

# Inadmisibilitatea acțiunii în anulare (art. 263 TFUE) potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene

*dr. Cristina Maria Florescu, judecător,  
Curtea de Apel București*

*Cristina Nicoleta Ghiță, judecător,  
Judecătoria Sectorului 1 București*

---

## Rezumat:

*Acest articol prezintă evoluția jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, care a extins în mod constant propriile sale competențe de control judiciar. Curtea a extins aplicabilitatea articolului 263 din TFUE.*

## Abstract:

*This article presents the evolution of the the annulment decisions of the Court of Justice of the European Union, that constantly extended its own powers of judicial control. The Court has extended the applicability of the article 263 of the TFEU.*

**Keywords:** the legality of legislative acts, article 263 of the Treaty on the Functioning of the European Union, jurisdiction in actions brought by a Member State, procedural requirement, infringement of the Treaties

## I. Aspecte introductive

Prezenta lucrare propune o trecere în revistă a analizei jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene<sup>857</sup>, în temeiul art. 263 al Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene<sup>858</sup>, referitor la inadmisibilitatea acțiunii în anulare având ca obiect anumite acte. Pornind de la textul articolului, care se referă la noțiunea de „act” și la instituțiile emitente, vom releva atitudinea Curții, care a interpretat extensiv acest articol,

atât în ceea ce privește „actele”, cât și în ceea ce privește emitenții acestora, restrângând domeniul inadmisibilității. Această interpretare creatoare a condus la afirmarea de către Curte a două noi cerințe, cumulative, neexprimate în art. 263 al TFUE, a căror neîndeplinire duce la inadmisibilitate: caracterul actului de a fi obligatoriu și de a produce efecte juridice obligatorii, de natură a afecta interesele reclamantului prin producerea unei schimbări în situația sa juridică,

---

<sup>857</sup> În continuare, în formă prescurtată, CJUE.

<sup>858</sup> În continuare, în formă prescurtată, TFUE.

**Este inadmisibilă acțiunea formulată împotriva actelor adoptate de statele membre în cadrul Consiliului Uniunii Europene, când acesta nu statuează în calitate de instituție comunitară, ci ca o reuniune a reprezentanților guvernelor.**

respectiv caracterul său definitiv, iar nu pregătitor sau intermediar.

## **II. Inadmisibilitatea, ca efect al unor aspecte formale**

Din textul art. 263 par. 1 al TFUE rezultă că există două categorii de limite ale admisibilității actului, referitoare fie la emitentul actului – cu privire la care textul acestui articol face o enumerare limitativă, *per a contrario* actele emise de alte entități fiind inadmisibile ca obiect al acțiunii în anulare, - fie la caracterul actului, situație în care tehnica legiuitorului european este diferită, acesta enumerând limitativ numai actele inadmisibile – avizele și recomandările<sup>859</sup>.

În doctrină<sup>860</sup>, referitor la actele juridice comunitare, s-a analizat și caracterul lor de a fi acte juridice cu caracter individual sau cu caracter general, învederându-se criteriul de examinat – conținutul actului -, în funcție de care CJUE va stabili dacă prevederile acestuia urmează să afecteze direct și individual situația persoanelor cărora li se aplică. Apreciem că aceste aspecte se referă, de fapt, la calitatea procesuală activă, adică la determinarea entităților care pot să atace actul în cauză. Deoarece prezenta lucrare are ca obiect numai inadmisibilitatea

actelor supuse controlului CJUE, inadmisibilitate înțeleasă în mod strict, referitoare numai la trăsăturile actului, nu vom analiza aspectele referitoare la delimitarea act cu caracter general / act cu caracter individual, deoarece nici una dintre cele două categorii nu este exclusă de la controlul în contencios comunitar, astfel că variază numai întinderea subiectelor de drept care îl pot declanșa.

### **1. Emitentul actului**

Articolul 263 al TFUE se referă la actele emise de instituții ale Uniunii Europene, în mod independent sau în urma unor proceduri de cooperare, cum ar fi, de exemplu, procedura codeciziei.

Rezultă din interpretarea *per a contrario* a acestui articol că sunt exceptate actele provenind de la alți emitenți în afara instituțiilor Uniunii Europene. Este logică această limitare, deoarece, pe de o parte, corespunde voinței statelor membre exprimată prin intermediul tratatelor, iar, pe de altă parte, se coroborează cu competența atribuită CJUE, tot prin dispozițiile tratatelor. Apreciem că se poate face o paralelă cu nivelul național, în sensul că instanțele de judecată nu își pot stabili ele însele competența, ci aceasta rezultă din dispozițiile normative cu valoare obligatorie emise de puterea legiuitoare. Referitor la competențele instituțiilor, rolul primar revine statelor membre, care prin dispozițiile tratatelor au stabilit competențele cedate total sau parțial în favoarea instituțiilor Uniunii Europene.

De aceea, este logic ca actele emanând de la statele membre să nu formeze obiect al acțiunii în anulare; continuând paralela, ar fi ca și când o judecătorie ar fi competentă să statueze asupra artico-

<sup>859</sup> Recomandările și avizele nu au forță juridică obligatorie.

<sup>860</sup> Octavian Manolache, *Drept comunitar*, ed.

a 4-a revizuită și adăugită, Ed. All Beck, București, 2003, p. 611.

lului din codul de procedură civilă care îi stabilește competența, ceea ce contravine chiar principiului separării puterilor în stat.

În consecință, există anumite dispoziții care în mod evident nu pot forma obiect al controlului, cum sunt dispozițiile tratatelor, indiferent că sunt tratatele originare, de aderare sau de modificare și actele altor organisme naționale sau internaționale, deoarece acestea din urmă constituie, în esență, tot forme de manifestare ale voinței statelor membre. În esență, nu sunt atacabile actele politice ale statelor membre, CJUE putând controla numai actele politice ale Uniunii. De asemenea, având în vedere faptul că sunt exercitate în cadrul Uniunii Europene competențe exclusive, dar și competențe partajate cu statele membre, precum și faptul că în cadrul suveranității acestora rămân și competențe exclusive, stabilirea domeniului admisibilității art. 263 TFUE s-a realizat cu respectarea acestor limite. În cadrul lor este însă vizibilă tendința Curții de a extinde sfera actelor atacabile.

### 1.1. Tratatetele

Din cuprinsul textului rezultă inadmisibilitatea acțiunii în anulare formulate împotriva unor dispoziții ale tratatelor constitutive<sup>861</sup>. Curtea a statuat că fac parte din dreptul primar și nu din dreptul derivat, deci sunt inadmisibile ca obiect al acțiunii în anulare, dispozițiile tratatelor<sup>862</sup>.

În doctrină s-a menționat că nu pot forma obiectul acțiunii în anulare, alături de dispozițiile tratatelor constitutive și ale celor de adeziune, nici dispozițiile tratatelor modificatoare<sup>863</sup>.

Nu s-a discutat expres despre tratatele adoptate, dar încă neintrate în vigoare. Apreciem că nici acestea nu pot forma obiectul controlului, atât prin prisma emitenților, cât și prin prisma calității, deoarece nu îndeplinesc nici altă cerință esențială, aceea de a produce efecte juridice.

### 1.2. Actele autorităților naționale sau ale organizațiilor internaționale

Curtea a statuat că pe calea acțiunii în anulare nu se poate pronunța asupra unor decizii adoptate de statele membre. În afara procedurii prevăzute de art. 265 TFUE, CJUE nu are competența de a se pronunța asupra compatibilității dreptului național cu dreptul UE. Astfel, nu este admisibil controlul legalității deciziilor sau măsurilor adoptate de autoritățile administrative sau judiciare ale unui stat membru<sup>864</sup>.

Astfel, a fost respinsă ca introdusă înaintea unei instanțe în mod evident necompetente acțiunea formulată împotriva unei decizii a Curții de Casație belgiene<sup>865</sup> sau acțiunea împotriva unei decizii a autorităților spaniole de condamnare a reclamantului la o sancțiune pentru încălcarea unei reglementări rutiere<sup>866</sup> ori cea vizând anularea sentințelor pronunțate de jurisdicțiile penale italiene<sup>867</sup>.

<sup>861</sup> În ordonanța CJCE Roujanski/Consiliu, 13 ianuarie 1995, C-253/94 ECR [1995] p. I-7, pct. 11 a stabilit că este inadmisibilă acțiunea vizând anularea unor dispoziții ale Tratatului privind Uniunea Europeană; similar a decis TPI 11 martie 1999 Siderurgica Aristrain Madrid c. Comisia T 156/94, par. 19-20.

<sup>862</sup> Curtea a statuat ca inadmisibilă acțiunea împotriva unor dispoziții din anexa la tratatul de adeziune al spaniei și Portugaliei, deși acestea conduceau la modificări ale actelor adoptate de instituții comunitare – CJCE 28 aprilie 1998, LA/ISA și alții c. Consiliului, cauzele conexe 31 și 35/86,

par. 12,13,18.

<sup>863</sup> Francis Donnat, *Contentieux communautaire de l'annulation*, L.G.D.J., Paris, p 16.

<sup>864</sup> CJCE, Ordonanță, 5 octombrie 1983, *Chatzidas Nevas/Caisse des juristes a Athenes et la decision du Conseil d'Etat grec*, 142/83, par. 4;

<sup>865</sup> TPI, Ordonanță, 31 ianuarie 2007, *Van Mellaert c. Belgia și Ordinul barourilor flamande*, T-367/06.

<sup>866</sup> TPI, Ordonanță, 1 februarie 2005, *Gomez Cobacho c. Spaniei*, T-413/04.

<sup>867</sup> TPI, Ordonanță, 14 iunie 2007, *Pasquale di Pasquale*, T-77/07.

În schimb, Curtea a apreciat că este admisibilă acțiunea împotriva unei directive ale cărei dispoziții le recunoșteau statelor membre o marjă largă de apreciere și le permiteau să aplice, în anumite circumstanțe, o reglementare națională derogatorie de la regulile impuse de această directivă. A stabilit că nu constituie motiv de inadmisibilitate faptul că directiva face o largă trimitere la dreptul național, deoarece directiva este un act adoptat de instituțiile comunitare. Curtea a învederat în motivare că directiva ar putea, ea însăși, să nu respecte drepturile fundamentale în măsura în care le impunea statelor membre sau le autoriza să adopte legi naționale care să nu respecte aceste drepturi<sup>868</sup>.

Sunt inadmisibile acțiunile formulate împotriva măsurilor naționale de executare a unui regulament al Uniunii, chiar dacă autoritățile naționale acționează, în baza acestui regulament, în numele și pe seama Consiliului și/sau Comisiei<sup>869</sup>, împotriva măsurilor naționale de elaborare a unei decizii, chiar dacă actul național atacat ar lega instanța de decizie a Uniunii și ar determina de aceea termenii deciziei ce urma să fie adoptată<sup>870</sup>.

De asemenea, Curtea nu este competentă să decidă în cazul în care motivarea viza incompatibilitatea legislației naționale cu dreptul Uniunii. Altfel spus, chiar dacă în cuprinsul acțiunii s-a menționat că se atacă un act de drept derivat, dar întreaga motivare a fost întemeiată pe ideea de incompatibilitate a unor dispoziții naționale cu dreptul comunitar, acțiunea a fost respinsă.

Se poate face analogia cu dreptul național, prin prisma rolului activ al

judecătorului, care, conform art. 129 Cod proc.civilă român, are obligația de a pune în discuție calificarea acțiunii, prin prisma motivelor de drept și de drept invocate, deci implicit de a o califica – dacă părțile nu au făcut-o – sau de a o recalifica, instanța pronunțându-se, de fapt, asupra criticilor reclamantului.

Curtea a apreciat că este admisibilă acțiunea formulată împotriva unei decizii, chiar dacă a fost adoptată pe baza elementelor furnizate de statele membre. Astfel, Curtea a reiterat că nu era competentă să se pronunțe asupra legalității unui act al unei autorități naționale, dar a apreciat că problema legalității deciziei instituției de a acorda sau de a refuza comunicarea unui document ține de competența judecătorului comunitar, chiar dacă decizia litigioasă era fundamentată pe aprecierea făcută de statul membru referitor la caracterul comunicabil al acestui document<sup>871</sup>.

Este inadmisibilă acțiunea formulată împotriva actelor adoptate de statele membre în cadrul Consiliului Uniunii Europene, când acesta nu statuează în calitate de instituție comunitară, ci ca o reuniune a reprezentanților guvernelor<sup>872</sup>.

În domeniul concurenței, de exemplu, se face distincție între actele adoptate de Comisia Europeană, care intră în câmpul de aplicare al art. 263 TFUE și actele adoptate de autoritățile și instanțele naționale, acestea din urmă fiind excluse.

În domeniul concurenței, sunt excluse actele adoptate de comitetul consultativ compus din reprezentanții statelor membre și actele adoptate de rețeaua europeană a autorităților din domeniul concurenței.

<sup>868</sup> CJCE, 27 iunie 2006, *Parlament c. Consiliu*, C540/03, par. 22-23.

<sup>869</sup> TPI, 4 februarie 1998, *Laga c. Comisiei*, T93/95.

<sup>870</sup> CJCE, 3 decembrie 1992, *Oleificio Borelli*

*c. Comisiei*, C 97/91 par. 9-10.

<sup>871</sup> CJCE, 18 decembrie 2007, *Suedia c. Comisiei*, C 64/05 par. 94.

<sup>872</sup> CJCE, 30 iunie 1993, *Parlamentul c. Consiliului și Comisiei*, C 181/91 și C-248/91.

Nu pot fi atacate nici actele adoptate de organizațiile internaționale sau de reprezentanții acestora: de exemplu, decizia reprezentantului special al Secretarului General al Națiunilor Unite<sup>873</sup> sau un act adoptat de Consiliul Europei<sup>874</sup>.

## 2. Noțiunea de act

### 2.1. Considerații teoretice

În doctrina românească<sup>875</sup> s-a menționat că „actele susceptibile a fi atacate, printr-o acțiune în anulare, la organele comunitare de justiție, sunt prevăzute limitativ în art. 230 primul paragraf CE și în art. 146 Euratom”.

Nu suntem de acord cu această opinie, deoarece, astfel cum rezultă din textul fostului art. 230 alin. 1, care formează obiectul prezentei analize, acesta nu enumeră tipurile de acte ce formează obiectul controlului, ci se referă, textual, la două aspecte: la emitentul actului și la noțiunea de *act*. Este adevărat că textul ar exclude două tipuri - aviz, recomandare - , dar nu face o enumerare a actelor admisibile, ceea ce înseamnă că acțiunea în anulare poate fi promovată împotriva oricărui act, indiferent de denumirea acestuia, care emană de la o instituție comunitară și care, strâns legat de calificarea sa ca *act* produce efecte juridice. Dimpotrivă, legiuitorul comunitar, conștient de evoluția dreptului comunitar, a avut o viziune pragmatică și utilă în opinia noastră, care nu impune cerințe formale decât cu privire la aceste două aspecte: *emitent și act*.

În prezenta lucrare am analizat în mod distinct noțiunea de act față de caracteristicile acestuia, conform unei abordări clasice în domeniu. Trebuie să precizăm însă că, în opinia noastră, cerințele impuse de CJUE cu privire la caracterul

producător de efecte juridice obligatorii sunt similare în principiu cerințelor necesare pentru a fi *act*. Astfel, pentru a se stabili dacă măsurile sunt „acte” în înțelesul fostului art. 230 TCE este necesar să se aibă în vedere fondul lor și că orice măsură ale cărei efecte juridice sunt obligatorii asupra reclamantului și susceptibile a îi afecta interesele prin introducerea unei schimbări substanțiale în situația sa juridică constituie un act sau o decizie care poate forma obiectul unei acțiuni în anulare. Apreciem că fostul art. 230 TCE nu cuprinde un pleonasm – actul prin definiție fiind producător de efecte juridice, ci se referă la producerea efectelor juridice *față de terți*, față de subiecte juridice altele decât emitentul actului.

În schimb, aprecierile referitoare la necesitatea caracterului definitiv al actului reprezintă o cerință specifică, impusă strict pe cale jurisprudențială, în opinia noastră fără o acoperire textuală, dar izvorâtă din caracterul CJUE de instanță multiplă, care suplinea – în prezent împreună cu TPI – toate instanțele existente la nivel național, cu caracter judiciar, administrativ sau constituțional.

De aici și necesitatea de a nu încărca excesiv rolul acesteia, fiind restrânsă categoria actelor atacabile la cele cu caracter definitiv, și care, altfel spus, nu ar putea fi modificate prin intermediul unei alte proceduri.

Există două categorii de acte: cele reglementate expres de dispozițiile tratatului – regulamente, decizii, directive, regulamente, avize – și actele nenumite.

În cazul ambelor mari categorii Curtea analizează conținutul acestora pentru a stabili dacă produc efecte juridice, dacă sunt obligatorii, dacă au caracter definitiv și care le sunt destinatarii.

<sup>873</sup> TPI, Ordonanță, 24 mai 2005, *Fucci*, T 51/05.

<sup>874</sup> CJCE, Ordonanță, 23 mai 1996, *Zanone* C-9/96.

<sup>875</sup> Octavian Manolache, *op. cit.*, p. 627.

Pot forma obiectul acțiunii în anulare regulamentele și deciziile individuale<sup>876</sup>, directivele<sup>877</sup> și regulamentele (cu caracter normativ).

Actul susceptibil de a fi atacat poate fi reprezentat și de refuzarea unei cereri, de exemplu, refuzul Consiliului privind o cerere pentru comunicarea anumitor documente<sup>878</sup>.

Nu are influență asupra naturii actului susceptibil de a fi atacat dacă actul în litigiu a fost adoptat sau nu de instituția emitentă în baza dispozițiilor tratatului<sup>879</sup>.

## 2.2. Aspecte particulare

Referitor la noțiunea de act, în practică apar situații dintre cele mai diverse, pe care le vom expune în continuare.

### ▪ Act indivizibil – nulitate parțială

Este posibil să fie solicitată anularea parțială a unui act comunitar, cu scopul de a menține în vigoare dispozițiile neatacate. În cazul în care se solicită constatarea nulității parțiale este necesară îndeplinirea unei cerințe suplimentare de admisibilitate, respectiv ca dispozițiile în cauză să fie divizibile, „detașabile” de restul actului<sup>880</sup>.

Acest fapt este determinat de principiul conform căruia judecătorul trebuie să se pronunțe numai cu privire la aspectele cu care a fost investit prin cererea de chemare în judecată – obiectul cauzei – fără să poată pronunța o „nulitate parțială” care, în realitate, ar afecta întregul act în

litigiu, inclusiv dispozițiile care nu au fost atacate în justiție<sup>881</sup>.

A admite cererea privind nulitatea parțială a unui act indivizibil ar însemna fie să judece *ultra petita* – dincolo de ceea ce a fost cerut -, fie să „rescrie” într-o anumită modalitate actul atacat<sup>882</sup>. *Per a contrario*, caracterul indivizibil al actului atacat poate determina anularea sa în totalitate, dacă a fost cerută nulitatea integrală, chiar dacă numai anumite elemente ale sale sunt lovite de nelegalitate<sup>883</sup>.

Caracterul indivizibil al unui act este apreciat din punct de vedere obiectiv, iar nu ținând cont în mod subiectiv de ceea ce ar fi putut constitui voința politică a autorității care a adoptat actul în litigiu<sup>884</sup>. De exemplu, au fost considerate indivizibile: interdicția generală de publicitate pentru tutun și interzicerea anumitor forme de publicitate pentru tutun<sup>885</sup>; condițiile impuse pentru o declarație de compatibilitate a unei operațiuni de concentrare și declarația propriu-zisă<sup>886</sup> sau dispozițiile unui regulament privind gestiunea efortului de pescuit care stabilea elementele gestiunii acestui efort și celelalte dispoziții ale regulamentului care prezentau caracter tehnic și care instituiau un regim de control privind respectarea gestiunii efortului de pescuit<sup>887</sup>.

În schimb, s-a decis ca fiind admisibilă cererea privind anularea parțială a deciziei Consiliului de aprobare a aderării Comunității Europene a Energiei Atomice

<sup>876</sup> CJCE, 13 iunie 1958, Meroni c. Înalta Autoritate.

<sup>877</sup> CJCE, 29 iunie 1993, *Gibraltar c. Consiliului* C-298/1989, par. 15 și urm. TPI 15 iunie 1998 *UEAPME c. Consiliului*, par. 63.

<sup>878</sup> TPI, 26 aprilie 2005, *Sion c. Consiliului* T 110/03, T-150/03 și T 40503.

<sup>879</sup> CJCE, 2 martie 1994, *Parlamentul c. Consiliului* C316/91, par. 8 și 9.

<sup>880</sup> CJCE, 28 iunie 1972 *Jamet c. Comisia*, 37/71, par. 10-12, CJCE 23 octombrie 1974 *Transocean Marine Paint/Comisia*, 17/74, par. 21.

<sup>881</sup> CJCE, 5 octombrie 2000, *Germania c.*

*Parlament și Consiliu*, C376/98, par. 117.

<sup>882</sup> Fr. Donnat, *op. cit.*, p. 93.

<sup>883</sup> CJCE, 23 octombrie 2007, *Comisia/Consiliu*, C-440/05, pct. 70-74.

<sup>884</sup> CJCE, 30 septembrie 2003, *Germania c. Comisiei*, C 293/01, par. 37.

<sup>885</sup> CJCE, 5 octombrie 2000, *Germania c. Parlament și Consiliu* C- 376/98, par. 117.

<sup>886</sup> CJCE, 31 martie 1998 *Franța și alții c. Comisia „Potasiu și azot”*, C 98/94 și C-30/95, par. 256.

<sup>887</sup> CJCE, *Spania c. Consiliu* C-36/04 par 12,13,14,16,19,21.

la Convenția privind siguranța nucleară, anulare care a fost cerută deoarece această decizie în mod nelegal a omis să precizeze anumite elemente, aceste elemente omise fiind separabile de dispozițiile din decizie<sup>888</sup>.

### 2.2.2. Actele inexistente

Referitor la actele „inexistente” din punct de vedere juridic au fost exprimate mai multe opinii. Astfel, în doctrina românească<sup>889</sup> s-a relevat că acestea „nu pot fi supuse controlului judecătoresc”. În doctrina franceză<sup>890</sup> s-a evidențiat, însă, că analiza condiției ca dispoziția atacată să fie un act nu reprezintă o piedică pentru judecătorul european sesizat cu o acțiune în anulare să constate inexistența actului, din punct de vedere juridic, că inexistența unui act din punct de vedere juridic nu are ca efect inadmisibilitatea acțiunii în anulare împotriva sa. Dacă stabilește că un act este inexistent, judecătorul constată, dincolo de orice termene, că acest act nu a produs nici un fel de efecte juridice, ceea ce este diferit față de regula juridică de drept comun conform căreia actele instituțiilor Uniunii beneficiază de o prezumție de legalitate și datorită acestui fapt produc efecte juridice atâta timp cât nu au fost revocate sau anulate.

În opinia noastră, a doua opinie este cea corectă. Deși din punct de vedere formal acțiunea împotriva unui act emis de o instituție a Uniunii, dar inexistent, și acțiunea îndreptată împotriva unui act care din alte motive, de exemplu, din cauza emiterii sale de o altă entitate decât o instituție a Uniunii, sunt ambele respinse ca inadmisibile, în primul caz CJUE

analizează implicit dacă actul, prin prisma emitentului este atacabil, după care stabilește caracterul său de act inexistent juridic, fiind singura instanță competentă să o facă, iar hotărârea sa producând efecte juridice, în sensul că se va considera că acel act nu a existat niciodată. Este o diferență de nuanță, în opinia noastră, Curtea făcând totuși analiza actului în cauză și exercitând controlul acestuia. De altfel, cum a precizat același autor român, unul din motivele de inexistență este faptul că actul emană de la o persoană care nu deține competența necesară. Nu vedem cum s-ar fi putut pronunța Curtea asupra competenței emitentului dacă nu ar fi analizat, inclusiv prin prisma bazei juridice a actului, conținutul său. Așadar, apreciem că referirea la actele inexistente ca la acte care „nu sunt supuse controlului judecătoresc” al CJUE este eronată.

Jurisprudența a stabilit că, pentru motive evidente privind principiului securității juridice, calificarea unui act drept inexistent trebuie făcută numai dacă există vicii în mod particular grave și evidente<sup>891</sup> sau în ipoteze „extreme”<sup>892</sup>. Această cerință nu a fost îndeplinită în cazul în care Comisia a decis efectiv să adopte dispozitivul unei decizii și unde neregularitățile de formă și de competență referitoare la procedura de adoptare nu apăreau de o gravitate atât de evidentă astfel încât respectiva decizie să fie considerată inexistentă juridic<sup>893</sup>. Absența notificării nu conduce la inexistența deciziei<sup>894</sup>. În mod similar, în dreptul național francez calificarea actelor ca inexistente apare numai în cazul unei

<sup>888</sup> CJCE, 10 decembrie 2002, *Comisia c. Consiliului*, C-29/99, pct. 45, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999J0029:FR:HTML>.

<sup>889</sup> Octavian Manolache, *op. cit.*, p. 612.

<sup>890</sup> Fr. Donnat, *op. cit.*, p. 96.

<sup>891</sup> CJCE, 26 februarie 1987, *Consortiul*

*cooperativa Abruzzo c. Comisia*, 15/85.

<sup>892</sup> CJCE, 8 iulie 1999, *Huls c. Comisiei C-199/92*, par. 84-86.

<sup>893</sup> CJCE, 15 iunie 1994, *Comisia c. BASF și alții C 137/92* par. 48-52.

<sup>894</sup> CJCE, 8 iulie 1999, *Hoechst c. Comisia C-227/92*, par. 72.

ilegalități în mod particular gravă și flagrantă<sup>895</sup>.

### 2.2.3. Decizie ipotetică

Cazul actelor inexistente juridic exclude și nu trebuie confundat cu situația actelor care faptic nu există, care nu au fost adoptate și în legătură cu care nici măcar nu există certitudinea adoptării lor, acestea din urmă fiind inadmisibile<sup>896</sup>.

Această situație este comparabilă cu „tăcerea administrației” din dreptul național, în situația în care lipsa răspunsului autorității administrative nu echivalează nici cu o admitere, nici cu o respingere a cererii, petentul putând solicita în instanță obligarea acesteia să ia o decizie și/sau daune interese pentru prejudiciul suferit ca urmare a lipsei răspunsului.

### 2.2.4. Decizie implicită

Atunci când vorbim despre „decizia implicită” avem în vedere acțiunile introduse în fața judecătorului comunitar de funcționarii europeni, după ce a fost formulată o reclamație administrativă prealabilă rămasă fără răspuns timp de 4 luni, conform art. 90 al Statutului funcționarilor.

Curtea a stabilit că tăcerea instituției nu trebuie, în principiu, asimilată cu un refuz implicit, cu excepția cazului când această consecință a fost stabilită în mod expres printr-o dispoziție a dreptului comunitar<sup>897</sup>. Jurisprudența a stabilit că, totuși, în anumite circumstanțe specifice, acest principiu nu este aplicabil, astfel încât tăcerea sau inactivitatea unei instituții pot fi în mod excepțional considerate

ca având valoarea unei decizii implicite de refuz<sup>898</sup>. Această poziție este adecvată în opinia noastră dreptului comunitar, unde, spre deosebire de dreptul național - în cadrul căruia, de regulă, în cazul actelor administrative se stabilește termenul în care organul administrativ are obligația de a îi răspunde petentului, tăcerea administrației, în dreptul românesc însemnând chiar aprobare tacită, - nu sunt stabilite asemenea termene, astfel încât marja de apreciere a instituției comunitare este superioară.

### 2.2.5. Contractele

Nu pot forma obiectul acțiunii în anulare, contractele sau actele adoptate de instituții care înscriu într-un cadru contractual, față de care sunt inseparabile<sup>899</sup>. Apreciem, în acest caz, că se poate face o asimilare cu situația din dreptul intern, în sensul că actele admisibile ca obiect al acțiunii în anulare corespund actelor de drept administrativ cu caracter individual sau normativ, iar actele inadmisibile corespund actelor juridice de drept comun, cum sunt contractele. Nu se poate face o asimilare totală deoarece CJUE întrunește cumulativ rolul de instanță de drept comun și de instanță „constituțională”.

#### ▪ Decizie separabilă de un acord

Este atacabilă decizia de a încheia un acord, decizie care este separabilă de acordul propriu-zis. Astfel, de exemplu, avem în vedere cazul deciziei Consiliului de aprobare în numele comunității a unui acord internațional<sup>900</sup>. Actul atacabil

<sup>895</sup> CE Adunarea Plenară 31 mai 1957, Rosan Girard, *apud* Fr. Donnat, *op. cit.*, p. 95.

<sup>896</sup> TPI, 12 decembrie 2006, *Organizația Mujahedinilor din Iran c. Consiliu* T228/02; Fr. Donnat, *op. cit.* p. 95.

<sup>897</sup> CJCE, 9 decembrie 2004, *Comisia c. Greencore*, C-123/03 <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>898</sup> CJCE, 9 decembrie 2004 *Comisia c. Greencore*, C-123/03 par. 44-45.

<sup>899</sup> TPI, Ordonanță, 10 iulie 2002, Comitato organizzatore del convegno internazionale c. Comisiei T387/00, TPI ordonanță, 9 iunie 2005, Helm Dungenmittel c. Comisiei T-265/03.

<sup>900</sup> CJCE, 10 martie 1998, Germania c. Consiliu, C-122-95, par.41, <http://eur-lex.europa.eu>. În cauză era vorba de un acord cadru referitor la banane.

trebuie să emane de la o instituție comunitară. În cazul Consiliului, se face distincția între actele adoptate de acesta în calitate de instituție comunitară și actele adoptate ca reunire interstatală<sup>901</sup>. În doctrina românească<sup>902</sup>, această situație a fost analizată mai detaliat, relevându-se că este vorba de deciziile și acordurile „adoptate de reprezentanții statelor membre ce se întrunesc în Consiliu”, care, deși vizează adeseori probleme care au legătură cu dreptul comunitar, din punct de vedere al formei reprezintă „acorduri internaționale, încheiate de delegații competenți ai unor state independente, de unde și necesitatea în cazul unor state, precum Olanda, unor aprobări parlamentare”. Nu suntem de acord întrutotul cu terminologia folosită, în sensul că, astfel cum rezultă din cauza susmenționată, CJUE face distincția între Consiliu acționând ca reuniune a reprezentanților unor state independente, caz în care actele adoptate ar fi inadmisibile ca obiect al acțiunii în anulare și Consiliu ca instituție comunitară, deși formată din aceeași reprezentanți ai statelor membre, care însă acționează ca entitate juridică distinctă.

Același autor a explicat hotărârea Curții prin faptul că deciziile și acordurile astfel adoptate fac parte din dreptul comunitar deoarece actele – tratatele de aderare ale altor state la tratatele comunitare fac referire la acestea, în sensul că respectivul stat aderă, concomitent, la aceste decizii și acorduri.

În opinia noastră, nu se poate face în acest stadiu al jurisprudenței o afirmație atât de tranșantă. Apreciem că trebuie verificat domeniul în care intervin respec-

tivele acte, pentru a stabili dacă este vorba de un domeniu de competență exclusivă a comunității sau de un domeniu de competență partajată<sup>903</sup>.

În încheiere, adăugăm că este inadmisibilă acțiunea împotriva unei scrisori a unui agent al unei instituții europene, care însă nu acționase în calitate oficială, ci cu titlu personal<sup>904</sup>.

### III. Concluzii

Conform Tratatului de la Lisabona, art. 230 CE devine art. 263 despre al cărui prim paragraf s-a afirmat în doctrină<sup>905</sup> că nu ar conține modificări substanțiale. Remarcăm faptul că Tratatul de la Lisabona include art. 235 bis, devenit art. 269 TFUE, care prevede competența Curții de Justiție cu privire la legalitatea unui act adoptat de Consiliul European sau de Consiliul UE în baza art. 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, adică atunci când acestea constată că există un risc clar de încălcare de către un stat membru a valorilor Uniunii enunțate la art. 2 din TUE.

Această acțiune nu ar putea fi introdusă decât de statul membru vizat de o asemenea constatare a Consiliului European sau a Consiliului, iar acțiunea ar putea fi motivată numai pe aspectele procedurale rezultând din art. 7. Cererea trebuie introdusă într-un termen de 3 luni de la momentul adoptării constatării, iar Curtea trebuie să se pronunțe într-o lună de la data sesizării.

În doctrină<sup>906</sup>, anterior intrării în vigoare a acestui Tratat, s-a menționat necesitatea punerii în acord a dispozițiilor dreptului comunitar cu avansul jurisprudenței. De altfel, prin exercitarea

<sup>901</sup> CJCE, 31 martie 1971, *Comisia c. Consiliu*, 22/70, <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>902</sup> Octavian Manolache, *op. cit.*, p. 613.

<sup>903</sup> Fr. Donnat, *op. cit.*, p. 96

<sup>904</sup> CJCE, 22 martie 1961, *SNUPAT / Înalta Autoritate*, 42 și 49/59, cit. în Fr. Donnat p. 97.

<sup>905</sup> John Fairhurst, *Law of the European Union*, p. 239.

<sup>906</sup> Joel Rideau (coord.), *Union europeenne – commentaire des traites modifies par le traite de Nice du 26 fevrier 2001*, LGDJ, Paris, 2000, p. 332-333.

competențelor se poate afirma<sup>907</sup> despre CJUE că a realizat o “discretă revizuire a tratatelor”.

De altfel, aceeași orientare, de extindere a competenței de control, adică a propriei competențe, o remarcăm și la alte instanțe internaționale, cum ar fi l Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența căreia, de exemplu,

noțiunea de „acte cu caracter civil” include o categorie diversă de acte, inclusiv din domeniul dreptului public, din contenciosul funcției publice și chiar din domeniul fiscal. Apreciem că este vorba despre o tendință naturală a curților internaționale de a-și extinde competența, sporindu-și, astfel, influența.

---

<sup>907</sup> Jean Noel Billard, *Droit du contentieux communautaire*, Ed. Ellipses, Paris, 2006, p. 54.