării numărului de membri, utilizarea și eficacitatea resurselor alocate, precum și instituirea unor camere specializate sau a altor schimbări structurale².

Prezentul document urmărește să răspundă primei dintre aceste invitații. El examinează ansamblul parametrilor care trebuie luați în considerare în cadrul oricărei reflecții privind un eventual transfer al unei competențe preliminare parțiale către Tribunal, după ce amintește cadrul juridic și contextul în care se înscrie această reflecție.

Cadru juridic și context

Astfel cum a amintit Curtea în repetate rânduri, atât în jurisprudență, cât și în cadrul schimburilor sistematice cu instanțele din statele membre, trimiterea preliminară este „cheia de boltă” a sistemului jurisdicțional al Uniunii³. Ea este instrumentul care permite asigurarea unei interpretări și a unei aplicări uniforme ale acestui drept *prin intermediul* trimiterii de către instanțele din statele membre a unor întrebări privind interpretarea dreptului Uniunii sau validitatea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii⁴. Dacă inițial aceste instanțe au utilizat procedura respectivă în mod relativ limitat, lucrurile s-au schimbat în mod radical în zilele noastre: instanțele naționale nu mai ezită să sesizeze Curtea cu cereri de decizie preliminară tot mai numeroase privind domeniile cele mai diverse⁵.

Enunțată, cu valoare de principiu, la articolul 19 alineatul (3) litera (b) din Tratatul privind Uniunea Europeană și explicitată la articolul 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, competența preliminară este exercitată în prezent doar de Curtea de Justiție.

² A se vedea în această privință articolul 3 din regulamentul citat mai sus, care precizează că rapoartele sunt însoțite, atunci când este cazul, de solicitări de adoptare a unor acte legislative necesare pentru modificarea statutului.

³ Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454, punctul 176.

⁴ Această finalitate este subliniată de altfel și în documentele redactate în atenția acestor instanțe, dat fiind că este amintită chiar la primul punct al Recomandărilor în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare (JOUE C 439, 25 noiembrie 2016).

⁵ A se vedea în această privință statisticile judiciare publicate în rapoartele anuale de activitate ale instituției, precum și tabelul anexat la prezentul raport, referitor la cauzele introduse în primele zece luni ale anului 2017. Dintre cele 628 de cauze noi, nu mai puțin de 455 de cauze sunt cauze preliminare, ceea ce reprezintă mai mult de 72 % din ansamblul cauzelor cu care a fost sesizată Curtea de Justiție în această perioadă. De mai mulți ani, întrebările preliminare reprezintă între două treimi și trei pătrimi din cauzele cu care este sesizată Curtea de Justiție.

Posibilitatea atribuirii anumitor cauze preliminare Tribunalului nu este nouă. Evocată în urmă cu aproape 20 de ani în contextul unei creșteri semnificative a volumului de muncă al celor două instanțe concomitent cu demararea celei de a treia etape a Uniunii Economice și Monetare și cu intrarea în vigoare recentă a Tratatului de la Amsterdam, precum și în cadrul pregătirii unei extinderi fără precedent, această posibilitate figura în mod expres, în documentele și în contribuțiile Curții de Justiție și ale Tribunalului în atenția Conferinței Interguvernamentale, ca una dintre pistele posibile pentru evitarea congestionării pretoriului, pe lângă măsuri precum transferul către Tribunal al unor noi categorii de acțiuni directe, crearea unor camere pentru căi de atac cu caracter jurisdicțional sau filtrarea recursurilor⁶. Ea a fost inclusă în mod formal în texte, dat fiind că, potrivit articolului 256 alineatul (3) primul paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, „Tribunalul are competența să judece trimiteri preliminare adresate în temeiul articolului 267, în domenii specifice stabilite de statut”⁷. În cazul în care s-ar dovedi necesar, o modificare a acestui din urmă text ar putea permite, așadar, atribuirea unei competențe preliminare parțiale Tribunalului.

Această posibilitate nu a fost însă utilizată până în prezent. În anii care au urmat intrării în vigoare a Tratatului de la Nisa, la 1 februarie 2003, s-a dat, astfel, prioritate creării Tribunalului Funcției Publice și transferului către Tribunal al ansamblului acțiunilor în anulare și în constatarea abținerii de a acționa, care erau până atunci de competența Curții, cu excepția anumitor categorii de acțiuni de natură interinstituțională sau a acțiunilor formulate de statele membre împotriva actelor legiuitorului Uniunii. Trimiterile preliminare au rămas de competența exclusivă a Curții de Justiție, care, de atunci, a adoptat mai multe modificări importante ale regulamentului său de procedură – precum și mai multe măsuri de organizare internă –, care au produs efecte semnificative atât în privința numărului de cauze soluționate de instanță, cât și în privința duratei medii de examinare a cauzelor, care a constituit una dintre preocupările majore aflate la originea reflecțiilor menționate mai sus referitoare la viitorul arhitecturii jurisdicționale a Uniunii.

Invitația legiuitorului, care face obiectul prezentului raport, se înscrie într-un context radical diferit de cel care preva la începutul anilor 2000. În timp ce durata medie de examinare a cauzelor preliminare atingea 25,5 luni în anul 2003, aceasta a ajuns la 15 luni în anul 2016, ceea ce, ținând cont de constrângerile procedurale și lingvistice aplicabile examinării acestei categorii de cauze, constituie, fără îndoială, o durată destul de apropiată de minimumul

⁶ A se vedea în această privință documentul de reflecție privind „[v]iitorul sistemului jurisdicțional al Uniunii Europene”, transmis Consiliului în luna mai 1999, precum și contribuția adresată de Curtea de Justiție și de Tribunal, un an mai târziu (aprilie 2000), Conferinței Interguvernamentale.

⁷ A se vedea articolul 225 CE, reluat, fără alte modificări decât cele terminologice, în actualul articol 256 alineatul (3) TFUE.

incompresibil. Această scurtare a termenelor a avut loc în paralel cu o creștere deosebit de semnificativă a numărului de cereri de decizie preliminară adresate Curții, mai mult decât proporțională cu creșterea numărului de state membre (și de judecători ai Curții). Astfel, dacă în cursul anului 2003 au fost adresate Curții 210 cereri provenind de la instanțele din cele cincisprezece state care constituiau atunci Uniunea Europeană, în anul 2016 au fost formulate nu mai puțin de 470 de cereri provenind de la instanțele din cele douăzeci și opt de state membre, adică mai mult decât dublul numărului de trimiteri preliminare efectuate cu treisprezece ani înainte și nu mai puțin de două treimi din ansamblul cauzelor deduse judecării Curții în cursul anului trecut. Această tendință în creștere, care este confirmată de statisticile judiciare cele mai recente⁸ și care, după toate probabilitățile, va continua, având în vedere intensificarea activității legiuitorului Uniunii și, în special, crearea Parchetului European⁹, impune, astfel, o reflecție de fond cu privire la modul de examinare optimal al acestei categorii de cauze și poate incita la ridicarea din nou a problemei oportunității unui transfer parțial al competenței preliminare către Tribunal.

Avantajele și inconveniente atribuirii anumitor trimiteri preliminare Tribunalului

La o primă abordare, și dintr-un punct de vedere strict cantitativ, este de la sine înțeles că transferul către Tribunal al competenței de a judeca trimiteri preliminare în domeniul specifice stabilite de statut nu ar putea decât să degreveze în mod automat activitatea Curții. S-ar putea considera că un astfel de transfer nu afectează capacitatea Tribunalului de a examina propriile cauze din moment ce ar dispune de acum de efective care să îi permită nu numai să resoarbă stocul cauzelor pendinte, ci și să examineze în bune condiții ansamblul cauzelor deduse judecării sale¹⁰.

Trebuie să se țină însă seama de faptul că reforma arhitecturii jurisdicționale este în continuare în curs și nu și-a produs încă toate efectele, într-un context marcat, și la Tribunal,

⁸ A se vedea cifrele care figurează în anexa la prezentul raport.

⁹ A se vedea în această privință Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (JO L 283, p. 1).

¹⁰ La momentul la care au fost redactate aceste rânduri, Tribunalul dispunea, astfel, de 46 de judecători. Un judecător din cadrul primei etape a reformei arhitecturii jurisdicționale votate în anul 2015 încă nu a fost numit, în timp ce a treia etapă a acestei reforme urmează să se concretizeze prin adăugarea a nouă judecători suplimentari la 1 septembrie 2019, pentru ca numărul total al judecătorilor de la Tribunal să fie de 56 (acest număr trebuind să fie însă redus la 54 în cazul ieșirii Regatului Unit din Uniunea Europeană).

de o creștere importantă a numărului cauzelor introduse și pendinte¹¹. În plus, transferul avut în vedere nu este lipsit de inconveniente.

Prima problemă pe care o ridică transferul către Tribunal al unei părți din trimiterile preliminare este aceea a „domeniilor specifice” care să îi fie atribuite. La prima vedere, sarcina pare relativ ușoară deoarece aceasta constă în identificarea domeniilor tehnice mai degrabă apropiate de contenciosul Tribunalului, care au dat naștere unei jurisprudențe vechi și constante, și care reprezintă pentru Curte un contencios „de masă”. Ne putem gândi în această privință la chestiuni vamale sau tarifare sau la cele care privesc securitatea socială sau fiscalitatea indirectă. Curtea s-ar concentra, astfel, asupra unor domenii considerate „esențiale”, precum cetățenia Uniunii, spațiul de libertate, securitate și justiție, piața internă sau integrarea economică și monetară.

Realitatea este însă mult mai complexă. Cererile de decizie preliminară sunt susceptibile să privească în același timp materii tehnice și interpretarea unor dispoziții fundamentale ale tratatelor sau ale unui act legislativ. Pe de altă parte, cereri în aparență anodine sau tehnice pot ridica probleme de principiu sau de natură transversală, legate de autorul cererii de decizie preliminară sau de obiectul acesteia, care nu pot fi soluționate decât printr-o decizie de principiu a Curții de Justiție înseși¹². Prin urmare, un transfer, fie și parțial, al competenței preliminare către Tribunal ar impune preconizarea unor măsuri concrete de punere în aplicare a articolului 256 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în vederea prevenirii riscurilor unei abordări divergente în ceea ce privește examinarea acestor probleme care ar repune în discuție securitatea juridică și încrederea pe care instanțele naționale și justițiabilii o au în Curtea de Justiție.

Aceste riscuri de divergențe pot fi atribuite și faptului că Tribunalul s-a organizat, de la crearea sa, pentru a examina acțiuni directe introduse de persoane fizice sau juridice, de statele membre sau de instituțiile Uniunii, iar nu trimiteri preliminare care emană de la instanțele naționale. Or, modul de examinare a acestor două categorii de cauze este fundamental diferit, trimiterile preliminare caracterizându-se în special prin implicarea unui număr foarte mare de participanți și prin utilizarea tuturor limbilor oficiale în cursul

¹¹ În primele zece luni ale acestui an, nu mai puțin de 799 de cauze noi au fost, astfel, introduse în fața Tribunalului, iar numărul de cauze pendinte în fața acestei instanțe se ridică, la 31 octombrie 2017, la 1 535.

¹² Acesta este cazul, de exemplu, al unor numeroase trimiteri preliminare efectuate în domeniul fiscalității. Nu sunt rare situațiile în care cereri de decizie preliminară referitoare la interpretarea unor dispoziții precise din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JOUE L 347, 11 decembrie 2006, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, p. 7) sau din Directiva 77/388/CEE, pe care aceasta a abrogat-o, cuprind probleme care privesc noțiuni fundamentale precum abuzul de drept. Cu titlu de exemplu, menționăm cauza Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), care a constituit la bază o cauză referitoare la taxa pe valoarea adăugată, însă care a pus Curtea în situația să pronunțe o hotărâre de principiu privind domeniul de aplicare al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

procedurii. În plus, autoritatea hotărârilor pronunțate de Curte în materie preliminară constă printre altele și în faptul că fiecare cauză este examinată de ansamblul judecătorilor și al avocaților generali înainte de a fi trimisă unui complet de judecată adaptat în funcție de dificultatea acesteia.

Desigur, autorii tratatului au prevăzut anumite garanții. Articolul 256 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede mai întâi posibilitatea Tribunalului de a se desesiza de cauza cu care este sesizat atunci când consideră că aceasta necesită o decizie de principiu, susceptibilă să aducă atingere unității sau coerenței dreptului Uniunii. El prevede de asemenea o procedură de „reexaminare”, care constă în posibilitatea Curții de a reexamina deciziile pronunțate de Tribunal în trimiteri preliminare, în condițiile și în limitele prevăzute de statut. Cu toate acestea, anumite dificultăți nu pot fi înlăturate.

Astfel, trimiterea unei cauze la Curte ar putea să nu intervină decât într-un stadiu relativ avansat al procedurii, atunci când cauza își revelează întreaga complexitate – sau dimensiunea sa constituțională –, așa încât durata procedurii ar suferi o creștere semnificativă ca urmare a examinării succesive a cauzei de două instanțe diferite. Această creștere ar putea, așadar, să aibă drept consecință faptul că instanțele naționale ar ezita să sesizeze Tribunalul, chiar dacă s-ar confrunta cu o problemă reală privind interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii. Or, durata previzibilă a procedurii preliminare în fața Curții de Justiție constituie pentru instanța națională o informație esențială din moment ce procedura preliminară se grezează pe procedura națională.

Nici reexaminarea de către Curte a eventualelor hotărâri preliminare ale Tribunalului nu apare de natură să prevină inconveniente de un transfer. În pofida îmbunătățirilor aduse în privința desfășurării procedurii de reexaminare prin noul Regulament de procedură al Curții, intrat în vigoare la 1 noiembrie 2012, trebuie amintit că declanșarea acesteia este guvernată de condiții destul de restrictive dat fiind că ea nu poate fi pusă în aplicare, în condițiile și în limitele prevăzute de statut, decât în cazul în care există un „risc serios pentru unitatea sau coerența dreptului Uniunii”. Cu riscul de a denatura complet funcționarea acestei proceduri și de a reexamina ansamblul deciziilor pronunțate de Tribunal în materie preliminară – însă un astfel de demers ar priva atunci de orice efect potențialele beneficii ale unui transfer parțial de competență preliminară către Tribunal, atât în ceea ce privește degrevarea Curții, cât și în ceea ce privește eficiența și durata examinării cererilor de decizie preliminară –, procedura de reexaminare nu oferă, așadar, un remediu eficient în privința unor posibile abordări jurisprudențiale divergente între Curtea de Justiție și Tribunal¹³.

¹³ Este esențial să se aibă în vedere că deciziile pronunțate în materie preliminară au o autoritate generală de lucru interpretat, care depășește cadrul litigiului care a stat la baza sesizării instanței Uniunii.

Concluzie

Chiar dacă se pot găsi, fără îndoială, soluții pentru aceste diferite probleme, este necesar să se constate că mizele sunt fundamentale și că instituirea mecanismelor adecvate care să permită ca trimiterea preliminară să își păstreze rolul de „cheie de boltă” a sistemului jurisdicțional al Uniunii este o operațiune extrem de delicată.

Într-un moment în care cererile de decizie preliminară formulate în fața Curții sunt examinate cu celeritate și în care dialogul cu instanțele din statele membre nu a fost niciodată atât de intens ca în prezent, nu apare oportun, în acest stadiu, să se efectueze în favoarea Tribunalului un transfer de competențe privind astfel de cereri. Acest lucru este valabil cu atât mai mult în contextul actual, marcat de o creștere a numărului de cauze cu care este sesizat Tribunalul și de necesitatea ca acesta din urmă să se reorganizeze și să își adapteze metodele de lucru.

În aceste condiții, Curtea apreciază că nu este necesar, în acest stadiu, să propună o modificare a statutului său în vederea transferării către Tribunal a unei părți din competența pe care ea o exercită în materie preliminară.

Trebuie să fim însă foarte clari în privința acestui subiect esențial: acest lucru nu poate fi înțeles în niciun caz ca fiind o poziție definitivă asupra problemei repartizării competenței preliminare între Curtea de Justiție și Tribunal. Curtea consideră totuși că un transfer parțial al acestei competențe către Tribunal nu poate fi preconizat înainte de adoptarea altor măsuri.

Astfel, pe de o parte, Curtea continuă să urmărească cu atenție evoluția numărului de cereri de decizie preliminară și durata necesară pentru examinarea lor. Posibilitatea unui transfer ulterior de competență în materie preliminară nu poate fi înlăturată, în anumite domenii specifice, în cazul în care numărul și complexitatea cererilor de decizie preliminară deduse judecării Curții ar face ca o bună administrare a justiției să îl impună. Într-o astfel de ipoteză, ar fi necesară o modificare a normelor de procedură ale Tribunalului pentru a prevedea modalități de examinare a cauzelor adaptate naturii și specificității trimiterilor preliminare și pentru a preveni, pe cât de mult posibil, riscurile menționate mai sus privind divergențele jurisprudențiale.

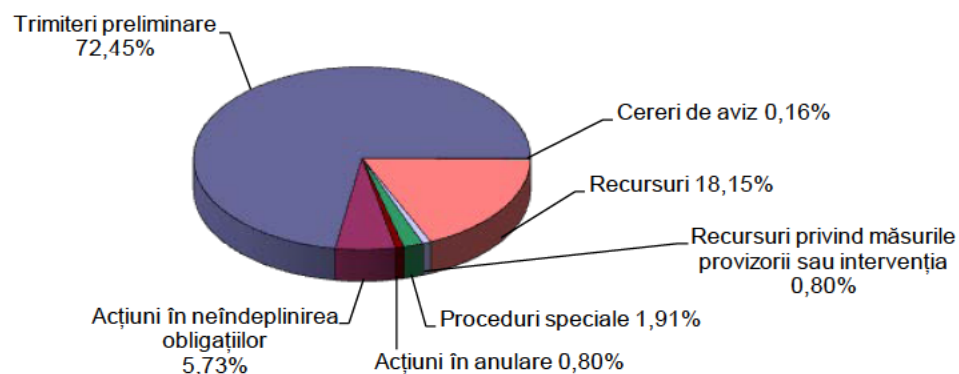
Pe de altă parte, contextul care a stat la baza reformei arhitecturii jurisdicționale a Uniunii Europene a determinat Curtea de Justiție și Tribunalul să treacă în revistă ansamblul competențelor pe care le exercită la momentul actual pentru a examina dacă, independent de o eventuală modificare în repartizarea competențelor în materie de decizii preliminare, ar putea fi efectuate alte modificări în această repartizare, în special în ceea ce privește examinarea acțiunilor directe și, în privința Curții de Justiție, examinarea recursurilor. Reflecțiile asupra acestor chestiuni sunt foarte avansate și vor conduce probabil, în anul 2018, la formularea unor propuneri care ar trebui să se concretizeze atât printr-o modificare

a Statutului Curții de Justiție a Uniunii Europene, cât și printr-o modificare a regulamentelor de procedură ale celor două instanțe.

Anexă: Vedere de ansamblu asupra cauzelor introduse în fața Curții de Justiție între 1 ianuarie și 31 octombrie 2017

Cauze introduse – Natura acțiunii (2017)

între 01/01/2017 și 31/10/2017



Natura acțiunii	ian.	feb.	mar.	apr.	mai	iun.	iul.	aug.	sep.	oct.	Total
Trimiteri preliminare	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Actiuni în anulare		1	1		1			1		1	5
Actiuni în neindeplinirea obligațiilor		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Recursuri	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Recursuri privind măsurile provizorii sau intervenția				2			1		2		5
Sub-total	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Cereri de aviz									1		1
Proceduri speciale		1	2			4	3	2			12
Sub-total		1	2			4	3	2	1		13
Total	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628