

Tudor Chiuariu*

Excepția de ilegalitate în dreptul comunitar

Apariția, odată cu proiectul integrării europene, a unui nou sistem juridic, a fost însoțită de unele dificultăți, dar a prilejuit și câteva provocări. În prima categorie am putea plasa raporturile, nu de puține ori conflictuale, între sistemele de drept naționale și sistemul comunitar, sau, pe un plan mai tehnic, deși nu mai puțin important, problema diversității lingvistice și, corelativ, aceea a traducerii. În cea de-a doua putem include, fără teama de a greși, schimbul reciproc între cele două niveluri normative. Într-un sens, prin împrumutul inițial al instituțiilor juridice naționale pentru a configura noul sistem de drept. În cel opus, prin influențarea permanentă a normelor interne ale statelor membre de către normele comunitare și/sau unionale, acest proces primind denumirea de „europenizare”.

Studiul de față abordează o instituție familiară teoreticienilor români ai dreptului, doctrina noastră interbelică preluând-o – ca și, mai târziu, dreptul comunitar – din dreptul francez – excepția de ilegalitate.

Delimitarea cadrului analizei are loc, în primele două secțiuni, prin identificarea textelor normative care configurează instituția juridică și prin enunțarea trăsăturilor caracteristice ale acesteia.

Analiza propriu-zisă urmărește condițiile de admisibilitate ale excepției (secțiunea a treia), titularii dreptului procesual de a invoca excepția (secțiunea a patra), exigențele de formă și procedură (secțiunea a cincea) și efectele juridice ale admiterii excepției (secțiunea a șasea).

I. Reglementare și sediul materiei

Excepția de ilegalitate este reglementată în prezent de art. 241 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană (în continuare TCE)¹. Înainte de renumerotarea operată prin Tratatul de la Amsterdam, această instituție juridică făcea obiectul art. 184². Totodată, conținutul său este întregit prin referirea expresă la art. 230 din același tratat (ex.-art. 173), articol care determină unul din domeniile jurisdicției instanței comunitare.

Astfel, potrivit art. 230 TCE, Curtea de Justiție (în continuare CEJ) controlează legalitatea actelor adoptate împreună de Parlamentul European și Consiliu, a actelor Consiliului, Comisiei și ale Băncii Centrale Europene – altele decât recomandările și avizele – și a actelor Parlamentului European destinate să producă efecte juridice față de terți (alin. 1).

* Tudor Chiuariu este Secretar de Stat la Cancelaria Primului-ministru, Guvernul României, Șeful Departamentului pentru Lupta Antifraudă – DLAF; asistent universitar, Facultatea de Drept, Universitatea „Petre Andrei” Iași; doctorand în drept procesual penal, Facultatea de Drept, Universitatea „Al. I. Cuza” Iași.

¹ Reglementări similare sunt conținute de art. 36 din Tratatul CECA și art. 156 din Tratatul Euratom. În continuare, în lipsa unei specificări contrare exprese, se face referire la articolele din Tratatul CE/CEE.

² Facem această precizare dat fiind că unele cauze și lucrări citate în prezentul studiu, anterioare renumerotării, fac referire la vechiul număr al articolului.

În acest scop, Curtea este competentă să se pronunțe asupra recursurilor formulate de un Stat Membru, Consiliu, Comisie sau Parlamentul European, întemeiate pe necompetență, pe încălcarea unei cerințe procedurale esențiale, pe încălcarea Tratatului sau a unei norme juridice privind aplicarea sa și pe abuzul (excesul) de putere (alin. 2).

În aceleași condiții, Curtea este competentă să se pronunțe asupra recursurilor introduse de Curtea de Conturi și de Banca Centrală Europeană pentru protejarea prerogativelor lor (alin. 3).

Orice persoană fizică sau juridică poate introduce, în aceleași condiții, un recurs împotriva deciziilor al cărui destinatar este și împotriva deciziilor care, deși îmbracă forma unui regulament sau unei decizii adresate unei alte persoane, o privesc în mod direct și individual (alin. 4).

Recursurile prevăzute de art. 230 trebuie să fie introduse în termen de două luni socotit, după caz, de la publicarea actului, de la comunicarea sa reclamantului, sau, în lipsă, de la data la care reclamantul a luat cunoștință de actul respectiv (alin. 5).

Conform art. 241 TCE, în pofida expirării termenului prevăzut la alineatul 5 al articolului 230, în cazul unui litigiu care privește un regulament adoptat împreună de Parlamentul European și de Consiliu sau un regulament al Consiliului, al Comisiei sau al Băncii Centrale Europene, orice parte se poate prevala de mijloacele prevăzute de alineatul 2 al articolului 230 pentru a invoca în fața Curții de Justiție inaplicabilitatea acestui regulament.

Tratatul de la Nisa nu a adus modificări semnificative ale prevederilor de mai sus, doar Parlamentul European fiind introdus între subiecții procesuali la care se referă alin. (2) al art. 230, și fiind eliminat dintre cei prevăzuți al alin. (3).

În Proiectul de Constituție a Europei, instituția excepției de ilegalitate este menținută, ea fiind reglementată de art. III-285. Singurul element de noutate este determinat de reclassificarea actelor juridice comunitare. Astfel, prin intermediul excepției poate fi invocată inaplicabilitatea actelor cu caracter normativ, legile europene sau regulamentele europene.

În privința aspectelor procedurale ce configurează această instituție juridică, sediul materiei îl reprezintă Regulamentul de procedură al Curții Europene de Justiție (art. 91), respectiv Regulamentul de procedură al Tribunalului de Primă Instanță (art. 114), aceste aspecte făcând obiectul secțiunii a cincea a prezentului studiu.

II. Caracterizarea instituției juridice

Excepția de ilegalitate poate fi definită ca fiind acel mijloc de apărare prin care, în cadrul unui cereri al cărei obiect este anularea unei decizii individuale, partea care are interes să nu i se aplice această decizie solicită instanței să declare actul normativ în baza căruia a fost emisă acea decizie inaplicabil în cauză pe motiv de ilegalitate.

Este evident din modul de reglementare că excepția reglementată de art. 241 reprezintă un mijloc de apărare în cadrul unui proces pornit pe alte temeuri și acest text de lege nu instituie un drept la introducerea unei acțiuni principale.

Excepția de ilegalitate este un mijloc procesual împrumutat din dreptul francez, iar scopul consacării sale în dreptul comunitar a fost acela de a institui un remediu procesual în favoarea așa-numiților „reclamanți neprivilegiați”³.

³ Așa după cum se poate observa din conținutul art. 230, acesta distinge între trei categorii de reclamanți care pot introduce o acțiune în anularea actelor comunitare. Prima categorie o

Necesitatea instituirii acestui remediu a apărut în contextul consacării altor instituții juridice. Astfel, toate acțiunile introduse în baza art. 230, inclusiv cele ale persoanelor fizice sau juridice, sunt supuse unui termen de prescripție de două luni, în scopul asigurării certitudinii juridice. Totodată, posibilitatea introducerii unei acțiuni de către persoanele fizice sau juridice este restrânsă la deciziile care-l privesc „*in mod direct și individual*” pe reclamant, pentru a preveni constrângerile abuzive exercitate asupra măsurilor de punere în aplicare a politicilor comunitare.

Or scopul art. 241 este tocmai acela de a oferi persoanelor care nu pot contesta în mod direct actele normative comunitare un mijloc pentru a le supune controlului judiciar atunci când sunt afectați în mod direct și individual de măsurile de aplicare ale acelor acte.

III. Condiții de admisibilitate ale excepției de ilegalitate

În primul rând, dat fiind că, așa cum am stabilit mai sus, art. 241 nu instituie o acțiune principală, ci un mijloc de apărare în cadrul unei acțiuni principale, se pune problema **în cadrul căror acțiuni poate fi invocată excepția de ilegalitate**.

Curtea a decis, în Cauza Wörhmann⁴, că excepția nu poate fi ridicată decât în cadrul unei acțiuni deduse spre judecată instanței comunitare, potrivit competenței sale stabilite de tratate, și nu în cadrul unui litigiu derulat în fața instanțelor naționale.

În speță, reclamantii au sesizat Curtea, în baza art. 184, pentru a declara nule sau inaplicabile un articol dintr-o decizie și o decizie în totalitate, ambele emise de Comisie. Ei considerau că, din moment ce TCE nu distinge în privința acțiunilor principale în cadrul cărora poate fi invocată excepția de ilegalitate, aceasta poate fi invocată și în fața jurisdicțiilor naționale, urmând ca CEJ să suspende procedura în fața acestora și să se pronunțe asupra excepției.

Curtea a considerat că rezultă cu claritate din formularea expresă și din contextul art. 184, precum și din referirea la termenul limită prevăzut de art. 173, că declararea ca inaplicabil a unui regulament poate fi luată în considerare numai în cadrul unor proceduri derulate în fața instanței europene, întemeiate pe prevederile tratatului.

Așadar, în principiu, excepția poate fi invocată în orice fel de acțiune cu soluționarea căreia este investită CEJ. Excepție face, totuși, acțiunea preliminară, având în vedere faptul că aceasta are drept scop tocmai stabilirea valabilității (aplicabilității) unor norme juridice comunitare.

reprezintă „reclamantii privilegiați” (Statele Membre, Comisia, Consiliul, Parlamentul European), care au întotdeauna dreptul de a introduce o acțiune în anulare, chiar atunci când actul atacat este adresat unei alte instituții sau unei persoane. În cea de-a doua categorie intră „reclamantii cvasi-privilegiați” (Curtea de Conturi, Banca Centrală Europeană), care pot introduce o astfel de acțiune numai în scopul apărării propriilor prerogative. În fine, o a treia categorie cuprinde persoanele fizice sau juridice, care au *locus standi* numai în trei categorii de cazuri: împotriva deciziilor care li se adresează; împotriva unei decizii adresate unei alte persoane, dar care îl privește în mod direct și individual; împotriva unei decizii care îmbracă forma unui regulament și care îl privește în mod direct și individual.

⁴ Cauzele conexate 31 și 33/62 Milchwerke Heinz Wörhmann & Sohn KG și Alfons Lütticke GmbH c. Comisiei, Hotărârea Curții din 14.12.1962.

Referitor la actele a căror ilegalitate poate fi invocată prin intermediul excepției, textul art. 241 face referire numai la „un regulament adoptat împreună de PE și de Consiliu sau un regulament al Consiliului, al Comisiei sau al BCE”.

Regulamentele pot fi atacate prin intermediul excepției numai atunci când reprezintă baza legală a unui act care face obiectul acțiunii principale. În Cauza nr. 32/65⁵, acțiunea urmând anularea unui regulament din 1965. Statul italian a invocat art. 184 și a cerut ca două regulamente din 1962 să fie declarate inaplicabile. Excepția a fost respinsă pentru că regulamentul din 1965 nu fusese adoptat în baza celor din 1962, astfel încât ilegalitatea primelor nu ar fi afectat în nici un mod aplicabilitatea celui de-al doilea. Curtea a precizat că scopul art. 184 nu este acela de a da posibilitatea unei părți de a contesta aplicabilitatea oricărui regulament. Regulamentul a cărui legalitate este contestată trebuie să fie aplicabil, direct sau indirect, obiectului acțiunii principale și trebuie să existe o legătură juridică directă între decizia individuală atacată pe cale principală și actul normativ ce face obiectul excepției.

În privința termenului „*regulament*”, Curtea a decis că acestuia trebuie să i se dea o interpretare extensivă, bazată pe un criteriu substanțial și teleologic și nu pe unul formal. Astfel, sfera de aplicare a art. 184 va include acte ale instituțiilor care, deși nu iau forma unui regulament, produc efecte similare cu ale acestora și din această cauză nu pot fi atacate în baza art. 173 de persoanele fizice sau juridice. După cum am menționat deja, scopul art. 184, este acela de a oferi un remediu procesual subiectelor de drept care nu pot contesta în mod direct actele normative comunitare.⁶

În altă cauză, Curtea a decis că art. 184 este expresia unui principiu general, potrivit căruia este garantat dreptul oricărei părți de a contesta, în vederea anulării unei decizii individuale ce o privește direct și individual, validitatea actelor anterioare, care constituie baza juridică a deciziei atacate pe cale principală. În consecință, invocarea acestei excepții nu poate fi limitată la regulamente, expres prevăzute de art. 184, ci trebuie să i se dea acestuia o interpretare largă, în sensul că pot face obiectul unei excepții de ilegalitate și alte acte obligatorii, de aplicabilitate generală.⁷

O condiție esențială privind admisibilitatea excepției de ilegalitate este aceea a **legăturii dintre obiectul cererii principale și obiectul mijlocului de apărare**. În Cauza Italia c. Consiliului și Comisiei, amintită mai sus, Curtea a instituit *criteriul efectului reciproc necesar* pentru a determina această legătură. În speță, așa cum am precizat, în cadrul unei acțiuni principale privind anularea unor articole dintr-un regulament (nr. 19/65 al Consiliului), statul italian a solicitat, prin două capete de cerere subsecvente, ca anumite prevederi ale unor regulamente (nr. 17/62 al Consiliului, respectiv nr. 153/62 al Comisiei) să fie declarate inaplicabile. Curtea a declarat aceste două capete de cerere inadmisibile, în principal din cauza faptului că, pe de o parte, regulamentul atacat pe cale principală și cele atacate incidental nu se află într-o conexiune suficientă, astfel încât inaplicabilitatea acestora din urmă să conducă la anularea primului. Totodată, dacă regulamentul care face obiectul cererii principale ar fi anulat, aceasta nu ar implica în mod necesar inaplicabilitatea celorlalte două.

⁵ Cauza nr. 32/65 Italia c. Consiliului și Comisiei, Hotărârea Curții din 13 iulie 1966.

⁶ Cauza nr. 92/78 SpA Simmenthal c. Comisiei, Hotărârea Curții din 6 martie 1978, par. 41 și 42.

⁷ Cauza T-6 și 52/92 Andreas Reinartz c. Comisiei, Hotărârea Curții din 26 octombrie 1993, par. 3.

În jurisprudența sa mai recentă, în Cauza Reinarz, Curtea a revenit asupra acestei condiții, clarificând-o prin enunțarea unui corolar cuprinzând trei principii:

- a) obiectul excepției de legalitate trebuie să fie limitat la ceea ce este indispensabil pentru soluționarea cererii principale;
- b) actul normativ a cărui ilegalitate este invocată trebuie să fie aplicabil, direct sau indirect, situației de fapt ce face obiectul acțiunii principale;
- c) trebuie să existe o legătură juridică între decizia individuală atacată și actul normativ respectiv⁸.

Referitor la cauzele de inaplicabilitate ale actului contestat pe calea excepției, ele sunt similare cu cele de nulitate stabilite pentru acțiunea directă, fiind expres și limitativ prevăzute de art. 230: necompetență, încălcarea unei cerințe procedurale esențiale, încălcarea tratatului sau altui act normativ privind aplicarea sa, abuzul de putere.

IV. Calitatea procesuală privind invocarea excepției

Potrivit art. 241, „*orice parte*” poate invoca în fața instanțelor comunitare o excepție de ilegalitate. Așadar, textul nu face distincție între reclamant, pârât sau intervenienți, oricare dintre aceștia putând ridica excepția.

După cum am precizat mai sus, dat fiind că excepția este un beneficiu procesual creat special pentru protecția „reclamanților nepriviligiați”, e deasupra oricărei discuții că pot invoca excepția persoanele private, fizice și juridice. Problema care s-a pus este aceea dacă formularea largă conținută de art. 241 include instituțiile comunitare și statele membre.

Opinia majoritară este aceea că acest mijloc procesual nu poate fi folosit de *instituțiile comunitare*, din considerente juridice și practice, în același timp⁹. În primul rând, acesta a fost instituit pentru apărarea intereselor private, iar instituțiile comunitare reprezintă interesele generale ale Comunității. În al doilea rând, instituțiile comunitare nu cunosc limitări ale dreptului lor de a ataca un act de aplicabilitate generală, și, spre deosebire de cazul persoanelor private, nu există nici un motiv pentru a prelungi în acest fel termenul de prescripție prevăzut în cazul acestor acțiuni.

În privința *Statelor Membre*, nici acestea nu cunosc limitări ale dreptului lor la acțiune împotriva actelor normative, cu excepția bineînțeles a termenului de prescripție.

Dacă ne referim la jurisprudența Curții în privința titularilor dreptului de a ridica excepția, pentru o perioadă, ea a lăsat să se înțeleagă că statele membre ar putea beneficia și ele de acest drept. În aceeași Cază Italia c. Consiliului și Comisiei, excepția a fost respinsă, dar Curtea nu a pus în discuție admisibilitatea ei pentru acest motiv.

În lumina unor cazuri ulterioare, instanța comunitară a decis că acest mijloc procesual poate fi utilizat *numai de părțile private*. Într-o acțiune în constatarea nerespectării unei obligații decurgând din tratat, introdusă de Comisie împotriva Belgiei¹⁰ în baza art.

⁸ Pentru această din urmă condiție, a se vedea și Cauza 21/64 Macchiorlati Dalmas c. Înaltei Autorități, Hotărârea Curții din 31 martie 1965.

⁹ *D Lasok with K P E Lasok*, Law and Institutions of the European Union, Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 6th edition, 1994, p. 271.

¹⁰ Cauza 156/77 Comisia c. Belgiei, Hotărârea Curții din 26 octombrie 1978.

93 (2) TCE (acum art. 88), Belgia a susținut că decizia care i-a fost adresată nu avea bază legală. Legalitatea acesteia nu a fost contestată în baza art. 173, ci prin analogie, în baza art. 184. Acțiunea nu a fost respinsă pentru simplul motiv că actul în cauză era o decizie individuală, ci Curtea a decis să ia în considerare cauza într-un context mai larg. Astfel, a făcut referire la dreptul pe care îl avea statul membru de a ataca decizia în baza art. 173 și la termenul de prescripție stabilit de acest articol, cu scopul de a asigura certitudinea juridică. Curtea a statuat următoarele: „*Este imposibil pentru un stat membru care a lăsat să expire termenul precis prevăzut de art. 173 fără a contesta prin mijloacele acordate de acesta legalitatea deciziei Comisiei care-i era adresată, să facă acest lucru în baza art. 184.*”

În timp ce Curtea s-a pronunțat numai cu privire la decizia individuală din speță, raționamentul său este aplicabil oricărui act, inclusiv un regulament, pe care un stat membru l-ar fi putut ataca în baza art. 173. Aceasta este în concordanță și cu propria viziune a Curții, exprimată în hotărârea din Cauza Simmenthal, potrivit căreia scopul art. 184 este acela de a oferi un remediu procesual persoanelor care nu pot contesta în mod direct actele comunitare de aplicabilitate generală.¹¹

V. Aspecte procedurale

Din punct de vedere procedural, excepția de ilegalitate este un incident preliminar, urmând să i se aplice regulile corespunzătoare stabilite în Regulamentele de procedură ale celor două instanțe comunitare.

Cererea privind soluționarea acesteia trebuie să îmbrace forma unui act separat de cererea principală, care să cuprindă expunerea motivelor de fapt și de drept pe care se sprijină și să fie însoțit de documentele pe care se sprijină.¹²

Procedura este întotdeauna *contradictorie* (după introducerea cererii, președintele fixează celelalte părți un termen pentru a-și expune în scris mijloacele de apărare și concluziile) și *orală*, în principiu (cu excepția cazului când Curtea decide altfel). Curtea se pronunță numai după ascultarea avocatului general, iar soluțiile pot fi: de admitere, de respingere sau de unire a excepției cu fondul.¹³ În ultimele două cazuri, președintele fixează noi termene pentru continuarea procesului.

Art. 114 din Regulamentul Tribunalului de Primă Instanță conține prevederi similare.

Așa cum am precizat, orice parte (reclamantul, pârâtul și intervenienții) pot ridica o excepție de ilegalitate.

În mod excepțional, instanțele comunitare pot ridica excepția din oficiu¹⁴. Acestea pot proceda astfel în special atunci când actul normativ este ilegal din cauză de incompetență sau din cauza încălcării unei cerințe procedurale esențiale¹⁵.

¹¹ Cauza 92/78 SpA Simmenthal c. Comisiei, Hotărârea Curții din 6 martie 1979, par. 41.

¹² Art. 91, alin. (1) din Regulamentul de procedură al CEJ.

¹³ Art. 91 alin. (4) și (5) din Regulamentul de procedură al CEJ.

¹⁴ Cauza 14/59 Société des Fonderies de Pont-à-Mousson c. Înaltei Autorități, Hotărârea din 17 decembrie 1959.

¹⁵ *Koen Lenaerts and Dirk Arts, Robert Bray* (editor), *Procedural Law of the European Union*, Swet & Maxwell, London, 1999, p. 225.

VI. Efectele admiterii excepției

Spre deosebire de acțiunea directă în anulare, care are drept rezultat, în cazul admiterii, lipsirea completă de efecte juridice a actului atacat (*erga omnes*), în cazul admiterii excepției de ilegalitate, aceasta va produce efecte numai în ceea ce privește raporturile juridice dintre părțile în proces (*inter partes*), aplicabilitatea generală a actului vizat nefiind afectată. De aceea, se face distincție între sancțiunea anulării, care intervine în cazul admiterii acțiunii directe, și sancțiunea inaplicabilității, care urmează admiterii excepției de ilegalitate.

După cum a hotărât Curtea în Cauza Meroni¹⁶, „*dreptul reclamantului, după expirarea termenului prevăzut de ultimul alineat al art. 33 CECA, de a invoca ilegalitatea unei decizii sau recomandări cu caracter general în cadrul unei acțiuni împotriva unei decizii sau recomandări cu caracter individual nu pot conduce la anularea actului de aplicabilitate generală, ci numai la anularea deciziei individuale adoptate în baza sa*”.

Așadar, în cazul admiterii excepției de ilegalitate, instanța nu va anula actul ilegal, ci îl va declara inaplicabil în cauză, cu consecințele ce decurg de aici pentru soluționarea pe fond a acțiunii principale.

În doctrină s-a exprimat opinia¹⁷ privind posibilitatea aplicării prin analogie a art. 233, referitor la obligația instituției sau instituțiilor de la care emană actul anulat de a lua măsurile necesare pentru a executa hotărârea Curții de Justiție. Avem în vedere în această soluție, mai ales pornind de la efectele diferite ale admiterii acțiunii în anulare, respectiv a excepției de ilegalitate. Dat fiind că situația juridică nu e similară, nici sub aspect material, nici procesual, argumentul prin analogie nu-și poate găsi aplicarea. În opinia noastră, rămâne o obligație naturală a instituției emitente aceea de a modifica/retracta actul declarat inaplicabil pe cale de excepție. În nici un caz însă nu ar putea fi obligată la aceasta în baza art. 233.

VII. Concluzii

Excepția de ilegalitate rămâne o constantă a sistemului juridic comunitar, ea nesuferind practic nici o modificare în urma revizuirilor succesive ale Tratatelor și fiind păstrată și în Proiectul de Constituție a Europei.

Ca și în alte cazuri, textul ce reglementează excepția a fost clarificat prin intermediul jurisprudenței Curții Europene de Justiție. Interpretarea acesteia a fost în unele privințe extensivă (ca în cazul definirii termenului „regulament”), în altele restrictivă (pentru determinarea sferei celor care pot invoca excepția), întotdeauna însă teleologică, urmărind îndeaproape să realizeze scopul acestui mijloc procesual. Așa cum am subliniat și în cuprinsul studiului, excepția de ilegalitate a fost gândită ca un remediu procesual prin care se oferă persoanelor care nu pot contesta în mod direct actele normative comunitare un mijloc pentru a le supune controlului judiciar atunci când sunt afectați în mod direct și individual de măsurile de aplicare ale acelor acte.

¹⁶ Cauza nr. 9/56 Meroni & Co. c. Înaltei Autorități, Hotărârea Curții din 3 iunie 1958.

¹⁷ Cf. Fabian Gyula, *Curtea de Justiție Europeană. Instanță de judecată supranațională*, Rosetti, București, 2002, p. 146.