

INTERVIURI

Dreptul Uniunii Europene și tribunalele constituționale ale statelor membre

Interviuri cu Kristīne Krūma, Gertrude Lübbe-Wolff, Bertrand Mathieu, Rostane Mehdi, François-Xavier Millet

Kristīne Krūma

Kristīne Krūma este doctor în drept internațional public (Universitatea din Lund, Suedia, 2012, teză de doctorat pe tema cetățeniei UE, statutului de migrant și al naționalității). Master în drept internațional (Universitatea din Lund, Institutul „R. Wallenberg”, 1998). Începând cu luna iunie 2012 este expert al Comisiei Europene pe probleme de rasism și intoleranță din cadrul Consiliului Europei. Din martie 2012, este judecător ad-hoc la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Din 2007 este judecător al Curții Constituționale din Letonia. Din 2007 este arbitru la Curtea de Conciliere și Arbitraj a OCSE. Între 1999-2010 a fost lector la catedra de Drept internațional public, Facultatea de drept din Riga. 2005-2006 – șef al Departamentului de drept internațional și european, Facultatea de drept, Universitatea din Letonia. 2000-2006 – lector la catedra de drept internațional și european, Facultatea de drept, Universitatea din Letonia (drept UE, organizații internaționale). 1995-2000 - Ministerul Afacerilor Externe al Letoniei; cele mai recente posturi ocupate: șef al Secretariatului președintelui Consiliului Statelor de la Marea Baltică (CSMB); șef al Departamentului pentru organizații

internaționale și politica drepturilor omului. 1996-1997 – asistent în Departamentul de teorie a dreptului și științe politice, Facultatea de drept, Universitatea din Letonia. 1997 și 2001 – lector invitat la



Institutul Leton pentru Drepturile Omului (subiecte principale: UE și drepturile omului, democrația și drepturile omului). Activități sociale relevante: din 2012 – președinte al Comisiei de experți independenți privind dreptul internațional și UE sub auspiciile Ministerului Afacerilor Externe; din 2006 – membru al rețelei „Odysseus”, rețeaua academică pentru studii juridice în domeniile imigrației și azilului în Europa; din 2005 – membru al consiliului editorial al Baltic Yearbook of International law; din 2003 – membru al Rețelei de cercetare nordică pentru drepturile omului; 2004-2007 – membru al Observatorului privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul UE; 2004-2007 – membru al Forumului tinerilor cercetători al Comisiei de analiză strategică, Cancelaria de stat a președintelui; 2004-2006 – membru al grupului de planificare

a programelor juridice de formare a judecătorilor; 2000-2007 – membru al subcomisiei juridice de terminologie, Academia Letonă de Științe.

1. Care este forma cea mai adecvată de receptare a dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre? Monismul, dualismul sau pluralismul juridic?

În prezent, clasificarea actuală a monismului și dualismului nu este netă. S-ar putea susține că abordarea generală a curților constituționale este cea a „interpretării consecvente”. Această abordare înseamnă că dreptul național este interpretat în conformitate cu obligațiile internaționale, în cazul în care acestea au fost îndeplinite, cu respectarea dreptului constituțional. Spre exemplu, un stat trebuie să recunoască și să protejeze drepturile fundamentale ale omului, în conformitate cu constituția sa, cu legile și cu acordurile internaționale obligatorii pentru acesta. Rămâne întrebarea dacă un stat poate merge dincolo de standardele juridice stabilite în dreptul internațional, făcând referire la propriul său drept constituțional? Răspunsul imediat este afirmativ, acest lucru este posibil.

Cu toate acestea, Avizul 2/13 al CJUE din 18 decembrie 2014 oferă o perspectivă diferită, afirmând că autonomia de care se bucură dreptul UE, în raport cu legislațiile statelor membre și în raport cu dreptul internațional, impune ca interpretarea acestor drepturi fundamentale să fie asigurată în limitele structurii și obiectivelor UE (pct. 158, 166

și 170). Acest raționament, ca de altfel formularea întregului aviz sunt prea ambițioase pentru a fi interpretate în acest chestionar.

În cazul UE, există întrebări suplimentare legate de monism/dualism/pluralism care exced înțelegerii clasice a aplicării dreptului internațional în ordinea juridică internă. Acestea sunt legate de caracterul diferit al actelor UE care permit grade diferite de apreciere din partea statelor membre (regulamente, directive, decizii și altele similare).

În contextul Letoniei, art. 89 din *Satversme** prevede că protecția drepturilor și libertăților fundamentale oferite de Letonia nu trebuie să fie mai redusă decât aceea garantată de angajamentele internaționale obligatorii pentru Letonia. Astfel, în anumite cazuri, Curtea Constituțională a oferit un efect direct normelor de drept internațional¹. În același timp, Curtea a admis și că tratatele internaționale nu interzic Letoniei să prevadă un standard mai ridicat de protecție a drepturilor fundamentale.

Cercetătorii au clasificat cazul Letoniei ca fiind monism *de facto*. *Satversme* nu tratează problemele legate de ierarhie. Legile se referă la situațiile de conflict între dreptul internațional și cel național, dar judecătorii ar prefera să aplice dreptul internațional². Această abordare a fost urmată, de asemenea, până în prezent, în ceea ce privește dreptul UE, sub forma cooperării.

Pentru a sintetiza răspunsul, s-ar putea prezenta trei argumente:

- abordările constituționale naționale cu privire la dreptul UE pot fi diferite.

* Constituția Republicii Letonia (n.tr.).

¹ A se vedea cauza nr. 2004-18-0106, 13 mai 2005, pct. 5. Curtea a precizat în special că textul Convenției europene a drepturilor omului și practica Curții Europene a Drepturilor Omului pot servi ca mijloace de interpretare, la nivelul dreptului constituțional, a conținutului și domeniului de aplicare a drepturilor fundamentale și principiul

statului de drept. A se vedea hotărârea Curții Constituționale în cauza nr. 2000-03-01, 30 august 2000, pct. 5, și cauza nr. 2001-08-01, 17 ianuarie 2002, pct. 3.

² M. Mits, „*Internationalisation of Public Law: the Case of Latvia*”, în *Revue européenne de droit public*, vol. 18, nr. 1, 2006, p. 421-442, p. 429.

Abordarea letonă s-a bazat pe metoda interpretării consecvente;

- s-ar putea considera că integrarea dreptului UE se bazează pe principiile armonizării și interpretării sistemice. După cum s-a sugerat de M. Koskenniemi, există o tendință pronunțată împotriva conflictelor normative în dreptul internațional. Interpretarea este de a diminua conflictul care se extinde până la pronunțare³;

- rămâne o problemă deschisă, respectiv în ce măsură această abordare va fi menținută în viitor în cadrul dreptului UE, în contextul avizului 2/13 și în legătură cu caracterul diferit al actelor juridice care trebuie transpuse în ordinile juridice naționale.

2. Într-o logică de sisteme, coexistența dintre ordinea juridică internă și ordinea juridică externă este sau nu este una concurentă? Cum se pot respecta supremațiile, atât a Constituției în dreptul intern, cât și cea specifică ordinii juridice a Uniunii Europene?

Pentru moment, nu există un răspuns concludent la întrebările ridicate. Mai mult decât atât, schimbările constituționale introduse de statele membre le-ar putea modifica abordarea, inclusiv aceea a curților constituționale, în raport cu dreptul UE⁴.

Jurisprudența actuală din Letonia poate fi caracterizată de două cauze. În cauza referitoare la amenajarea teritoriului și protecția mediului, într-unul

dintre cele mai mari porturi din Letonia, au fost invocate standardele de mediu ale UE. Curtea a statuat că „este necesar să se ia în considerare obligațiile Letoniei în calitate de stat membru al UE”. De asemenea, a subliniat că, după aderarea țării la UE, dreptul UE a devenit parte integrantă a sistemului juridic leton. Din această argumentație, Curtea a extras două concluzii importante: „Prin urmare, actele juridice ale Uniunii Europene și interpretarea dată de jurisprudența Curții Europene de Justiție *ar trebui să fie luate în considerare* la aplicarea legislației naționale.”

Însă, fără a aduce atingere celor de mai sus, „[l]egislația letonă trebuie interpretată astfel încât să se evite orice conflicte cu obligațiile Letoniei față de Uniunea Europeană, *cu excepția cazului în care principiile fundamentale prevăzute în Satversme sunt afectate.*” (s.n.)⁵

Acest lucru conduce la concluzia că supremația dreptului UE nu este nelimitată (asemenea oricărei organizații internaționale). Statele membre își pot menține competența de a verifica dacă principiile fundamentale de natură constituțională au fost afectate într-o manieră inacceptabilă, chiar dacă constituția în sine nu abordează problema domeniului de aplicare al competențelor delegate. Un alt exemplu de menționat se referă la cazul în care au fost contestate dispoziții naționale, deoarece contraziceau prevederile Convenției internaționale privind traficul maritim, fiind însă în același timp conforme cu cerințele

³ A se vedea International Law Commission, „*Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*” – Raport al Study Group of the International Law Commission, UN Doc.A/CN.4/L.682 (13 aprilie 2006), rectificare în UN Doc. A/CN.4/L.682/Corr.1 (11 august 2006) (raport elaborat de Martti Koskenniemi), par. 37.

⁴ Spre exemplu, în 2014 *Saeima* (Parlamentul) a adoptat preambulul la *Satversme*. Acest lucru ar putea avea repercusiuni asupra diferitelor articole

din *Satversme*, inclusiv cele legate de raportul dintre dreptul constituțional și dreptul UE.

⁵ A se vedea hotărârea Curții Constituționale în cauza nr. 2007-11-03, 17 ianuarie 2009, par. 24.2. și 25.4., disponibilă la http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2007_11_03.htm. În ceea ce privește teritoriile vizate de „Natura 2000”, ar trebui astfel respectate cerințele directivelor transpuse de Letonia și interpretarea directivelor, potrivit jurisprudenței CJUE.

dreptului UE. Curtea a făcut trimitere la Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor și a declarat că, în cazurile de conflict între dreptul intern și dreptul internațional, ar trebui să se aplice dispozițiile juridice internaționale. Mai mult decât atât, legiuitorul nu poate adopta acte care sunt în contradicție cu obligațiile internaționale. În același timp, atunci când aplică dreptul UE, instituția și curtea ar trebui să ia în considerare aceste obligații, inclusiv jurisprudența CJUE⁶. Rezultatul final a fost că a trebuit să se aplice „standarde duble” până la remedierea de legiuitor a situației, în conformitate cu diferitele obligații internaționale adoptate.

3. Credeți că supremația absolută și necondiționată a dreptului Uniunii Europene a influențat în mod decisiv jurisprudența tribunalelor constituționale ale statelor membre? Trebuie să existe condiții pentru utilizarea normelor de drept al Uniunii Europene și a jurisprudenței CJUE de tribunalele constituționale?

Se poate susține că „supremația absolută și necondiționată” a fost un concept introdus la începuturi de jurisprudența CJUE. Acest lucru a provocat o reacție dură din partea diferitelor curți constituționale, la care CJUE a răspuns prin atenuarea poziției sale. Acest lucru, la rândul său, a fost urmat de reacții mai pozitive din partea curților constituționale⁷.

În raporturile reciproce dintre curți au existat mai multe „suișuri și coborâșuri”, spre exemplu, în cazul mandatului european de arestare, noilor modificări ale tratatului sau problemelor specifice fiecărei țări. În contextul întrebărilor prezentate, există chiar și întrebări suplimentare care ar putea fi puse, spre exemplu, modul în care CJUE va aplica în continuare Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (avizul nr. 2/13) și modul în care curțile constituționale vor reacționa la avizul CJUE, precum și inițiativele de a introduce așa numita abordare inversă *Solange*⁸.

Curtea Constituțională Letonă a constatat că Letonia se bazează pe valori fundamentale, cum ar fi drepturile omului și libertățile fundamentale, democrația, suveranitatea statului și a poporului său, repartizarea competențelor și statul de drept. Aceste valori nu pot fi în niciun fel limitate prin forța legii. Prin urmare, delegarea competențelor nu poate încălca statul de drept și fundamentul unei republici independente, suverane și democratice. De asemenea, UE nu poate afecta dreptul cetățenilor de a decide cu privire la problemele care sunt esențiale pentru un stat democratic. Potrivit Curții, aceia sunt oamenii care ar avea „ultimul cuvânt” în cazuri de conflicte care iau în discuție problema condițiilor aferente calității de membru [al UE]. În acest context, dreptul de a avea „primul cuvânt” pare chiar mai important⁹.

⁶ A se vedea hotărârea Curții Constituționale în cauza nr. 2004-01-06, 7 iulie 2004, par. 6 și 7, disponibilă la <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19>.

⁷ Pentru detalii și exemple specifice a se vedea, spre exemplu, A. Albi, „Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums”, în ELJ, vol. 15, nr. 1, 2009, p. 46-69, K. Kruma, „Constitutional Courts in the Europeanisation of National Constitutions”, în Ciosa Carlos (ed), „The Lisbon

Treaty and National Constitutions. Europeanisation

⁸ A. von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Smrkolj, „Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States”, în *CML Rev*, vol. 49, 2012, p. 489-520, A. von Bogdandy, M. Ioannidis, „Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done”, în *CML Rev*, vol. 51, 2014, p. 59-96.

⁹ Hotărârea Curții Constituționale în cauza nr. 2008-35-01 din 7 aprilie 2009, par. 16 și 18.1.

În funcție de competențele cu care sunt investite curțile constituționale în diferite state, răspunsul poate fi diferit în diverse contexte naționale. Suveranitatea a fost întotdeauna asociată cu capacitatea de a exercita competențele externe și interne în funcție de valorile suverane. Valorile atașează suveranității un caracter normativ, care să permită evaluarea ordinii sociale¹⁰. Avizul 2/13 nu este clar totuși în privința competențelor conferite UE după Tratatul de la Lisabona.

4. Declararea unor acte de drept primar al Uniunii Europene ca fiind contrarii constituțiilor naționale afectează supremația dreptului Uniunii Europene sau poate fi permisă uneori, spre exemplu, prin prisma respectării drepturilor fundamentale ale omului? Ar trebui reconsiderată, într-un asemenea context, doctrina răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene?

Letonia, în particular, nu s-a confruntat cu o astfel de situație. În *Satversme* nu există niciun articol care să prevadă supremația sau transferul (delegarea) de competențe către UE. *Satversme* este, predominant, un act de procedură, cu excepția preambulului și a secțiunii privind drepturile fundamentale. Cu toate acestea, astfel cum s-a menționat mai sus, supremația poate fi derivată din hotărârile Curții Constituționale. Curtea a precizat, de asemenea, că locul unei anumite prevederi în ierarhia juridică este determinat de forța sa juridică, care depinde de instituția care a adoptat-o și

de procedura care a fost urmată. Astfel, legile adoptate prin referendum au o poziție superioară în ierarhia dreptului în comparație cu legile ordinare¹¹.

În acest context, din punctul de vedere al situației Letoniei, orice discuții suplimentare cu privire la prima parte a întrebării ar fi mai curând ipotetice. Numărul criteriilor ar fi important pentru discuții politice suplimentare la nivelul UE. De exemplu, dacă CJUE s-a pronunțat cu privire la legalitatea unei anumite măsuri; ce tip de măsură este contestată (drept primar sau secundar; procedură de vot etc.); competența curții constituționale; conținutul hotărârii curții constituționale și, în special, rezultatul hotărârii sale¹². Hotărârea curții constituționale dintr-un stat nu poate afecta în mod automat conceptul de supremație. De obicei, curțile se pronunță în cauzele cu care sunt sesizate. Mai mult decât atât, nu există tribunale constituționale în toate statele.

În caz de incompatibilitate, curțile constituționale dau instrucțiuni, de obicei, legiuitorului național. Prin urmare, este de competența legiuitorului să identifice modalități de remediere a situației și să investigheze atât posibilitățile juridice, cât și pe cele politice. UE este o organizație bazată pe statul de drept și CJUE este instituția care asigură respectarea legii. La rândul lor, statele membre UE dispun de mai multe mecanisme pentru a se face auzite. Dezbaterile recente nu sugerează că este nevoie să se reconsidere doctrina răspunderii statului. Dar aceasta este, mai degrabă, o chestiune politică, care să fie abordată atât la nivel național, cât și la nivel UE.

¹⁰ Conceptul nu este nou. Curtea Constituțională Letonă s-a raportat la perioada anterioară celui de-al doilea război mondial în analiza dreptului internațional cu privire la consecințele juridice care apar atunci când un stat își asumă obligații internaționale, suveranitatea fiind tratată mai degrabă ca exercitare a drepturilor suverane, decât ca restricționare a acestora. Curtea Internațională de Justiție a respins punctul de vedere conform căruia încheierea unui astfel de

tratat, conform căruia un stat s-a angajat să efectueze sau să se abțină de la îndeplinirea anumitor acte ar însemna abandonarea de către acest stat a suveranității proprii. În același timp, dreptul de a intra în angajamente internaționale este un atribut al suveranității statului (*Affaire du Vapeur „Wimbledon”*, CPJI Ser A 01 15, 1923, 25, par. 17).

¹¹ Hotărârea Curții Constituționale în cauza nr. 2007-10-0103 din 29 noiembrie 2007.

5. Judecătorul constituțional național este, în principiu, egal celui european? Putem vorbi despre o interpretare reală a dreptului primar al Uniunii Europene efectuată de tribunalele constituționale ale statelor membre?

Întrebarea este provocatoare și depinde de context. Fiecare judecător acționează în limitele propriului sistem. Judecătorul constituțional asigură respectarea Constituției, în timp ce judecătorul CJUE trebuie să verifice respectarea dreptului UE.

Există posibilitatea unor interacțiuni între diferite instanțe; hotărârile altor curți ar putea servi ca sursă de inspirație. Curtea Constituțională a Letoniei este precaută în a invoca deciziile altor curți. Curtea a precizat că reglementările din alte țări nu pot fi invocate în mod direct. Metoda comparativă cere să fie luate în considerare diferențele privind contextul juridic, social, politic, istoric și sistemic¹³. Acest lucru este cu atât mai mult evident în cauzele de drept constituțional, din cauza lipsei teoriei normative în acest domeniu. Hotărârile curților constituționale ar trebui să respecte sistemul constituțional, tradițiile și valorile naționale¹⁴.

La nivelul UE, curțile constituționale dețin aceleași instrumente ca și celelalte instanțe naționale, și anume, ele pot (sau chiar sunt obligate) să efectueze trimiteri preliminare, să aplice dreptul primar în baza doctrinei *actului clar*, să studieze

jurisprudența CJUE și criteriile introduse în diferite dispoziții.

În același timp, CJUE este obligată să ia în considerare drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate de CEDO și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, atunci când interpretează dreptul UE [art. 6 alin. (3) TUE]. Mai mult decât atât, CJUE însăși a statuat că dreptul UE ar trebui să fie interpretat în conformitate cu dreptul internațional¹⁵. Prin urmare, CJUE este mai în măsură să stabilească un numitor comun în contextul UE, dar numai în limitele competențelor UE.

Acest lucru pune UE și statele membre în poziția unică de a dezvolta o abordare comună, cel puțin în domeniul drepturilor fundamentale. Aplicarea uniformă corespunzătoare a dreptului UE, în vederea aplicării și interpretării sale uniforme, nu mai este văzută doar ca o combinație de principii de drept internațional și constituțional¹⁶. Există și un element UE. Problema competenței limitate a UE rămâne totuși valabilă.

6. Există un număr în creștere de tribunale constituționale care au adresat întrebări preliminare CJUE. Putem vorbi despre extrema ratio sau despre un instrument obișnuit de cooperare? În fapt, există ierarhie, confruntare sau pură cooperare între CJUE și tribunalele constituționale?

¹² Epopeea mandatului european de arestare și cea privind Tratatul de la Lisabona pot servi drept exemple.

¹³ Hotărârea Curții Constituționale în cauza nr. 2007-01-01 din 8 iunie 2007, par. 24.1. A se vedea și R. Michaels, „*The Functional Method of Comparative Law*”, în M. Reimann, R. Zimmerman (ed.), „*The Oxford Handbook of Comparative Law*”, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 339-382.

¹⁴ D. Feldman, „*Modalities of Internationalisation in Constitutional Law*”, în European

Review of Public Law, vol. 18, nr. 1, 2006, p. 109-131, 142.

¹⁵ Cauza C-286/90, hotărârea din 24 noiembrie 1992, *Anklagemyndigheden/Poulsen și Diva Navigation*, EU:C:1992:453.

¹⁶ A. Nollkaemper, „*The Role of National Courts in Inducing Compliance with International and European Law – a Comparison*”, în Cremona Marise (ed.), „*Compliance and the Enforcement of EU Law*”, Oxford University Press, 2012, p. 157-194, 159 și 162-168.

A se vedea răspunsul la întrebarea precedentă. Avantajul dreptului UE este acela că reprezintă un sistem bazat pe cooperarea dintre curți, în temeiul statului de drept, principiilor și valorilor agreate. Armonizarea diferitelor practici, pe baza acelorași dispoziții, permite constituirea unui spațiu comun în beneficiul persoanelor. În acest context, creșterea

Gertrude Lübbe-Wolff

Gertrude Lübbe-Wolff este profesor și judecător în cadrul de-al doilea senat al Bundesverfassungsgericht (Tribunalul Federal Constituțional din Germania). După ce a studiat dreptul la Universitatea din Bielefeld, Albert - Ludwigs - Universität din Freiburg și Harvard Law School, a obținut doctoratul în drept la Freiburg im Breisgau. Din 1979 la 1987 a fost asistent de cercetare la Bielefeld, concentrându-se pe dreptul public, istoria constituțională a epocii moderne și filosofia dreptului. Din 1988 până în 1992 a fost director al Wasserschutzamt („Biroul de protecție a apei”) din Bielefeld, înainte de a fi rechemată ca profesor în drept public la Universitatea din Bielefeld. În anul 2000, a primit premiul „Gottfried Wilhelm Leibniz” al Deutsche Forschungsgemeinschaft (cel mai important premiu german pentru cercetare). Publicații relevante: *Die ALS Grundrechte Eingriffsabwehrrechte (Nomos, Baden-Baden)*, 1988; *Recht und Moral im Umweltschutz (Nomos, Baden-Baden)*, 1999; *Umweltschutz durch Kommunales Satzungsrecht (Erich Schmidt, Berlin)* 1993 - 2. Auflage 1997; *Symbolische Umweltpolitik (Bernd Hansjürgens, coautor) (Suhrkamp, Frankfurt)*, 2000; *Effizientes Umweltordnungsrecht -*

numărului de trimiteri preliminare la CJUE reprezintă o evoluție binevenită.

A existat o serie de cauze în care i s-a solicitat Curții Constituționale din Letonia să introducă o cerere având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare de CJUE. Curtea nu a declarat că nu ar face acest lucru, în principiu. Dar, până în prezent, nu a identificat o astfel de necesitate¹⁷.

Kriterien und Grenzen (în colaborare cu Erik Gawe³) (Nomos, Baden-Baden), 2000; Globalisierung und Demokratie. Überlegungen am Beispiel der Wasserwirtschaft, în Recht und Politik 3/2004, S. 130-143; Substantiierung und der Subsidiarität Verfassungsbeschwerde, în EuGRZ 2004, S. 669-682.



1. Care este forma cea mai adecvată de receptare a dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre? Monismul, dualismul sau pluralismul juridic?

Raportul dintre dreptul UE și dreptul național al statelor membre ale UE ridică mai multe întrebări decât se poate răspunde în mod rezonabil atașând oricare dintre aceste etichete. Sau, pentru a răspunde altfel, fiecare dintre aceste categorii ar avea nevoie de o definiție complexă a sensului său cu privire la o multitudine de întrebări înainte de a putea fi aplicată în mod rezonabil la raportul dintre dreptul UE și dreptul național. Voi

¹⁷ A se vedea, spre exemplu, hotărârile Curții Constituționale în cauza nr. 2008-47-01, 28 mai 2009, par. 15.2, și în cauza nr. 2010-71-01 19

noiembrie 2011, par. 24. Textul în limba engleză este disponibil la adresa http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2008_47_01.htm.

răspunde așadar direct la câteva dintre întrebări, fără a explicita și fără a încerca să fac referire în totalitate la una dintre categoriile enunțate mai sus.

Ar fi de presupus că, în influențarea raportului dintre dreptul UE și dreptul național, constituțiile naționale au un cuvânt de spus.

Ele ar trebui să influențeze acest raport într-un mod care să reducă la minimum, fără a exclude însă cu orice preț, posibilitatea ca autoritățile naționale, inclusiv instanțele naționale, să se poată afla în imposibilitatea de a se conforma dreptului UE.

Ca parte a programului de minimizare a conflictelor, constituția va trebui - în principiu - să permită aplicabilitatea directă, fără acte ulterioare de punere în aplicare, a dreptului UE la nivel național, în măsura în care dreptul UE reclamă aplicabilitatea directă.

Gradul în care actele naționale se conformează dreptului UE trebuie pus în legătură cu limitele competențelor UE și trebuie definite într-un mod care să țină seama de cerințele funcționării unei ordini supranaționale (vezi răspunsurile la întrebările nr. 2 și urm.).

2. Într-o logică de sisteme, coexistența dintre ordinea juridică internă și ordinea juridică externă este sau nu este una concurentă? Cum se pot respecta supremațiile, atât a Constituției în dreptul intern, cât și cea specifică ordinii juridice a Uniunii Europene?

Situația în care constituția națională nu aderă la o abordare a supremației necondiționate a oricărui act juridic al UE, în absența unei terțe părți competente să soluționeze conflictul, implică în mod necesar posibilitatea unor susțineri contrare de prioritate. Structural, sistemul

rezultat se află la antipodul sistemelor ierarhizate, dintre care organizarea militară a fost cel mai proeminent model (și cel mai influent, în măsura în care este vizată formularea ideilor despre organizare). Este vorba despre un sistem cu echilibru delicat, care impune o analiză atentă, în orice moment, a perspectivelor proprii și opuse ale fiecăreia dintre părți. Tocmai această analiză atentă, care revine și organelor UE, este ceea ce este menit să promoveze un atare sistem.

3. Credeți că supremația absolută și necondiționată a dreptului Uniunii Europene a influențat în mod decisiv jurisprudența tribunalelor constituționale ale statelor membre? Trebuie să existe condiții pentru utilizarea normelor de drept al Uniunii Europene și a jurisprudenței CJUE de tribunalele constituționale?

Răspunsul la prima întrebare depinde de fiecare constituție respective - dacă acordă prioritate necondiționată dreptului UE sau impune anumite rezerve, și dacă susține sau nu vreun tip de control juridicțional al legislației, naționale sau transnaționale. În Germania, Legea fundamentală (*Grundgesetz*, GG) impune o rezervă. Cu anumite precizări, ea susține și chiar impune integrarea Germaniei în UE. În principiu, acest lucru este înțeles a implica obligația de a respecta dreptul UE, astfel interpretat de CJUE. Există însă un avertisment. Articolul cu privire la integrare (art. 23 GG) nu permite derogări de la ceea ce este protejat de clauza privind limitele revizuirii* de la art. 79 alin. (3) GG. Sunt inadmisibile modificările aduse Legii fundamentale care afectează împărțirea federației în landuri, participarea acestora la procesul legislativ sau principiile de bază ale Constituției (demnitatea omului

* Cf. cauza C-62/14, *Gauweiler*, hotărârea Curții de Justiție din 16 iunie 2015, EU:C:2015:400 (n.tr.).

și democrația), competențele UE nu sunt determinate de UE în sine, ci depind de o atribuire specifică. În consecință, Tribunalul Constituțional Federal va aprecia dacă aceste limite privind integrarea sunt respectate și protejate de autoritățile naționale și dacă ele ar putea implica revizuirea aplicabilității actelor UE în Germania. Cu toate acestea, aplicabilitatea va fi refuzată numai în cazul în care competențele UE au fost încălcate în mod vădit și cu relevanță sistemică. Curțile Constituționale ale altor state membre, spre exemplu, Franța, Grecia, Italia, Polonia, Spania și Republica Cehă, au interpretat în mod comparabil constituțiile lor, pentru a permite nu numai integrarea în UE, dar și stabilirea limitelor acesteia, care sunt supuse controlului jurisdicțional național. În ceea ce privește a doua întrebare, în opinia mea, o constituție a unui stat membru care permite în mod clar integrarea europeană nu are nevoie de norme specifice de aplicare a dreptului UE, inclusiv a jurisprudenței CJUE, care este obligatorie. Este de la sine înțeles că integrarea în UE presupune respectarea regulilor normale ale jocului. Ceea ce poate necesita clarificare sunt limitele deferenței, dacă este cazul.

4. Declararea unor acte de drept primar al Uniunii Europene ca fiind contrarii constituțiilor naționale afectează supremația dreptului Uniunii Europene sau poate fi permisă uneori, spre exemplu, prin prisma respectării drepturilor fundamentale ale omului? Ar trebui reconsiderată, într-un asemenea context, doctrina răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene?

Dacă un act al Uniunii Europene este declarat contrar constituției naționale de către o instanță constituțională națională, cu consecința că este inaplicabil la nivel național sau că autoritățile naționale trebuie să acționeze pentru a preveni

intrarea sa în vigoare, aceasta echivalează cu o negare (parțială) a supremației dreptului UE. Consider că o apreciere de ordin jurisdicțional în acest sens ar presupune că, din punctul de vedere al constituției naționale, nu poate fi admisă răspunderea pentru nerespectarea aceluși act. Apropo, mă întreb dacă nu ar fi preferabil să se vorbească despre declararea *aplicării unui act al UE la nivel național* (mai degrabă decât actul UE în sine) ca fiind contrară constituției naționale, pentru că nu actul în sine, ci numai forța sa obligatorie în temeiul constituției naționale se află în competență națională.

5. Judecătorul constituțional național este, în principiu, egal celui european? Putem vorbi despre o interpretare reală a dreptului primar al Uniunii Europene efectuată de tribunalele constituționale ale statelor membre?

Cred că răspunsul la ambele întrebări trebuie să fie negativ. Instanțele naționale nu pot pretinde în mod rezonabil un „ultim cuvânt” în ceea ce privește dreptul UE ca atare (cu atât mai puțin pentru dreptul UE lipsit de validitate), ci doar un ultim cuvânt cu privire la caracterul său obligatoriu în temeiul constituției naționale (a se vedea răspunsul la întrebarea nr. 4). În măsura în care acest lucru implică în mod necesar o interpretare a dreptului UE, aceasta este o interpretare în sensul dreptului național. Deși o astfel de interpretare poate fi perfect rezonabilă, având caracter avansat în plan jurisdicțional, din punctul de vedere al ordinii juridice a UE aceasta nu constituie o interpretare oficială a dreptului UE, cu excepția situației în care este adoptată de CJUE, iar ea revine CJUE, iar nu instanței naționale, ceea ce o face relevantă din punct de vedere juridic pentru ordinea juridică a UE. Odată ce o ordine juridică națională a ales să admită posibilitatea controlului jurisdicțional al forței obligatorii

a actelor UE, în temeiul constituției naționale, în materie se deschide o potențială dualitate a punctelor de vedere - național sau european - , care nu poate fi reconciliată printr-o încercare de ordin teoretic.

6. Există un număr în creștere de tribunale constituționale care au adresat întrebări preliminare CJUE. Putem vorbi despre extrema ratio sau despre un instrument obișnuit de cooperare? În fapt, există ierarhie, confruntare sau pură cooperare între CJUE și tribunalele constituționale?

Trimiterile preliminare ar trebui să fie văzute ca instrument comun de cooperare. Dacă Tribunalul Constituțional Federal din Germania a utilizat acel instrument doar o singură dată până în prezent, aceasta se explică prin aceea că el a considerat că o trimitere preliminară trebuie realizată doar în cazuri excepționale. Motivul este faptul că Tribunalul Constituțional Federal exercită controlul asupra împrejurării dacă instanțele de drept comun și-au îndeplinit sau nu obligația de a sesiza CJUE cu trimiteri preliminare, potrivit art. 267 TFUE, ca echivalent funcțional al sesizării

Tribunalului Constituțional de către acele instanțe. În temeiul dreptului german, obligația instanțelor ale căror decizii nu mai pot fi atacate de a efectua trimitere preliminară la CJUE (art. 267 paragraful al treilea TFUE) revenea deja celei mai înalte instanțe *de drept comun* în cauză. Împrejurarea de a nu efectua o trimitere preliminară, în mod nemotivat, este considerată încălcare a dreptului la accesul la o instanță constituită prin lege, și anume a dreptului părții de a-și vedea cauza soluționată de organul judiciar competent (art. 100 alin. (1) GG). În cazul în care a fost sesizat cu o plângere constituțională, și dacă, în mod evident, era necesară efectuarea unei trimiteri la CJUE, Tribunalul Constituțional Federal nu va efectua el însuși trimiterea preliminară, ci va anula decizia instanței care nu a efectuat trimiterea, pentru motivul că instanța a încălcat dreptul la o instanță constituită prin lege, și va trimite cauza spre rejudecare, urmând a fi efectuată și trimiterea preliminară necesară. Aceasta reprezintă doar un aspect de diviziune eficientă a muncii între instanțele naționale, iar nu un tratament excepțional al trimiterilor preliminare.

Bertrand Mathieu

Bertrand Mathieu este un profesor francez de drept constituțional. A predat la Institut d'études politiques din Lyon, apoi la Faculté de droit et de science politique de l'université de Bourgogne (1992-1998). Din 1998 este profesor la Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, unde conduce, alături de profesorul Michel Verpeaux, Centrul de studii de drept constituțional. Este director al revistelor Cahiers constitutionnels de l'Université Paris I și Constitutions, publicate la Dalloz, președinte al Association française de Droit constitutionnel și membru al Consiliului Superior al Magistraturii (2011- 2015). A

publicat sute de articole, studii și volume, între care amintim: B. Mathieu, "Le droit à la vie", Editions du Conseil de l'Europe, 2005, B. Mathieu, M. Verpeaux, "Droit constitutionnel",



Presses universitaires de France, 2004, iar, mai recent, B. Mathieu (împreună cu Philippe Ardant), "Droit constitutionnel et institutions politiques", ed. a 26-a, LGDJ, 2014.

1. Care este forma cea mai adecvată de receptare a dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre? Monismul, dualismul sau pluralismul juridic?

Trebuie să considerăm că, în fapt, nu mai funcționăm într-un sistem juridic unificat. Există mai multe ordini juridice: ordinea juridică constituțională națională, ordinea juridică a Uniunii Europene, ordinea convențională, în care trebuie să distingem sistemul Convenției europene a drepturilor omului și dreptul internațional general. Ierarhia normelor poate fi diferită în fiecare sistem juridic, de asemenea în ordinea juridică națională, Constituția primează, în ordinea juridică a Uniunii Europene, dreptul Uniunii primează asupra ansamblului normelor naționale. Această situație ar putea duce la blocaje, dar sistemul este, în fapt, reglat de judecători, care efectuează de cele mai multe ori interpretări compatibile cu diversele norme.

2. Credeți că supremația absolută și necondiționată a dreptului Uniunii Europene a influențat în mod decisiv jurisprudența tribunalelor constituționale ale statelor membre? Trebuie să existe condiții pentru utilizarea normelor de drept al Uniunii Europene și a jurisprudenței CJUE de tribunalele constituționale?

În iunie 2004 s-a petrecut o etapă esențială în luarea în considerare a dreptului comunitar de judecătorul constituțional. Într-o serie de patru decizii, Consiliul a considerat că, în principiu, nu poate controla constituționalitatea dispozițiilor legislative care reprezintă transpunerea exactă și necesară a unei directive comunitare (Decizia 2004-496 DC). Deci, atunci când legiuitorul național transpune în legislația națională o

directivă, pur și simplu răspunde la o cerință a dreptului UE, care îi este impusă în temeiul unei norme constituționale. În ipoteza în care substanța legii este doar eticheta dispoziției comunitare transpuse, examinarea constituționalității legii conduce neapărat Consiliul Constituțional la pronunțarea asupra constituționalității directivei. Or, numai Curtea de Justiție a Uniunii Europene are competența de a examina regularitatea directivei. Normele care reglementează raporturile dintre Constituție, directivele europene și legile care le transpun sunt astfel enunțate de Consiliu*: „Întrucât, în temeiul primului alineat al articolului 88-1 din Constituție, Republica participă la Comunitățile Europene și la Uniunea Europeană constituită de către statele care au ales în mod liber, în virtutea tratatelor care le-au instituit, să exercite în comun unele dintre competențele lor; astfel, transpunerea în legislația națională a unei directive comunitare este rezultatul unei cerințe constituționale; întrucât revine, prin urmare, Consiliului Constituțional, sesizat în condițiile prevăzute de articolul 61 din Constituție, cu privire la o lege destinată să transpună în legislația națională o directivă comunitară, asigurarea respectării acestei cerințe; întrucât, cu toate acestea, controlul său este supus unei duble limitări; având în vedere, în primul rând, că transpunerea unei directive nu poate să contravină unei norme sau principiu inerent identității constituționale a Franței, cu excepția cazului în care legiuitorul constituant a fost de acord; considerând, pe de altă parte, că, înainte de promulgarea legii, în termenul prevăzut de articolul 61 din Constituție, Consiliul Constituțional nu poate sesiza Curtea de Justiție a Comunităților Europene cu o trimitere preliminară prevăzută de articolul 234 din

* i.e. *Consiliul Constituțional din Franța* (n.tr.).

Tratatul instituind Comunitatea Europeană; prin urmare, se poate declara drept neconformă cu articolul 88-1 din Constituție doar o dispoziție legislativă aflată manifest în contradicție cu directiva pe care trebuia să o transpună; în orice caz, este de competența instanțelor judecătorești naționale, dacă acestea consideră necesar, să sesizeze Curtea de Justiție a Comunităților Europene cu o trimitere preliminară.”

Astfel, supremația Constituției este afirmată dublu. Pe de o parte, în ceea ce privește prevalența dreptului comunitar asupra dreptului național (art. 88-1 din Constituție), iar pe de altă parte, prin faptul că existența unor dispoziții constituționale inerente identității constituționale a Franței poate duce la respingerea acestei supremații. Dar altfel, Consiliul a întărit exigența respectării dreptului comunitar, întemeindu-se pe faptul că această cerință este, de asemenea, una constituțională.

Principiul potrivit căruia Consiliul nu supune controlului constituționalității legile de transpunere a directivelor reflectă recunoașterea dezvoltării principiilor comune ordinilor juridice europene și naționale și încrederea arătată judecătorilor de la Luxemburg pentru a asigura, cu intervenția instanțelor naționale¹⁸, protecția în domeniul de aplicare a dreptului comunitar.

În Decizia 2000-440 DC, Consiliul a considerat că punerea în aplicare a dreptului comunitar a reprezentat pentru legiuitor un obiectiv de interes general, care contribuie la justificarea unei derogări de la principiul constituțional al egalității.

În Decizia 2001-455 DC, Consiliul Constituțional a pus în discuție normele

constituționale privind inversarea sarcinii probei în cauzele civile. În această decizie, și așa cum se arată în comentariul publicat de către secretarul general al instituției, Consiliul Constituțional ține seama pe deplin de dreptul comunitar în interpretarea normelor constituționale naționale și se încearcă, pur și simplu, prevenirea unei viitoare contradicții evitând crearea unui conflict imediat.

3. Declarația unor acte de drept primar al Uniunii Europene ca fiind contrarii constituțiilor naționale afectează supremația dreptului Uniunii Europene sau poate fi permisă uneori, spre exemplu, prin prisma respectării drepturilor fundamentale ale omului? Ar trebui reconsiderată, într-un asemenea context, doctrina răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene?

În cazul în care conformitatea legii și, prin urmare, a directivei transpuse este analizată în legătură cu un principiu specific ordinii juridice naționale, Curtea de la Luxemburg nu poate asigura protecția acestui principiu, iar cerința constituțională referitoare la protecție poate fi îndeplinită doar dacă Consiliul Constituțional este în măsură să-și recapete competența.

Domeniul său de aplicare este mai larg decât cel care rezultă din jurisprudența Tribunalului Constituțional Federal din Germania¹⁹, în timp ce logica profundă a raționamentului este aceeași. Într-adevăr, judecătorul constituțional german se întemeiază pe nivelul de protecție a drepturilor fundamentale, în timp ce judecătorul francez se referă la natura normei sau a principiului protejat²⁰. Logica

¹⁸ A se vedea, în acest sens, A. Levade, *Le Conseil constitutionnel aux prises avec le droit communautaire dérivé*, RDP 2004, p. 889 și urm.

¹⁹ Decizia *Solange II*, BverfGE 37-271.

²⁰ A se vedea, în acest sens, J. Roux, *Le Conseil constitutionnel, le droit communautaire dérivé et la Constitution*, în RDP 2004, p. 913 și urm.

judecătorului constituțional italian, care își păstrează competența în cazul în care dreptul comunitar nu respectă principiile fundamentale ale dreptului constituțional sau drepturile inalienabile ale persoanei²¹ este totuși foarte apropiată de aceea a judecătorului francez.

4. Există un număr în creștere de tribunale constituționale care au adresat întrebări preliminare CJUE. Putem vorbi despre extrema ratio sau despre un instrument obișnuit de cooperare? În fapt, există ierarhie, confruntare sau pură cooperare între CJUE și tribunalele constituționale?

Decizia 2013-314 QPC este prima prin care Consiliul efectuează o trimitere preliminară la Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Chestiunea prioritară de constituționalitate viza o prevedere din Codul de procedură penală (art. 695-46), aplicată în baza unei decizii-cadru europene de instituire a mandatului european de arestare. Această dispoziție a fost contestată deoarece excludea orice cale de atac împotriva deciziei camerei de instrucție ce încuviința, după predarea persoanei unui stat membru al Uniunii Europene, în cadrul unui mandat european de arestare, extinderea efectelor acestui mandat și pentru alte infracțiuni. Consiliul consideră, implicit, că această dispoziție este de natură să pună o problemă de constituționalitate din perspectiva art. 16 din *Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1789*.

Dar, pe de altă parte, Consiliul se întemeiază pe art. 88-2 din Constituție, care prevede că „legea stabilește regulile pentru mandatul european de arestare în conformitate cu actele adoptate de instituțiile Uniunii Europene” pentru a considera că legiuitorul constituant a

realizat eliminarea obstacolelor constituționale care ar putea împiedica adoptarea unor legi necesare pentru punerea în aplicare a mandatului european de arestare. Aceasta implică faptul că instanța constituțională nu poate controla conformitatea cu Constituția a legilor care derivă din exercitarea de către legiuitor a marjei de apreciere care i-a fost lăsată de prevederile tratatului european. Consiliul arată că, în conformitate cu decizia-cadru europeană, se pune întrebarea dacă statul are obligația de a prevedea că judecătorul decide fără drept la o cale de atac în cazul în care situația dată necesită interpretarea deciziei-cadru. A invocat art. 267 TFUE pentru a considera CJUE competentă exclusiv pentru de a se pronunța, pe calea trimiterii preliminare, asupra acestei interpretări. Prin urmare, a trimis întrebarea la CJUE și a decis să suspende judecarea chestiunii prioritare de constituționalitate. Consiliul Constituțional se confruntă însă apoi cu o altă cerință, constituțională de această dată, de a statua într-un termen de trei luni (vom observa că această decizie este pronunțată la 4 aprilie, chestiunea prioritară a fost trimisă la data de 27 februarie, iar termenul limită expira pe 27 mai). Consiliul a decis să solicite CJUE să se pronunțe de urgență, nu numai în temeiul acestei cerințe constituționale, ci invocând, de asemenea, dispoziții europene specifice în ceea ce privește spațiul de libertate, securitate și justiție, precum și privarea de libertate al cărei obiect era reclamantul.

Consiliul Constituțional deschide porțile unei sesizări a CJUE prin intermediul trimiterii preliminare, ceea ce nu era tocmai așteptat. Cu siguranță, această sesizare se limitează la ipoteza controlului de constituționalitate care implică interpretarea normelor europene.

²¹ Hotărârea nr. 183/73 din 27 decembrie 1973.

Mai rămâne doar ca această procedură să poată fi extinsă la alte ipoteze, inclusiv în ceea ce privește dreptul de a alege și de a fi ales ale cetățenilor Uniunii (art. 88-3 din Constituție) și în special a examinării legilor de transpunere a directivelor în legătură cu procedura de la art. 61 din Constituție. Din acest punct de vedere, este deosebit de slab argumentul amintit în comentariul autorizat publicat pe site-ul Consiliului Constituțional, potrivit căruia trebuia să se pronunțe în acest caz în termen de o lună, iar acesta nu putea efectua o trimitere preliminară (Decizia 2006-543 DC).

În plus, Consiliul nu se referă la rezerva referitoare la existența unor principii inerente identității constituționale, așa cum este cazul în cadrul art. 88-1 din Constituție.

În acest caz, raționamentul este următorul: Constituția obligă Consiliul Constituțional să verifice marja de apreciere a legiuitorului în conformitate cu dreptul european, iar dreptul european impune judecătorului național să trimită la CJUE întrebarea referitoare la interpretarea dreptului Uniunii Europene.

Rostane Mehdi

Rostane Mehdi este profesor de drept public la Aix-Marseille Université și la Colegiul Europei din Bruges. În mod regulat, este profesor invitat la numeroase universități din Franța și din străinătate (Hartford, Moscova, Sankt Petersburg, Tunis, Alger, Luxemburg, Roma). Conduce Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (din cadrul l'UMR CNRS 6201). Principalele publicații: R. Mehdi, „Institutions européennes”, Hachette supérieur, colecția „HU Droit”, 2007, 320 p.; „L'Union européenne et le fait religieux: éléments constitutionnels et priorités politiques”, Civilisations et droit public,

Pe acest dublu temei se greșează inițiativa judecătorului constituțional. Ar trebui remarcat de asemenea că, Consiliul Constituțional este cel care face să aibă prioritate exigența europeană asupra unei condiții constituționale de procedură, aceea potrivit căreia trebuie să acționeze în termen de trei luni. Această cerință constituțională este invocată doar ca unul dintre argumentele în sprijinul trimiterii la CJUE, pentru a decide de urgență, dar Curtea de la Luxemburg stabilește termenele.

Această decizie marchează o schimbare semnificativă în sensul articulării standardelor constituționale și europene, din ce în ce mai puțin reglementate de principiul ierarhic (a se vedea B. Bonnet, *Repenser les rapports entre les ordres juridiques*, Lextenso 2013, B. Mathieu, *Constitution, tout bouge et rien ne change*, Lextenso 2013). O altă problemă este greutatea dreptului comparat în raport cu modul în care este evidențiat în comentariul la decizia publicată pe site-ul Consiliului. Observăm că numeroase instanțe constituționale s-au adresat CJUE prin intermediul trimiterii preliminare.

Bibliothèque de droit public européen, Esperia Publications, Londra, 2005, p. 559-587; „Variations sur le principe de sécurité juridique”, în „Le droit communautaire en principe(s), Liber amicorum, Jean Raux, Apogée”, Rennes, 2006, p. 177-199; „L'ordre juridique communautaire – Primauté”, Jurisclasseurs Europe, éditions du Juris-Classeur, aprilie 2006; „Nécessité et droit communautaire”, în „L'état de nécessité en droit international”,



*Colloque de la SFDI, Pedone, 2007, p. 109-124; „La preuve devant les juridictions communautaires”, în H. Ruiz Fabri și J.-M. Sorel, „La preuve devant les juridictions internationales”, Pedone, 2007, p. 165-181; „L’effet direct du droit communautaire”, *Jurisclasseurs Europe, éditions du Juris-Classeur, 2008.**

1. Care este forma cea mai adecvată de receptare a dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre? Monismul, dualismul sau pluralismul juridic?

Curtea de Justiție a respins, după cum știm, „dualismul” inerent concepției internaționaliste de a consacra unitatea ca fundament al supremației dreptului comunitar sau al Uniunii, concepție străină distincției unei „supremații internaționale” și unei „supremații interne”. Primit foarte general de doctrină, ca pe o axiomă, fundamentul specific atribuit supremației dreptului Uniunii Europene rămâne contestat de unii, în ultimii ani.

Relațiile dintre ordinea juridică a Uniunii Europene și sistemele juridice interne sunt adesea tumultuoase. Într-adevăr, în pofida aspirațiilor contrare ale Curții, principiul supremației rămâne, într-o anumită măsură, cel puțin, discutabil în statele membre.

Deși nu trebuie să exagerăm consecințele practice, o profundă neînțelegere opune încă uneori judecătorii naționali și cei europeni în ceea ce privește temeiul supremației dreptului comunitar. Filtrul constituțional subzistă complet, la fel specificitatea dreptului comunitar în raport cu dreptul internațional, în acest fel, relevantă în mod excepțional. În jurisprudență, supremația acordată dreptului Uniunii se întemeiază acum pe dreptul constituțional, uneori mai

rar, din cauza naturii sale, uneori combinând aceste două temeuri (cum este cazul la Curtea de Casație franceză). Alegerea uneia sau alteia dintre aceste soluții se face în funcție de mai mulți factori, începând cu reperatele constituționale ale fiecărui stat. Nu putem pretinde desigur să se efectueze un studiu sistematic de drept comparat, ceea ce ar fi o provocare într-o Uniune, acum, cu douăzeci și șapte de membri *. De asemenea, ne vom mulțumi să restabilim esența soluțiilor naționale.

În acest sens, arătăm, puțin heterodox, că pentru a impune pe deplin efectele sale în ordinea internă, dreptul Uniunii de astăzi trebuie să facă obiectul unui fel de recunoașteri interne (practic un fel de *acquis*). Părăsind câmpul certitudinilor doctrinare, este clar că dreptul UE, precum restul dreptului internațional, continuă să fie privit ca un drept secundar. Ar fi nerealist să ne așteptăm ca statele, singurele entități care rezultă dintr-un proces de autocreare (cf. M. Virally, *Sur un pont aux ânes: les rapports entre droit international et droits internes*, în *Mélanges H. Rolin*, Pedone, 1964, p. 494), să recunoască unei organizații internaționale și dreptului pe care ea îl generează o omnipotență fondatoare. La acest punct, situația poate fi doar imperfectă, dat fiind caracterul incomplet al ordinii juridice a Uniunii Europene în sine. Multă vreme, rolul statelor membre în punerea în aplicare a dreptului și politicilor comunitare a fost subestimat. Acestea păreau reduse la o atitudine pur pasivă, aceea de a lăsa să se întâmple acțiunea dreptului supranațional. Realitatea arată că nu este așa. Într-adevăr, iar acest lucru nu este cel mai puțin important dintre paradoxurile sale, dreptul Uniunii trebuie să se întemeieze pe structurile naționale existente, structuri

* Cu începere din 1 iulie 2013, Croația a devenit al douăzeci și optulea stat membru al Uniunii

Europene (n.tr.).

juridice, de care depinde în mod crucial. Desigur, statele membre sunt implicate în transpunerea directivelor, dar această activitate este doar aspectul cel mai vizibil al cooperării indispensabile pentru aplicarea corespunzătoare a dreptului comunitar, în ansamblul său. Prin urmare, este clar că, în configurația actuală, Comunitatea nu se poate lipsi de această colaborare a statelor care, probabil, le confirmă în refuzul lor de a accepta o regulă de origine pur comunitară.

Acesta este un fapt care înclină să ia în considerare în special dispozițiile constituționale de inserare a dreptului Uniunii în ordinele juridice interne (C. Grewe și H. Ruiz Fabri, *La situation respective du droit international et du droit communautaire dans le droit constitutionnel des États*, în *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Pedone, Paris, 2000). Asistăm la o europeanizare veritabilă a textelor constituționale (V. Constantinesco, *Des racines et des ailes, essai sur les rapports entre droit communautaire et droit constitutionnel, Au carrefour des droits, Mélanges en l'honneur de L. Dubouis*, Dalloz, Paris, 2002, în special p. 314 și urm.). Numai în ultimii douăzeci și cinci de ani, constituțiile naționale care nu aveau astfel de texte, au fost îmbogățite cu prevederi de natură a preciza condițiile de apartenență a statelor la Uniunea Europeană și modalitățile de punere în aplicare a principiilor și drepturilor stabilite de instituțiile comunitare. În acest sens, tratatele și dreptul secundar au primit, *ab origine*, „un sigiliu constituțional capabil a le conferi o imunitate constituțională veritabilă” (V. Constantinesco, *op. cit.*, p. 311).

Din această perspectivă, se observă că unele state s-au concentrat pe alegerea unei autorități constituționale largi (fără a fi nelimitată) pentru a eluda dezavantajele asociate necesității de a adapta permanent prevederile constituționale în fiecare etapă nouă a construcției

comunitare (care este cazul, așa cum vom vedea, spre exemplu, al Republicii Federale Germania). Alte state, cum ar fi Franța, au preferat un sistem de abilitare punctuală sau selectivă (O. Dord, *Ni absolue, ni relative, la primauté du droit communautaire procède de la Constitution*, în H. Gaudin (ed.), *Droit constitutionnel, droit communautaire, vers un respect réciproque?*, Economica, Paris, 2001, p. 129 și urm.). Această opțiune necesită o adaptare a Legii fundamentale cu ocazia fiecărei revizuirii a tratatului, pentru a asigura caracterul adecvat al primului cu angajamentele asumate în cadrul celui de-al doilea. Aceste clauze sunt considerate a asigura un control democratic înaintea procesului de integrare, intervenția ulterioară a judecătorului garantând realizarea în aval. În orice caz, acestea oferă supremației dreptului comunitar o bază constituțională, respingând planul secundar al naturii originale a acestuia. Cu toate acestea, nimic nu mai este destul de simplu.

Monismul permite, în principiu, judecătorului intern să se întemeieze numai pe constituție. Dualismul conduce, împotriva tuturor așteptărilor, la combinarea temeiurilor constituționale și comunitare, pentru a proteja caracteristicile dreptului ce izvorăște din tratate. Astfel, în mod paradoxal, în Germania și Italia, concepția dualistă tradițională a raporturilor dintre dreptul internațional și dreptul intern a determinat instanțele să recurgă la teza specificității dreptului comunitar pentru a-i asigura superioritatea față de legislația națională. Doar rațiunile specifice naturii sale au permis conferirea unui statut privilegiat dreptului comunitar, făcându-l să scape de consecințele dualismului.

Cu toate acestea, refuzul de a se întemeia supremația dreptului Uniunii Europene exclusiv pe natura sa *sui generis* reflectă voința unanimă a statelor membre, dincolo de particularitățile

sistemelor lor, pentru a menține constituția ca fiind singurul creuzet (și, prin urmare, principala limită) a acestei supremații.

2. Într-o logică de sisteme, coexistența dintre ordinea juridică internă și ordinea juridică externă este sau nu este una concurentă? Cum se pot respecta supremațiile, atât a Constituției în dreptul intern, cât și cea specifică ordinii juridice a Uniunii Europene?

Voi răspunde la această întrebare în doi timpi. Mai întâi arătând că judecătorii au, în general, ideea unui conflict care rezultă din alegații contradictorii. Apoi, pentru a sublinia că raporturile dintre ordinele juridice se conjugă într-un mod mai degrabă empatic decât concurențial.

a) Fără îndoială, se menționează în toate ordinele juridice naționale o dorință de a crea un „sanctuar” pentru norma constituțională. Acesta este sistemul în care constituantul (*lato sensu*) va veghea să nu existe niciun indiciu (cel puțin în ordinea juridică internă) că norma fundamentală este constituția. Aceasta ne permite să revenim un moment la condițiile în care mecanismul chestiunii prioritare de constituționalitate a fost inițial perceput în Franța. Nerăbdător pentru a asigura chestiunii de constituționalitate un avantaj „concurențial” printr-un control de convenționalitate perfect aclimatizat de justițiabili și judecători, legiuitorul organic a decis să impună principiul priorității controlului de constituționalitate. Nimic nu putea fi stabilit de la început, în măsura în care această întrebare a venit de la cei care au generat cele mai multe discuții în timpul procesului de elaborare a legii organice. Inițial, cel puțin, soluția de a

permite alegerea de către justițiabil pentru a se exprima în favoarea uneia sau altei forme de control se pare că avea sprijinul unei mari părți a doctrinei. Prin înscrierea mecanismului într-un registru de tip preliminar s-a urmărit creșterea încrederii justițiabililor în justiție. S-ar putea imagina că, fără a ceda unei abordări utilitariste, în circumstanțele date, s-ar fi favorizat controlul constituțional ori de câte ori norma internațională nu ar fi permis înlăturarea aplicării unei legi. De asemenea, am putea presupune că, atunci când conținutul normelor de referință s-ar fi confundat, ar fi fost mult mai interesant pentru justițiabili să se bazeze pe un Consiliu Constituțional apt să abroge *erga omnes* dispoziția în cauză.

Prin evoluții succesive, ideea unei chestiuni prioritare de constituționalitate a ajuns în punctul de a fi inclusă în proiectul de lege organică. Afirmarea „priorității chestiunii prioritare de constituționalitate”, cu toate acestea, s-a temperat la cererea guvernului, printr-o rezervă extrasă din „condițiile articolului 88-1 din Constituție”. Această precauție răspunde intenției guvernului de a distinge clar controlul de convenționalitate de controlul de constituționalitate. În fapt, părea necesar, în ochii celor avizați, să nu ascundă raporturile (în cele din urmă) stabilizate între dreptul Uniunii Europene și dreptul constituțional, prin stabilirea unei priorități, fără excepție, care ar fi plasat, în consecință, mecanismul chestiunii prioritare de constituționalitate într-o situație instabilă în raport cu cerințele ordinii juridice a Uniunii Europene. De asemenea, vicepreședintele Consiliului de Stat a solicitat să existe o „prioritate a întrebărilor conform dreptului comunitar cu privire la alte chestiuni de constituționalitate”*, în timp

* Este vorba despre Jean-Marc Sauvé; a se vedea audierea publică din 23 iunie 2009 la Comisia pentru legi constituționale, legislație și administrarea generală a Republicii” [*Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de*

l'administration générale de la République] din Adunarea Națională a Franței, la adresa: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cloi/08-09/c0809058.asp> (n.tr.).

ce președintele Curții de Casație și prim-procurorul Parchetului de pe lângă Curtea de Casație garantează judecătorului libertatea de a decide în primul rând modalitatea cea mai aptă de a asigura justițiabililor o protecție eficientă și diligentă a drepturilor fundamentale ale omului. Nelăsându-se convins, Parlamentul a decis să nu rețină această rezervă.

O poziție prudentă, care se explică în principal prin trei preocupări. Fără îndoială, Parlamentul a încercat să „sanctuarizeze” norma constituțională, asigurându-se că nu există niciun indiciu (cel puțin în ordinea juridică internă) în sensul lipirii Constituției de caracter de normă fundamentală. În plus, el a fost probabil sensibil la faptul că „exigențele articolului 88-1” prezentau contururi prea nesigure pentru a le putea considera un punct de sprijin de necontestat pentru o excepție de la regula priorității. Într-adevăr, până în prezent, art. 88-1 a fost interpretat de Consiliul Constituțional în sensul că dă naștere unei obligații de transpunere a directivelor, subsidiară doar necesității de a respecta o normă sau principiu inerent identității constituționale din Franța. Sau, putem presupune că excepția prevăzută de legiuitorul organic ar fi dorit să se aplice doar în acest caz singular. Parlamentul s-a temut totuși ca, printr-un efect de domino, judecătorul ordinar să nu iasă treptat din cadrul stabilit de Consiliul Constituțional și să nu răstoarne regula priorității ori de câte ori un mijloc procedural s-ar întemeia simultan pe o încălcare a Constituției și pe încălcarea dreptului UE. În cele din urmă, după cum a subliniat P. Bon²², Parlamentul era îngrijorat de faptul că includerea în tratat a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene va determina, în cele

din urmă, o dilatare disproporționată a excepției extrasă din „cerințele articolului 88-1” și demonetizarea ulterioară a chestiunii prioritare de constituționalitate în sine. Noi înțelegem că, în aceste condiții, propunerile urmau să precizeze în mod expres că interzicerea tuturor normelor naționale, indiferent de rangul lor, care împiedicau facultatea instanțelor naționale de a proceda conform art. 267 TFUE nu avea nicio șansă de reușită²³.

Întrebat cu privire la constituționalitatea legii organice, Consiliul Constituțional a dat sentimentul de confirmare a alegerilor făcute de Parlament, pentru fiecare dintre punctele de mai sus. În primul rând, a subliniat că intenția legiuitorului organic a fost aceea de a „garanta respectarea Constituției” și de „a aminti locul său de vârf în cadrul ordinii juridice interne.” În al doilea rând, a indicat „că prin impunerea unui control prioritar de constituționalitate înainte de examinarea motivelor lipsei de conformitate a unei norme legislative cu angajamentele internaționale ale Franței, legiuitorul organic a urmărit să asigure respectarea Constituției și să reamintească locul său în vârful ordinii juridice interne; că această prioritate are ca efect unic impunerea, în orice caz, a examinării observațiilor ridicate în fața instanței; aceasta nu restrânge competența acesteia din urmă, după aplicarea dispozițiilor referitoare la chestiunea prioritare de constituționalitate, de asigurare a respectării superiorității în fața legilor, tratatelor și acordurilor aprobate și ratificate prin lege și a normelor Uniunii Europene. [...]”.

De asemenea, putem considera că legea organică nu organizează succesiunea posibilelor controale pe un model ierarhic, ci, mai degrabă, într-o logică de succesiune temporală. Cu alte cuvinte,

²² P. Bon, La question prioritaire de constitutionnalité après la loi organique du 10 décembre 2009, *Rev. fr. dr. Ad.*, 2009, p. 1121.

²³ D. Simon și A. Rigaux, *Drôle de drame: la Cour de cassation et la question prioritaire de constitutionnalité*, *Europe*, n° 5, mai 2010.

controlul de constituționalitate nu înlocuiește controlul de convenționalitate²⁴. De aici, se poate deduce, din considerentele 14 și 20, că Decizia nr. 2009-595 incită „mai degrabă să gândim că acele două controale nu pot fi exercitate simultan.” Atunci când adresează o chestiune de constituționalitate, judecătorul ar trebui să suspende procedura în curs, așteptând să se pronunțe Consiliul Constituțional, cu excepția derogărilor motivate prin urgență sau protejarea libertății individuale.

b) Concordanțele materiale între ordinele juridice constituie, de asemenea, un factor puternic de pacificare a raporturilor între dreptul Uniunii Europene și dreptul statelor membre.

Această evoluție se datorează eforturilor Curții de la Luxemburg de a detensiona raporturile dintre dreptul Uniunii și cel național. Fără îndoială, se cunosc avertismentele care au fost trimise de Tribunalul Federal Constituțional din Germania (M.-C. Ponthoreau, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, Paris, 2010, p. 340). Ca atare, CJCE a urmărit acordarea doritei respectări a identității naționale a statelor membre, a căror identitate constituțională este esențială.

Această preocupare reiese evident mai ales din hotărârea pronunțată în cauza *Schmidberger* (CJCE, 12 iunie 2003, C-112/00, *Schmidberger și Republik Österreich*). Curtea a recunoscut judecătorului național competența de a verifica dacă, în acest caz, măsurile contrare liberei circulații a mărfurilor, dar justificate de necesitatea de a proteja exercitarea unui drept fundamental, erau proporționale cu scopul legitim urmărit. Marja de apreciere acordată instanțelor interne (ordinare sau constituționale) este de natură să promoveze o convergență a

percepțiilor naționale și europene în materia drepturilor fundamentale.

În cauza *Omega* (CJCE, 14 octombrie 2004, C-36/02), Curtea a fost din nou sesizată cu o chestiune legată de compatibilitatea unei libertăți fundamentale cu o dispoziție constituțională în privința drepturilor fundamentale. Menționând că, „potrivit instanței de trimitere, interzicerea exploataării comerciale a jocurilor de divertisment implică simularea unor acte de violență împotriva persoanelor, în special reprezentarea actului de ucidere a ființelor umane, corespunde nivelului de protecție a demnității umane, pe care Constituția națională urmărește să o asigure pe teritoriul Republicii Federale Germania”, Curtea a considerat, în cele din urmă, că măsurile nu erau contrare cerințelor dreptului comunitar.

Mai recent, Curtea a fost întrebată de *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă din Austria) cu privire la compatibilitatea unei reglementări care permitea autorităților austriece să refuze recunoașterea în întregime a numelui unui resortisant austriac, așa cum a fost stabilit în statul de reședință al acestuia, cu principiul liberei circulații și a libertății de ședere a cetățenilor Uniunii. În speță, statul de cetățenie arăta că, incluzând un titlu de noblețe, acest nume nu putea fi recunoscut de dreptul constituțional austriac. Curtea de Justiție a considerat că trebuie „să se admită că, în contextul istoriei constituționale a Austriei, Legea privind abolirea clasei nobiliare, ca element al identității naționale, poate fi luată în considerare la evaluarea comparativă a intereselor legitime cu dreptul de liberă circulație a persoanelor recunoscut de dreptul Uniunii.” (CJUE, 22 decembrie 2010, C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein/ Landeshauptmann von Wien*).

²⁴ B. Genevois, *Le contrôle a priori de constitutionnalité au service du contrôle a posteriori*,

à propos de la décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Rev. Fr. dr. Ad.*, 2010, p. 5.

Fără îndoială, cauza *Melki* ilustrează mai acut dorința împărtășită de Curte și instanțele naționale de a evita pe cât posibil ca invocarea argumentelor specifice de ordin constituțional să nu se soldeze în mod sistematic cu o criză (CJUE, 22 iunie 2010, cauzele conexe C-188/10 și C-189/10, *Melki și Abdeli*). Cauza a luat naștere într-un context constituțional profund reînnoit. Într-adevăr, atunci când drepturile și libertățile protejate constituțional sunt amenințate, Legea constituțională din 23 iulie 2008 permite Consiliului Constituțional să controleze *a posteriori* conformitatea acestor legi cu Constituția. Modalitățile de aplicare a acestui sistem au fost definite prin legea organică promulgată la 10 decembrie 2009 (declarată ea însăși conformă cu Constituția de Consiliul Constituțional, la 3 decembrie 2009, decembrie 2009 – Decizia nr. 2009-595 DC, JORF 11 decembrie 2009, p. 21381). Întrucât institua o chestiune prioritară de constituționalitate (QPC), legea organică a fost identificată foarte repede a conține semintele unei posibile neconcordanțe cu dreptul Uniunii Europene (B. Genevois, *Le contrôle a priori de constitutionnalité au service du contrôle a posteriori*, à propos de la décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, în RFDA 2010, p. 1). Întrucât acorda prioritate intervenției Consiliului Constituțional, legea organică a creat un risc de coliziune frontală cu cerințele principiului aplicării imediate a dreptului Uniunii Europene. „Perioada de rodaj” (*ibidem*) nu a fost una foarte lungă. Sesizată cu prima ocazie, Curtea de Casație a ales să se trimită această chestiune delicată arbitrajului ... CJUE. Procedând astfel, ea a creat o stare de emoție pentru o mare parte a comunității juridice franceze, care solicita clarificări de la un Consiliu Constituțional deosebit de reactiv și de la Consiliul de Stat.

Fără a relua detaliile unui caz foarte comentat, vom aminti doar principalele

etape care au urmat sesizării instanței de la Luxemburg de către Curtea de Casație. Cu ocazia unei plângeri împotriva legii privind deschiderea către concurență și reglementarea sectorului jocurilor de noroc și a jocurilor de noroc online, Consiliul Constituțional a reprimat rapid controversa (Cons. const., 12 mai 2010, dec. n° 2010-605 DC, JORF 13 mai 2010, p. 8897). Acesta a încercat să clarifice mai întâi modalitățile de articulare între conformitatea legilor cu Constituția, atribuție ce îi revine, și controlul compatibilității lor cu angajamentele internaționale și europene ale Franței de către instanțele de judecată ordinare. Procedând într-o logică diferită, aceste două controale nu pot fi confundate și plângerea legată de lipsa de compatibilitate a legislației interne cu angajamentele internaționale nu poate fi considerată ca o plângere de neconstituționalitate (considerentul 11). De asemenea, este logic ca un control al compatibilității dreptului UE cu legea statului să fie exclus. Continuând argumentul său, Consiliul Constituțional a considerat că autoritatea deciziilor sale în conformitate cu art. 62 [din Constituție] nu limitează competența instanțelor administrative și judiciare de a face să aibă prioritate aceste angajamente în fața unei prevederi legislative care le-ar încălca, chiar când acesta din urmă a fost declarată constituțională. Acesta risipește, de asemenea, confuzia că Curtea de Casație a fost capabilă să creeze, stabilind că art. 23-3 din legea organică nu privează puterea judecătorului de a „suspenda imediat orice posibil efect al legii incompatibile cu dreptul Uniunii Europene, asigurând menținerea drepturilor persoanelor care derivă din angajamentele internaționale și europene ale Franței și garantând deplina eficacitate a deciziei jurisdicționale”; adaugă faptul că „nici art. 61-1 din Constituție, nici art. 23-1 și următoarele [...] nu împiedică judecătorul

sesizat cu o cauză în care este invocată incompatibilitatea unei legi cu dreptul Uniunii Europene, ca în orice moment [s.n.], să dispună tot ceea ce este necesar pentru a preveni ca dispozițiile interne să împiedice eficacitatea deplină a normelor UE aplicabile în acest litigiu” (considerentul 14); în cele din urmă, „art. 23-1 și urm. [...] nu privează în continuare instanțele administrative și judiciare, inclusiv atunci când trimiterea unui chestiuni prioritare de constituționalitate este facultativă sau când deciziile lor nu sunt susceptibile de vreo cale de atac, în temeiul dreptului intern, de obligația sesizării Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o trimitere preliminară formulată în baza art. 267 TFUE” (considerentul 15). Lucrurile sunt acum clare pe fond. Ca parte a unui perimetru perfect circumscris, fiecare dintre controale poate fi desfășurat fără riscul de ingerințe adverse reciproce. Trebuie constatat totuși că ne găsim într-o confuzie semantică largă. Prin esență exclusivă, prioritatea se transformă într-un concept permisiv. Trebuie să ne întrebăm atunci dacă nu cumva Consiliul Constituțional nu neagă alegerea imprudentă a Parlamentului. Legiuitorul este dezavuat pentru proiectarea dispozitivului chestiunii prioritare de constituționalitate în termenii unei concepții de ierarhie a raporturilor între sisteme, deși o interpretare combinată a acestora părea a fi mai concordantă cu evoluția jurisprudenței europene și naționale. La câteva săptămâni după Consiliul Constituțional, Consiliul de Stat a luat un angajament ferm în același sens (CE, 14 mai 2010, n° 312305, OFPRA c/ Rujovic: JurisData n° 2010-006167). Chiar dacă era sesizat în cadrul unui litigiu fără legătură cu punerea în aplicare a dreptului Uniunii Europene, a precizat, într-un remarcabil *obiter dictum*, că prevederile legii organice „nu exclud ca judecătorul administrativ, judecător de drept comun

în aplicarea dreptului Uniunii Europene, să asigure efectivitatea, fie în absența chestiunii prioritare de constituționalitate, fie la sfârșitul procedurii de soluționare a acestei chestiuni, fie în orice moment al acestei proceduri, iar în cazul în care urgența solicită acest fapt, să dispună încetarea imediată a oricăror efecte potențiale ale dreptului intern contrare dreptului Uniunii Europene” (D. Simon și A. Rigaux, *Le feuilleton de la question prioritaire de constitutionnalité: drôle de drame, quai des brumes, le jour se lève?*, în Europe 2010, repère 6).

Dacă nu alege sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul art. 267 TFUE, Consiliul Constituțional trebuie să se asigure că nicio autoritate nu oferă mai puțin efect util acestei dispoziții (în conformitate cu decizia sa din 27 iulie 2006, nr. 2006-540, [...], considerentul 20).

Prin hotărârea din 22 iunie 2010 (CJUE, 22 iunie 2010, cauzele conexe C-188/10 și C-189/10 *Melki și Abdeli*), Curtea de Justiție ilustrează virtuțile acestui dialog dintre judecători, care, deși mai mult un dispozitiv tehnic și procedural, este o stare de spirit. Dorința de a ține seama de așteptările și constrângerile fiecăruia, fluxul de informații a permis aici prevenirea apariției unui conflict pe care mulți l-au considerat inevitabil. Într-adevăr, este clar că, dacă Consiliul Constituțional și Consiliul de Stat nu ar fi pronunțat deciziile lor, ulterior celei a Curții de Casație, Curtea de Justiție a Uniunii Europene ar fi adoptat în sine o poziție foarte diferită.

Curtea [de Justiție] a respins excepția de inadmisibilitate invocată de guvernul francez, arătând că „nu rezultă în mod evident că interpretarea efectuată de *Cour de cassation* a mecanismului întrebării prioritare privind constituționalitatea este vădit exclusă în considerarea modului de redactare a dispozițiilor naționale”. În plus, a amintit, în primul rând, că „instanțele

naționale au cea mai largă posibilitate de a sesiza Curtea în măsura în care consideră că o cauză pendinte ridică probleme privind interpretarea sau aprecierea validității dispozițiilor dreptului Uniunii care necesită pronunțarea unei decizii de către acestea (CJCE, hotărârea din 16 ianuarie 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, Rec., p. 33, pct. 3, CJCE, hotărârea din 27 iunie 1991, *Mecanarte*, C-348/89, Rec., p. I-3277, pct. 44, și CJCE, hotărârea din 16 decembrie 2008, *Cartesio*, C-210/06, Rec., p. I-9641, pct. 88). În al doilea rând, Curtea a amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, începând cu cauza *Simmenthal*, a decis că „instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept al Uniunii are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu, aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioară, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional” (CJCE, hotărârea din 20 martie 2003, *Kutz-Bauer*, C-187/00, Rec., p. I-2741, pct. 73, CJCE, hotărârea din 3 mai 2005, *Berlusconi și alții*, C-387/02, C-391/02 și C-403/02, Rec., p. I-3565, pct. 72, precum și CJCE, hotărârea din 19 noiembrie 2009, *Filipiak*, C-314/08, Rep., p. I-11049, pct. 81).

Din această perspectivă, nu pot fi satisfăcute cerințele inerente însăși naturii dreptului Uniunii Europene dacă, „în cazul în care, în ipoteza unui conflict între o dispoziție de drept al Uniunii și o lege națională, soluționarea acestui conflict ar fi rezervată unei autorități, alta decât instanța chemată să asigure aplicarea dreptului Uniunii, investită cu o putere de apreciere proprie, chiar dacă obstacolul astfel provocat în calea eficienței depline a acestui drept nu ar fi decât temporar”. De asemenea, Curtea reține că, dacă mecanismul chestiunii prioritare de

constituționalitate „avea drept consecință să împiedice, atât înainte de transmiterea unei întrebări privind constituționalitatea, cât și, după caz, după decizia *Conseil constitutionnel* cu privire la această întrebare, jurisdicțiile administrative și judiciare naționale să își exercite facultatea sau să își îndeplinească obligația, prevăzute la art. 267 TFUE, de a sesiza Curtea cu întrebări preliminare”, legea organică ar fi, fără îndoială, în contradicție cu dreptul UE. Știm, însă, că, în caz de conflict între dreptul Uniunii Europene și dreptul intern, Curtea invită autoritățile naționale, inclusiv judiciare, să interpreteze pe cel din urmă, în lumina primului (*infra*).

Sensibilă la bunăvoința instanțelor franceze, CJUE a intenționat să pronunțe o hotărâre pansament. În primul rând, aceasta nu a negat că legea organică, după toate probabilitățile, ar putea contraveni dreptului Uniunii Europene. Cu toate acestea, este posibil să se adopte o interpretare conformă cu cerințele principiului supremației; ceea ce Consiliul Constituțional și Consiliul de Stat, din fericire, au făcut. Curtea de Justiție a Uniunii Europene punctează, implicit, și interpretarea mai puțin inspirată pe care, la rândul său, Curtea de Casație a dezvoltat-o din legea organică. În orice caz, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a ținut să amintească, pedagogic, conținutul obligațiilor judecătorilor naționali, definite de jurisprudență, încă din 1978. În aceste condiții, prioritatea stabilită de legea organică devine compatibilă cu dreptul Uniunii Europene, în măsura în care celelalte instanțe naționale rămân libere:

„- să sesizeze Curtea, în orice stadiu al procedurii în care consideră necesar și chiar la capătul unei proceduri incidentale de control al constituționalității, cu orice întrebare preliminară pe care o apreciază a fi necesară;

- să adopte orice măsură necesară pentru asigurarea protecției jurisdicționale

provizorii a drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii și

- să înlăture aplicarea, la capătul unei asemenea proceduri incidentale, a respectivei dispoziții legislative naționale dacă o apreciază ca fiind contrară dreptului Uniunii”. (pct. 57).

Spectrul unei confruntări la distanță între judecători se îndepărtează, în măsura în care Curtea este conștientă de faptul că nu este posibil să eludeze cerințele prevăzute la art. 4 alin. (2) TUE (CJUE, hotărârea din 12 mai 2011, cauza C-391/09, *Malgozata Runevic-Vardyn, Lukasz Pawel Wardyn*, pct. 86). Respectul pentru identitatea națională a statelor membre oferă interpretarea care trebuie să reiasă din dreptul UE. Această cerință este oarecum firească pentru poziția judecătorilor naționali, care cred că punerea în aplicare a dreptului UE se află sub semnul unei duble loialități: datoria reiese atât din prevederile tratatului, cât și din dispozițiile constituționale. Văzut în lumina acestei evoluții, însăși existența principiului autonomiei este durabil asigurată.

După ce au făcut parte dintr-un „dispozitiv de rezistență constituțională la supremația dreptului european în anii 1970”, drepturile fundamentale apar acum ca un „unificator de loialitate” sau chiar o „dizolvare” a antinomiilor (preluăm aici expresii lui L. Scheeck, *Le dialogue des droits fondamentaux en Europe, Fédérateur de loyautés, dissolvant de résistances?*, în E. Bribosia, L. Scheeck, A. Ubeda de Torres, *L'Europe des Cours: loyautés et résistances*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 19). Fără a fi eliminate în totalitate, riscurile de coliziuni normative sunt în scădere. Doar foarte logic, fiind vorba de judecători care lucrează pentru apariția unei comunități de valori de care se atașează și pe care

o animă cu o preocupare constantă, empatie și încredere reciprocă (în acest sens, M. Verdussen subliniază că „drepturile fundamentale nu au sediul materiei doar în corpusul constituțional, dar, de asemenea, și în instrumentele internaționale”, ceea ce pune în mod inevitabil problema articulării cataloagelor de drepturi, *Justice constitutionnelle: Larcier*, 2013, p. 121 și urm.). Președintele [Bruno] Genevois* a constatat că o coerență globală a unui univers juridic devenit multipolar depinde de disciplina la care fiecare dintre jurisdicțiile în cauză este de acord să se supună (*ibidem*, p. 10). Dar judecătorii au reușit să definească, în lumina unui veritabil criteriu al caracterului rezonabil**, termenii unei relații nu doar pașnice, ci stimulate de voința comună de a comanda, în principal, în jurul un imperativ categoric: protecția drepturilor fundamentale. Acesta din urmă devine punctul focal al unui dialog care informează un *habitus sociétatis* și care structurează dispoziții de procedură legate de trimiterea preliminară sau chestiunea prioritara de constituționalitate, ale căror virtuți unificatoare nu sunt destinate pentru a sărbători. Rupând-o cu o jurisprudență constant reiterată, Consiliul Constituțional a completat această evoluție prin acceptarea directă a efectuării unei trimiteri preliminare la CJUE (sub semnul întrebării, începând cu decizia n° 2013-314 QPC, 4 aprilie 2013). Această evoluție a fost posibilă prin impregnarea europeană în creștere a sistemelor judiciare naționale. Într-adevăr, deschiderea regimurilor constituționale conduce frecvent la întrepătrunderi de situații normative. Dreptul Uniunii Europene nu este doar un izvor de obligații de conduită în sarcina autorităților publice, acesta formează, de asemenea, substanța legii interne. Atunci

* Fost președinte de secție în cadrul Consiliului de Stat francez (n.tr.).

** Original - „*règle de raison*” (fr.); cf. și „*rule of reason*” (en.) (n.tr.).

revine judecătorului (inclusiv constituțional) să dezvolte un raționament „conciliant” (M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, Larcier, 2012, p. 132), în termenii căruia, în cazul în care dispozițiile convenționale (în sens larg) și constituționale formează un „tot indivizibil” (*ibidem*, p. 136-137), Curtea de Justiție, dacă este cazul, va trebui să fie sesizată pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare. În termenii utilizați de *Corte Costituzionale*, dreptul Uniunii Europene devine un „element constitutiv al criteriului de constituționalitate” în cadrul acțiunii în legalitate constituțională formulată cu titlu principal, „concretizează” cerințele pe care Constituția le stabilește în privința legislației (CJCE, 17 noiembrie 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri/ Regione Sardegna*, C-169/08, pct. 13). Mai pe larg, Consiliul își reafirmă angajamentul de a avea cu CJUE o relație de colaborare a cărei durabilitate depinde însă de încrederea pe care o vor avea unul în celălalt toți actorii în cauză. De asemenea, Curtea n-ar trebui să o facă nimic care ar putea provoca o reacție de sfidare din partea judecătorilor naționali. Acesta trebuie să se abțină, în special în ceea ce privește excesul de autoritate.

Dar este surprinzător faptul că a adoptat recent o înțelegere a raporturilor de sisteme, zădărniciind eforturile de a reduce prejudiciile hrănite împotriva sa de anumite curți constituționale (CJCE, 26 februarie 2013, *Stefano Melloni/ Ministero Fiscal*, C-399/11). Pur și simplu, privând instanța națională să susțină prevalența dispozițiilor constituționale mai favorabile, în materia judecării persoanelor în lipsă, Curtea a realizat, în acest caz, probabil, o utilizare necorespunzătoare a principiului supremației. În acest sens, a reintrodus o dimensiune ierarhică într-un spațiu de dialog care se organizase treptat, pe baza unei empatii reciproce, creând un sentiment de

revenire la o retorică ce contribuise, în alte vremuri, la distragerea atenției anumitor instanțe naționale.

3. Credeți că supremația absolută și necondiționată a dreptului Uniunii Europene a influențat în mod decisiv jurisprudența tribunalelor constituționale ale statelor membre? Trebuie să existe condiții pentru utilizarea normelor de drept al Uniunii Europene și a jurisprudenței CJUE de tribunalele constituționale? Declararea unor acte de drept primar al Uniunii Europene ca fiind contrarii constituțiilor naționale afectează supremația dreptului Uniunii Europene sau poate fi permisă uneori, spre exemplu, prin prisma respectării drepturilor fundamentale ale omului? Ar trebui reconsiderată, într-un asemenea context, doctrina răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene?

Ne întrebăm în mod inevitabil cu privire la poziția dezvoltată asupra acestui punct de către Tribunalul Federal Constituțional din Germania. Știm că a lăsat în suspans problema atitudinii pe care o va adopta când se va confrunta cu un act emis de Uniunea Europeană în afara competenței sale. Cu riscul supremației dreptului Uniunii Europene, în temeiul jurisprudenței sale, un astfel de act nu ar putea să se aplice în Germania. Fără a reveni la o doctrină bine stabilită, în decizia sa din 30 iunie 2009 (Lisabona), Curtea de Karlsruhe preia fraza „identitatea constituțională” folosită anterior de Consiliul Constituțional din Franța. Identitatea constituțională este proiectată aici în raport cu elementele materiale ale suveranității, respectiv ansamblul mijloacelor fără de care un stat încetează a invoca aceeași calitate („*Staatlichkeit*”). Din această perspectivă, se intenționează să se procedeze, dacă este cazul, la două tipuri de control: un control *ultra vires*,

pentru a neutraliza efectele unui exces neregulat de competență pentru o instituție europeană (inclusiv CJUE)²⁵; un control de conservare a identității constituționale. În această a doua ipoteză, judecătorul ar proteja „nucleul irevocabil al Constituției germane”²⁶ în lupta de a face de netrecut linia dincolo de care Republica Federală nu mai poate exista ca putere suverană²⁷.

Pare foarte puțin probabil că un astfel de conflict ar putea fi dezlegat prin punerea în aplicare a răspunderii statului membru. În plan juridic, acest lucru este evident, de conceput, însă riscant dată fiind povara politică a unei atari opțiuni...

4. Judecătorul constituțional național este, în principiu, egal celui european? Putem vorbi despre o interpretare reală a dreptului primar al Uniunii Europene efectuată de tribunalele constituționale ale statelor membre? Există un număr în creștere de tribunale constituționale care au adresat întrebări preliminare CJUE. Putem vorbi despre extrema ratio sau despre un instrument obișnuit de cooperare? În fapt, există ierarhie, confruntare sau pură cooperare între CJUE și tribunalele constituționale?

Trimiterea preliminară ocupă în sistemul de drept, un loc special, asigurând autoritatea uniformă a dreptului

Uniunii Europene²⁸. Procedura se bazează pe o repartizare a competențelor „simplă și eficientă”²⁹ între instanțele naționale și Curtea de la Luxemburg. Primele sesizează Curtea cu o dificultate în înțelegerea sau aprecierea legalității dreptului Uniunii Europene, în timp ce este de competența celei din urmă să „spună dreptul”. Eficacitatea dispozitivului depinde de puterea spiritului de cooperare în toți actorii implicați, dizolvându-se antagonismele și construindu-se principii comune. După cum reiese din trimiterea adresată CJUE de Consiliul Constituțional francez (în cauza *Jeremy F.*, decizia 2013-314 P QPC), curțile constituționale nu mai ezită să se strecoare într-un spațiu de dialog judiciar. Cooperarea loială între instanțele judecătorești constituie un standard procedural de încredere reciprocă a părților interesate la dialog. Cu toate acestea, încrederea nu se hotărăște, ci se construiește sau se câștigă. Decizia 2013-314 P QPC este, din acest punct de vedere, un revirement al Consiliului Constituțional, care confirmă capacitatea sa de a depăși o serie de vechi prejudecăți. Judecătorul a fost convins, cel puțin în anumite limite, de utilitatea unei „schimbări de paradigmă”. Prin inițierea unui *aggiornamento* pe care puțini observatori l-au prevăzut, Consiliul Constituțional a intrat în avangarda

²⁵ Arătăm că, la 31 ianuarie 2012, Plenul *Ústavní soud* (Curtea Constituțională din Republica Cehă) a pronunțat o hotărâre care constituia o „premieră” în istoria justiției europene. Ea a apreciat că hotărârea CJUE din 22 iunie 2011 din cauza *Landtová* (C-399/09) reprezenta un act *ultra vires*, prin care Curtea își depășise competențele transferate Uniunii Europene de Republica Cehă. A se vedea *Reflets*, nș 1/2012, p. 26, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-03/fr_2012_reflets1.pdf.

²⁶ F.C. Mayer, Rashomon à Karlsruhe, în *RTDE*, nș 1 / 2010, p. 77.

²⁷ Fără o definiție convergentă a elementelor de identitate constituțională, controlul asupra acestui punct ar crea cu siguranță un risc grav pentru uniformitatea de aplicare a dreptului Uniunii. De asemenea, acest control de identitate are, probabil, puține șanse să fie pus în aplicare, atât timp cât o decizie de neconformitate a Constituției pare plină de consecințe juridice și politice.

²⁸ CJCE, 16 ianuarie 1974, *Rheinmühlen*, 166/73.

²⁹ G. Vandersanden, *La procédure préjudicielle: à la recherche d'une identité perdue*, p. 619 [în *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruylant, Bruxelles, 1999].

curților constituționale care, pentru unii, exista de mult timp³⁰.

CJUE este solicitată asemenea unui acar, în vederea schimbării șinelor, care permite aici Curții Constituționale să stabilească, în conformitate cu art. 88-2 din Constituție, faptul că Parlamentul nu a depășit libertatea mijloacelor pe care i-a oferit-o transpunerea deciziei-cadru.

În acest caz, dreptul Uniunii Europene apare ca o normă de abilitare (mediată și încadrată) a legiuitorului național. În termenii folosiți de *Corte Costituzionale*, există un „element constitutiv al criteriului de constituționalitate”³¹ în cadrul acțiunii în legalitate constituțională. *Corte costituzionale* arată că, în sesizările de constituționalitate directe, dispozițiile de drept comunitar „au rolul de norme interpuse de natură să constituie parametrul pentru determinarea conformității reglementării regionale cu articolul 117 primul paragraf din Constituție [...] sau, mai precis, fac în mod concret operațional parametrul stabilit la articolul 117 primul paragraf din Constituție [...], ceea ce are drept consecință constatarea neconstituționalității dispoziției regionale considerate incompatibile cu aceste dispoziții comunitare”.³² Dreptul Uniunii Europene

„concretizează” cerințele pe care Constituția le fixează cu privire la legislație. Cu alte cuvinte, și pentru a reveni la circumstanțele cauzei aflate pe rolul Consiliului Constituțional, aprecierea conformității cu Constituția a art. 695-46 CPP*, și în special stabilirea împrejurării dacă, în mod necesar, conținutul acestei dispoziții decurge în mod necesar din prevederi ale deciziei-cadru, depinde de interpretarea acesteia. Cu toate acestea, CJUE este „competentă doar pentru a pronunța o hotărâre preliminară cu privire la astfel de chestiuni”³³.

Trebuie constatat atunci că europenizarea în creștere a țesutului constituțional³⁴ dă naștere unor situații frecvente de încadrare normativă. Mai mult decât o sursă de obligații de conduită, dreptul Uniunii comunică însăși substanța legii interne. Revine atunci judecătorului (inclusiv constituțional) să dezvolte un raționament „conciliant”³⁵, în conformitate cu care, atunci când dispozițiile convenționale (*lato sensu*) și cele constituționale formează un „tot unitar”³⁶, Curtea de Justiție trebuie, dacă este cazul, să fie sesizată cu o trimitere preliminară.

³⁰ Este vorba de Curtea Constituțională din Austria (de exemplu, CJCE, 3 mai 2003, *Wahlgruppe*, C-171/01), Curtea Constituțională din Belgia (de exemplu, CJCE, 26 iunie 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophones*, C-305/05; CJCE, 1 aprilie 2008, *Gouvernement de la Communauté française, Gouvernement Wallon/Gouvernement Flamand*, C-212/06), Curtea Constituțională din Lituania (CJCE, 9 octombrie 2008, *Julius Sabatuskas*, C-239/07), Tribunalul Constituțional din Spania (CJUE, 26 februarie 2013, *Stefano Melloni/Ministerio Fiscal*, C-399/11), Curtea Constituțională din Italia (CJCE, 17 noiembrie 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna*, C-169/08).

³¹ Citată de avocatul general J. Kokott (2 iulie 2009, pct. 22), *Corte Costituzionale* se referă la

propria sa jurisprudență, așa cum reiese din hotărârile nr. 7/2004, 166/2004, 406/2005, 129/2006 și 348/2007.

³² CJCE, 17 noiembrie 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna*, C-169/08, pct. 13.

* Codul de procedură penală francez („*code de procédure pénale*” (fr.); n.tr.).

³³ Considerentul nr. 7.

³⁴ V. Constantinesco, *Des racines et des ailes, essai sur les rapports entre droit communautaire et droit constitutionnel, Au carrefour des droits, Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, Dalloz 2002, în special p. 314 și urm.

³⁵ M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, Larcier, 2012, p. 132.

³⁶ *Ibidem*, p. 136-137.

François-Xavier Millet

Doctorat la Institutul Universitar European din Florența; absolvent al Facultății de drept de la Sorbona, al Sciences Po (IEP Paris) și al Universității „Jean Moulin Lyon 3”; numit profesor de drept public la Universitatea din Antile (polul din Guadalupe) ca urmare a unui concurs de promovare în postul de profesor (concours d'agrégation) (2013-2014); anterior, conferențiar la Universitatea Toulouse 1 Capitole.

François-Xavier Millet a primit premiul „Mauro Cappelletti” al Consiliului Constituțional [din Franța] (2013) pentru teza sa intitulată „L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres”. Domeniul său de cercetare a privit preponderent raporturile între ordini juridice, dreptul Uniunii Europene și dreptul constituțional comparat, atât în aspectele lor practice, cât și teoretice.

Cu începere din luna octombrie 2015, François-Xavier Millet este detașat la Curtea de Justiție a Uniunii Europene ca referent juridic (référéndaire) la cabinetul avocatului general Michal Bobek.

1. Care este forma cea mai adecvată de receptare a dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre? Monismul, dualismul sau pluralismul juridic?

Monismul și dualismul sunt cele două teorii clasice, cu caracter teoretic, care au fost elaborate la începutul secolului XX, pentru a explica diferitele modalități de integrare a normelor externe în ordinea juridică internă. Acestea reflectă specificitatea dreptului internațional, comparativ cu dreptul intern. Dreptul internațional este, într-adevăr, o ramură particulară de drept, având în vedere că nu deține mecanisme proprii de punere în aplicare, fiind necesar să se bazeze pe sistemele statelor, respectiv pe puterile executivă, legislativă și judecătorească,

pentru a putea să își producă pe deplin efectele. Deși dreptul Uniunii Europene este descris adesea ca un corp normativ autonom, care prezintă anumite caracteristici comune cu dreptul intern, acesta



trebuie să fie integrat în legislațiile naționale din Europa. Acesta este motivul pentru care monismul și dualismul sunt relevante și pentru înțelegerea modalității și măsurii în care dreptul UE, fie că este vorba despre dreptul primar (tratatele), fie despre dreptul secundar (directive și regulamente, în principal), se aplică în legislația națională.

Dualismul presupune existența unor ordini juridice separate, autonome și închise. Dreptul internațional este considerat un sistem străin de drept, în timp ce dreptul intern, ca lege a țării, beneficiază de autoritate deplină. Statele sunt singurele subiecte ale unui drept internațional care nu este direct aplicabil și ale cărui prevederi sunt lipsite de efect direct. În consecință, normele externe nu se pot aplica ca atare în dreptul intern. Acestea sunt aplicabile numai după ce au fost transformate în norme interne, în conformitate cu procedurile stabilite în legislația națională. Pluralismul juridic este o variantă a dualismului. Acesta pune mai mult accentul pe faptul că nu sunt doar două, ci mai multe ordini juridice la nivel mondial, fie internaționale, fie interne. În cele ce urmează, nu mă voi mai referi astfel la pluralism juridic. În cele din urmă, în ceea ce privește monismul, acesta se referă la existența unei ordini juridice unice, compusă din ordini subordonate, denumite uneori „ordini juridice parțiale”. În conformitate cu

această teorie, normele externe se aplică direct, ca atare, în dreptul intern. Nu este nevoie de o integrare formală a normelor externe în dreptul intern.

Determinarea celui mai adecvat model pentru asigurarea integrării dreptului UE este o chestiune normativă, la care este greu de oferit un răspuns. Este, într-adevăr, foarte subiectivă și depinde de punctul de vedere ideologic adoptat în raport cu dreptul UE și dreptul național. În calitate de sistem de norme primare și secundare, autonom, dar nu de sine stătător, legislația Uniunii Europene are nevoie să fie integrată de către statele membre. Acest lucru înseamnă, în special, faptul că tratatele UE trebuie ratificate de parlament și de președinte și, mai presus de toate, că toate regulile și principiile UE trebuie respectate și aplicate de către instanțele naționale. După cum s-a afirmat în repetate rânduri chiar de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, trebuie să se asigure *efectul util* [*effet utile*] al dreptului UE. Aceasta este principalul, dacă nu unicul obiectiv, care a fost întotdeauna urmărit de Curtea de Justiție în hotărârile sale. *Efectul util* este chiar rațiunea de a fi [*raison d'être*] a doctrinelor supremației și efectului direct care au fost elaborate anterior de Curte. Prin urmare, strict din punct de vedere al dreptului UE, cea mai „adecvată” modalitate de integrare va fi, cel mai probabil, aceea care garantează eficacitatea deplină și rapidă a normelor UE.

În această privință, mă îndoiesc că opțiunea dintre monism și dualism este una semnificativă și de anvergură, atunci când vine vorba despre stabilirea celui mai bun mod de a integra dreptul UE. Nu văd în ce măsură prima variantă poate fi mai potrivită decât a doua sau invers. În primul rând, se poate considera că monismul ar fi o opțiune mai adecvată. Într-o țară monistă, normele externe sunt aplicabile ca atare. Nu este necesară o transformare greoaie într-un act intern. Cu

toate acestea, tratatele trebuie să fie integrate într-un anumit mod, din moment ce, de obicei, acestea necesită ratificarea de către președinte, după aprobarea parlamentului. În cele din urmă, eficacitatea tratatelor UE este întotdeauna condiționată de aprobarea parlamentară. De asemenea, atunci când vine vorba despre norme secundare, nu există o diferență reală între monism sau dualism. Într-un sistem juridic dualist nu este necesară transpunerea directivelor și a regulamentelor în legi interne, dar cu toate acestea, ele se vor aplica ca atare în baza reglementării naționale care a acordat forță juridică tratatului (cum ar fi Legea privind Comunitățile Europene în Regatul Unit sau din Irlanda). În situația particulară a directivelor, cerința de a le transpune nu derivă din arhitectura instituțională națională, ci din însăși natura unei directive. Prin urmare, nu are nicio legătură cu monismul, dualismul sau pluralismul juridic.

În plus, monismul și dualismul nu oferă o soluție cu privire la ierarhizarea normelor între ordinele juridice. Nu acesta este scopul lor. Din această cauză, prin ele însele, aceste teorii nu ne ajută să determinăm care normă se va aplica în caz de conflict. Într-un sistem dualist, nu ar trebui să existe niciun conflict, având în vedere că normele internaționale nu sunt aplicabile ca atare. Odată ce acestea din urmă au fost integrate în dreptul intern, pot ocupa orice rang în ierarhia normativă. De cele mai multe ori, vor avea caracter legislativ, dar vor putea stabilite și la nivel constituțional. Este la latitudinea fiecărui stat de a decide, iar dualismul nu ar trebui să aibă un impact asupra acestei alegeri cu un accentuat caracter politic, discreționar. În același sens, monismul nu implică în mod necesar supremația deplină a dreptului internațional. Pentru anumiți cercetători, este chiar posibil să ne gândim la monism, coroborat cu supremația dreptului național.

Nu există totuși absolut nicio diferență reală între monism și dualism, astfel încât a alege una dintre soluții are oare un caracter absolut neutru? Dacă ne concentrăm doar asupra scopului lor, este adevărat. Dacă ne concentrăm asupra spiritului lor, răspunsul este mai puțin evident. Monismul și dualismul sunt, de asemenea - și, probabil, în principal - teorii politice. În esență, putem regăsi considerente puternice de natură politică. În timp ce dualismul, prin sacralizarea dreptului intern, ascunde o abordare absolută față de suveranitatea statului, monismul trebuie înțeles fie prin prisma științei, fie prin cea a pacifismului. Trebuie să ne amintim că dualismul a fost dezvoltat în principal de teoreticieni italieni și germani, într-un moment de naționalism și de autoafirmare a statelor, în timp ce monismul a fost susținut de teoreticieni care percepeau dreptul internațional ca expresie a statului de drept în relațiile dintre state potențial violente. Prin urmare, a decide cu privire la modalitățile în care dreptul UE ar trebui să fie integrat în legislația unui stat este în principal o acțiune politică, ținând seama de consecințele juridice reduse. În cazul în care un stat optează în favoarea dreptului internațional, va recurge la sistemul monist. Dacă acesta preferă mai degrabă să insiste pe propria suveranitate, atunci va opta pentru dualism.

2. Într-o logică de sisteme, coexistența dintre ordinea juridică internă și ordinea juridică externă este sau nu este una concurentă? Cum se pot respecta supremațiile, atât a Constituției în dreptul intern, cât și cea specifică ordinii juridice a Uniunii Europene?

Respectarea ambelor supremații sună ca misiunea imposibilă de a încadra un cerc. Cum am putea asigura simultan atât supremația constituțiilor naționale, cât și supremația dreptului Uniunii Europene?

Desigur, acest lucru nu ar fi o problemă în cazul în care domeniile de aplicare a normelor ar fi diferite. Ele se suprapun totuși din ce în ce mai mult. Normele UE sunt, într-adevăr, aplicabile în orice moment atunci când există un element transfrontalier; în caz contrar, există o așa-numită „situație pur internă”, când se aplică numai dreptul intern. De-a lungul timpului, CJUE a extins domeniul de aplicare a dreptului UE dincolo de sfera strictă a competențelor UE. Chiar dacă elementul transfrontalier este redus sau chiar, în unele cazuri, inexistent, CJUE consideră adesea că speța respectivă nu poate fi considerată ca „o situație pur internă”. Prin urmare, cauzele în care se pot aplica atât normele interne, cât și cele ale UE sunt numeroase.

În acest context, judecătorii naționali se confruntă cu tot mai multe cauze în care trebuie să stabilească care norme se aplică, cele interne sau cele ale UE. În cazul în care cele două seturi de norme conduc la același rezultat, instanțele nu trebuie neapărat să opteze pentru unul dintre ele, deși ar trebui să facă acest lucru din rațiuni de securitate juridică. Dacă, totuși, normele interne și ale UE se contrazic reciproc, judecătorii vor fi obligați să aleagă. Situația va fi diferită, însă, dacă normele aplicabile sunt reguli sau sunt principii, putând fi utilizat celebrul principiu *summa divisio*. În cazul principiilor, atât supremația constituției, cât și prevalența dreptului UE ar putea fi, eventual, protejate, având în vedere că principiile concurente, care nu sunt interpretate într-un mod absolut și clar, vor fi puse în balanță. Prin urmare, rezultatul poate fi la fel de favorabil atât pentru principiul constituțional intern, cât și pentru principiul UE. Cu toate acestea, în cazul în care normele aplicabile sunt reguli, nu se va putea atinge un echilibru mai mult sau mai puțin egal între acestea. Regulile sunt într-adevăr atât de specifice, încât răspunsul judiciar va fi de multe ori

- dacă nu chiar întotdeauna - unul clar: regula UE va prevala asupra regulii interne sau *invers*. În această mare dificultate, judecătorii nu vor avea altă soluție decât să ia o decizie fără echivoc cu privire la ierarhizarea normelor. Rezultă astfel că va fi aproape imposibilă corelarea supremației constituției cu prevalența dreptului UE.

Există totuși cel puțin două moduri de a gestiona această problemă, care ar putea conduce în cele din urmă la un rezultat satisfăcător pentru ambele părți. Prima cale se referă la identitatea constituțională ca un mijloc de a rezolva conflictul constituțional. Identitatea națională constituțională este, într-adevăr, protejată atât de dreptul UE, cât și de dreptul intern și poate reprezenta așadar o punte de legătură între cele două ordini juridice. În temeiul art. 4 alin. (2) TUE, Uniunea are obligația de a respecta identitatea națională a statelor membre, intrinsecă structurilor lor constituționale și politice. Este posibil să înțelegem că, în exercitarea competențelor sale, UE ar trebui să protejeze identitatea constituțională a statelor sale membre. În paralel, mai multe instanțe constituționale din Europa - cum ar fi cele din Franța, Germania, Polonia și Republica Cehă - au ridicat recent un nou tip de rezerve care vizează limitarea integrării în UE, pe baza identității constituționale, respectiv caracteristicile cele mai importante și distinctive care decurg din constituțiile lor. Deoarece aceste rezerve par a fi acceptate ca parte a dreptului UE, în temeiul art. 4 TUE, acest lucru sugerează că dispozițiile constituționale, care se bucură de un statut mai înalt în dreptul intern, sunt justificate chiar în baza dreptului Uniunii Europene. În consecință, acesta din urmă se bucură încă de supremație, în timp ce prevederile constituționale rămân superioare (pentru detalii, permiteți-mi să fac referire la lucrarea mea „*L'Union européenne et*

l'identité constitutionnelle des Etats membres”, LGDJ-Lextenso, 2013).

Cel de-al doilea mod de a reconcilia opiniile divergente referitoare la supremație se referă la adoptarea unei definiții formale - spre deosebire de o definiție substanțială - a supremației juridice. Într-adevăr, nu este necesar ca norma supremă să fie cea care prevalează în cazuri concrete. Formal vorbind, o normă cum ar fi constituția poate conferi autoritate tuturor normelor UE. Pe de o parte, în termeni practici, aceste din urmă norme vor avea întotdeauna prioritate față de toate normele interne în caz de conflict, cum ar fi în Țările de Jos. Pe de altă parte, din punct de vedere teoretic, constituția, în calitate de normă de abilitare pe baza căreia se aplică dreptul UE, este cea care se va bucura de supremație formală, dacă nu de una materială. Cercetătorii germani disting în acest sens între *Anwendungsvorrang* și *Geltungsvorrang*, adică supremația în ceea ce privește aplicarea efectivă a normelor și supremația în ceea ce privește validitatea lor. Această distincție nu este simplul produs al unor speculații intelectuale. Aceasta a permis, spre exemplu, ca Tribunalul Constituțional Spaniol, în hotărârea sa privind Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, să ajungă la concluzia că supremația dreptului UE nu excludea supremația Constituției spaniole. Chiar dacă o astfel de abordare, desigur, rămâne foarte abstractă, servește încă scopului de a încadra cercul în ordinea juridică europeană.

3. Credeți că supremația absolută și necondiționată a dreptului Uniunii Europene a influențat în mod decisiv jurisprudența tribunalelor constituționale ale statelor membre? Trebuie să existe condiții pentru utilizarea normelor de drept al Uniunii Europene și a jurisprudenței CJUE de tribunalele constituționale?

CJUE a fost întotdeauna fermă cu privire la supremația absolută și necondiționată a dreptului UE asupra dreptului național și a fost deseori criticată pentru o astfel de abordare rigidă. Cu toate acestea, astfel cum s-a exprimat judecătorul Pierre Pescatore, supremația este probabil o condiție „existențială” a dreptului UE, privit ca un set de norme comune tuturor statelor membre și, din acest motiv, este aplicabilă acestora în mod egal. Prin urmare, niciun stat membru nu ar trebui să invoce propriile dispoziții constituționale pentru a împiedica aplicarea deplină și efectivă a dreptului UE în întreaga Europă. Acest lucru a avut efecte evidente asupra jurisprudenței instanțelor de drept comun, în special în ceea ce privește relația dintre normele UE și reglementările interne. Judecătorii naționali au acceptat treptat că primele prevalează asupra celor din urmă, inclusiv în cazul în care reglementările au fost mai recente decât normele UE. Un astfel de pas a fost deja unul major în acele jurisdicții, precum Franța sau Regatul Unit, care au fost întotdeauna atașate de actele naționale emise de Parlamentele acestor țări, care reprezintă nici mai mult nici mai puțin decât voința generală a poporului. Când vine vorba de relația dintre dreptul UE și constituțiile statelor membre, problema a devenit mai importantă din cauza caracterului unic, evident, al constituțiilor. Spre deosebire de instanțele de drept comun, a căror sarcină este de a respecta legea în general, principala misiune a curților constituționale din Europa este de a aplica constituția. Prin urmare, nu este surprinzător că acestea au avut reticențe în a aplica dreptul UE, atunci când acest lucru ar determina neaplicarea constituției pe care aveau rolul de a o proteja.

S-ar fi putut considera inițial că domeniile de aplicare, de ordin material, a constituțiilor și dreptului UE erau diferite și, prin urmare, că nu se suprapuneau

într-o măsură semnificativă. Acest lucru a fost adevărat în trecut, având în vedere conținutul în principal economic al tratatelor UE. Această interpretare a devenit ulterior din ce în ce mai puțin corectă, deoarece, în primul rând, drepturile fundamentale au fost introduse în dreptul UE, „constituționalizându-l” astfel și, în al doilea rând, Uniunea Europeană a dobândit treptat competențe importante, dincolo de domeniul economic. În consecință, conflictele dintre cele două ordini au devenit din ce în ce mai probabile. Cu toate acestea, trebuie să se constate de la început că tribunalele constituționale nu au avut întotdeauna suspiciuni față de dreptul UE. Ele au demonstrat din ce în ce mai mult dorința de a aplica normele UE, uneori în detrimentul constituției. Se poate argumenta, în acest sens, că dreptul UE a avut o influență importantă asupra curților constituționale, deși acestea din urmă acceptă doar parțial să confere efect deplin dreptului UE.

În primul rând, curțile constituționale au respectat cerințele care decurg din dreptul UE. În special, acestea au redus treptat sfera de aplicare a controlului actelor UE. Cunoaștem, într-adevăr, că hotărârea CJCE *Foto Frost* se opunea ca instanțele judecătorești din statele membre să controleze legalitatea oricărei norme secundare UE în raport cu dreptul intern. Această atribuție revenea numai CJCE (exclusiv în privința legislației primare a UE). Acest lucru a condus la situația în care mai multe curți constituționale și-au suspendat controlul directivelor sau regulamentelor UE. În Germania, de exemplu, Curtea Constituțională Federală a recunoscut în 1986 că ar trebui să se abțină de la efectuarea unui control al acelor acte, din perspectiva drepturilor fundamentale, atât timp cât UE ar oferi o protecție adecvată și similară a drepturilor care decurg din *Grundgesetz* (a se vedea cauza *Solange*

2). În 2010, această instanță a decis, de asemenea, în cauza *Honeywell*, să nu declare *ultra vires* un act al UE care nu ar afecta în mod semnificativ repartizarea verticală a competențelor în detrimentul competențele statelor membre. În prezent, în Franța, *Consiliul Constituțional* nu examinează compatibilitatea legilor de transpunere a directivelor cu Constituția, cu excepția cazului în care acestea contravin regulilor și principiilor intrinseci identității constituționale a Franței. Puterea legislativă poate modifica totuși în continuare Constituția pentru a permite eficacitatea deplină a directivelor UE.

În al doilea rând, din ce în ce mai multe curți constituționale trimit către CJUE cereri având ca obiect pronunțarea unor hotărâri preliminare, solicitând orientări pentru interpretarea sau controlul legalității normelor secundare ale UE. Acesta este deja cazul Austriei, Belgiei, Franței, Germaniei, Italiei și Lituaniei. Ca rezultat al acestor acțiuni, curțile constituționale ale acestor țări au acceptat regulile jocului, recunoscând că ele au calitatea de instanțe, în sensul art. 267 TFUE. În acest sens, curțile constituționale sunt, de asemenea, instanțe ale Uniunii. Acestea aplică dreptul UE și, uneori, dreptul UE face chiar parte din dreptul constituțional intern, cum ar fi în Austria cu privire la Carta drepturilor fundamentale a UE sau în Franța pentru acele acte, cum ar fi mandatul european de arestare, care au impus o modificare a Constituției. Acest lucru aduce, cu siguranță, o schimbare a situației curente a mai multor curți constituționale, care nu sunt singure la vârful ierarhiilor judiciare, dar trebuie să împartă acest loc cu CJUE, instanța care le va ajuta sau chiar substitui în judecarea cauzelor.

O astfel de schimbare nu este totuși un proces unidirecțional. Jurisprudența internă în domeniul constituțional a afectat, de asemenea, chiar CJUE. De exemplu, CJCE a decis în 1969/1970 să

incluă drepturile fundamentale în dreptul UE, în parte deoarece Tribunalul Constituțional Federal German a fost reticent în a renunța la puterea sa de control, în favoarea supremației dreptului UE. În plus, CJUE nu este indiferentă față de hotărârile curților constituționale. Spre exemplu, în cauza *Melki*, privind caracterul prioritar al *chestiunii prioritare de constituționalitate* [*question prioritaire de constitutionnalité* / QPC] din Franța, CJUE s-a dovedit a fi destul de permisivă față de QPC și nu a ezitat să modereze propria hotărâre *Simmenthal*, probabil pentru a-și arăta disponibilitatea de a coopera cu *Consiliul Constituțional*. În sens mai general, este puțin probabil ca CJUE să nu ia în considerare hotărârile constituționale naționale care susțin tratatele UE doar după interpretarea unor dispoziții ale acestora, în conformitate cu constituția (a se vedea mai jos). În acest sens, curțile constituționale au definit limitele pe care instituțiile europene nu ar trebui să le încalce. Acest lucru este cu atât mai mult valabil în Franța, atunci când vine vorba de *laïcitatea* [*laïcité*] sau de indivizibilitatea Republicii.

În acest cadru, ar trebui să existe cerințe pentru a invoca normele juridice ale UE și jurisprudența CJUE de către curțile constituționale? Trebuie subliniat faptul că unele există deja, atât în dreptul UE, cât și în dreptul intern. În dreptul UE, art. 4 alin. (3) TUE consacră principiul cooperării loiale, denumit uneori încredere reciprocă: „*Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii*”. Acest principiu creează obligații clare din partea autorităților naționale, în vederea garantării *efectului util* al oricărei norme UE. Acest lucru poate să nu fie, în mod

evident, suficient, în cazul în care obiectivul este de a asigura eficacitatea deplină a legislației UE și, eventual, supremația asupra tuturor dispozițiilor constituționale. Probabil pentru a îndeplini mai bine acest obiectiv, multe constituții cuprind așa-numitele clauze privind Europa, respectiv dispoziții dedicate raporturilor fiecărui stat membru cu UE. Prin intermediul acestor prevederi, UE dobândește statut constituțional și câștigă, de asemenea, o legitimitate sporită. Ele pot fi apoi invocate în scopul facilitării respectării dreptului UE. În Franța, spre exemplu, putem regăsi dispoziții *ad-hoc*, alături de o dispoziție generală, și anume art. 88-1 conform căruia „*Republica participă la Uniunea Europeană constituită din state care au ales în mod liber să își exercite o parte din competențele lor în comun în temeiul Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, astfel cum rezultă din Tratatul semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007*”. Inițial, aceasta a fost o simplă dispoziție cu caracter declarativ, dar Consiliul Constituțional a interpretat-o ca fiind o cerință de a transpune directivele UE. Desigur, nimic nu-l împiedică ca în viitor să identifice alte obligații rezultate în temeiul art. 88-1.

În acest context, mă îndoiesc că ar trebui să se meargă mai departe de dispoziții generale privind UE în constituțiile naționale. Este, în primul rând, obligația instanțelor de drept comun de a pune în aplicare dreptul UE. Prin urmare, ne putem întreba de ce curțile constituționale ar trebui să aibă un statut special, clar definit, care le obligă să aplice dreptul UE în orice situație. Acest lucru nu ar fi nici foarte util, nici adecvat, deoarece ar pune curțile constituționale într-o poziție de subordonare, în favoarea tot a dreptului UE. Relația dintre dreptul UE și constituțiile naționale este una extrem de sensibilă. Pare mai adecvat să

se acorde încredere judecătorilor, europeni sau naționali, pentru a identifica compromisurile, astfel încât nimeni să nu se simtă îndepărtat de celălalt. În consecință, o dispoziție formulată în termeni generali, cum ar fi art. 88-1 în Franța este, probabil, mai potrivită decât o prevedere extrem de disputată care ar prevedea, spre exemplu, faptul că dreptul UE are prioritate față de orice dispoziții contrare ale legislației naționale, inclusiv chiar ale constituției. Acest tip de afirmație juridică se regăsește în constituțiile statelor federale consacrate, cum ar fi Germania, Elveția sau Statele Unite ale Americii. Deși UE este indiscutabil o federație unică, nu este totuși un stat suveran. În plus, statele membre ale UE nu ar accepta să fie reduse la cantoane elvețiene sau landuri germane, mai ales în cazul în care chiar jurisprudența din aceste jurisdicții arată că principiul supremației în statele federale nici nu se aplică cu strictețe atunci când prevederile constituționale locale sunt în discuție.

4. Declararea unor acte de drept primar al Uniunii Europene ca fiind contrarii constituțiilor naționale afectează supremația dreptului Uniunii Europene sau poate fi permisă uneori, spre exemplu, prin prisma respectării drepturilor fundamentale ale omului? Ar trebui reconsiderată, într-un asemenea context, doctrina răspunderii statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene?

La prima vedere, pare evident că normele secundare ale UE, care sunt declarate contrare constituțiilor naționale afectează supremația dreptului UE. Mai general, aceasta afectează aplicarea uniformă și *efectul util* al acestor norme. Acesta este de fapt motivul pentru care, în 1987, hotărârea *Foto Frost* menționată mai sus, împiedica instanțele naționale să invalideze normele UE. Anterior, în 1970, CJCE a clarificat, prin hotărârea

Internationale Handelsgesellschaft, că validitatea măsurilor comunitare ar putea fi apreciată numai în lumina dreptului comunitar și nu ar putea fi afectată de susțineri conform cărora acestea ar fi contrare drepturilor fundamentale statuate în constituțiile statelor membre.

Cu toate acestea, din cauza importanței deosebite a drepturilor fundamentale în orice ordine juridică constituțională, este discutabil, în prezent, dacă CJUE nu ar trebui să lase mai multă autonomie instanțelor naționale, astfel încât acestea să poată să declare, eventual, normele UE ca fiind lovite de nulitate atunci când acestea încalcă unele drepturi fundamentale stipulate în constituția națională. Acest lucru nu ar fi cu siguranță un pas minor pentru CJUE. Prin urmare, este de înțeles că ar fi extrem de reticente în a merge pe acest drum alunecos, deoarece acest lucru ar putea conduce la destrămarea întregii construcții judiciare a Europei. În plus, pare mai degrabă inutil să se ofere instanțelor naționale o astfel de marjă largă de apreciere, într-un moment în care UE și drepturile omului de la nivel național se suprapun într-o măsură semnificativă. De ce să nu avem „pur și simplu” încredere în CJUE să își îndeplinească în mod corespunzător atribuțiile? Acest lucru nu este însă atât de „simplu”, atunci când nu există nici o astfel de supra-punere.

Astăzi, obstacolul se află în acele dispoziții ale constituțiilor naționale – indiferent că sunt legate de drepturile omului sau nu – care sunt foarte specifice și nu fac parte din tradițiile constituționale comune împărtășite de majoritatea statelor membre ale UE, cu alte cuvinte identitatea lor constituțională. Dacă unele dispoziții mai specifice ale constituțiilor naționale trebuie să fie protejate în raport cu dreptul UE, ar fi, probabil, mai potrivit, în temeiul art. 4 TUE, să se încredințeze chiar CJUE competența de a declara nul,

total sau parțial, un act al UE care încalcă prevederile unei constituții naționale, mai degrabă decât să se abiliteze o instanță națională să facă acest lucru. Desigur, numai dispozițiile constituționale cele mai relevante și specifice ale unui stat ar putea justifica nulitatea unei norme secundare UE, având în vedere că, în caz contrar, supremația, unitatea și eficacitatea dreptului UE ar fi puse în pericol substanțial. În ceea ce privește specificitatea drepturilor omului, art. 53 din Carta drepturilor fundamentale a UE pare să permită o aplicare prioritara a acestor drepturi ale omului interne, care sunt mai bine protejate de constituția națională decât de dreptul UE. S-ar putea considera atunci că a fost permis, în temeiul tratatelor UE, să se acorde prioritate aplicării acelor drepturi ale omului naționale în astfel de circumstanțe. În cauza *Melloni*, CJUE a neutralizat totuși, în mare parte, această dispoziție, limitând-o la cauzele care nu sunt încă guvernate în întregime de dreptul UE. Trebuie să se constate totuși că judecătorii din Luxemburg s-au dovedit a fi de multe ori mai degrabă indulgenți față de standardele naționale de protecție a drepturilor omului în jurisprudența lor din domeniul pieței interne. Celebra hotărâre *Omega* este un foarte bun exemplu în acest sens. *Jeremy F.* – care a fost pronunțată ca răspuns la o trimitere preliminară introdusă de *Consiliul Constituțional* – poate fi, de asemenea, menționată, printre alte hotărâri în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție. Prin urmare, se pare că CJUE nu dorește să se limiteze, preferând să atenueze *implicit* propriul său principiu al supremației, de la caz la caz.

Doctrina răspunderii statului pentru încălcarea dreptului UE nu ar trebui neapărat să fie reconsiderată în contextul unei dispoziții constituționale interne care prevalează asupra unui act al UE. Desigur, în cazul în care instanțele

naționale decid în mod unilateral să împiedice aplicarea normelor UE în temeiul constituției țării lor, statele membre vor fi trase la răspundere, cu excepția cazului în care încălcarea nu este suficient de gravă. Nu reușesc să înțeleg de ce condițiile responsabilității statelor ar trebui să fie atenuate, dat fiind că un atare pas din partea instanțelor naționale ar fi extrem de necooperant. Cu toate acestea, în cazul în care CJUE este implicată într-o asemenea măsură încât să decidă dacă o normă UE nu este validă, deoarece, să zicem, încalcă identitatea constituțională a unui stat, nu ar fi vorba atunci de nicio încălcare a dreptului UE, deoarece acest lucru ar fi realizat de o instituție UE (CJUE), în temeiul unei dispoziții UE, și anume art. 4 TUE, coroborat sau nu cu art. 53 din Cartă. În acest caz, nu ar mai fi nevoie de reexaminarea condițiilor răspunderii statului.

5. Judecătorul constituțional național este, în principiu, egal celui european? Putem vorbi despre o interpretare reală a dreptului primar al Uniunii Europene efectuată de tribunalele constituționale ale statelor membre?

Evaluarea poziției curților constituționale față de CJUE nu este o sarcină ușoară. Pe de o parte, curțile constituționale ar putea fi văzute ca inferioare comparativ cu CJUE. Faptul că, în calitate de curți de ultimă instanță, ele sunt obligate să trimită către CJUE cereri având ca obiect pronunțarea unor hotărâri preliminare și să respecte hotărârile acestora cu privire la interpretarea sau validitatea dreptului UE, poate conduce la această concluzie. Mulți cercetători eurosceptici au criticat puternic ceea ce ei consideră a fi expresia unei subordonări

a curților constituționale, considerată legitimă, în raport cu CJUE, considerată mai puțin legitimă. Pe de altă parte, curțile constituționale pot părea, de asemenea, a se situa într-o poziție mai avantajoasă, deoarece acestea pot avea ultimul cuvânt, în pofida unei hotărâri contrare a CJUE. Ca orice altă instanță națională, ele au obligația de a se conforma hotărârilor CJUE. Nu putem exclude totuși situațiile în care curțile decid să nu le respecte. Aceasta s-a întâmplat în Republica Cehă, cu hotărârea *Landtova*. Acest lucru s-ar putea, de asemenea, întâmpla în curând în Germania, cu decizia privind tranzacțiile monetare directe ale Băncii Centrale Europene, care a declanșat prima trimitere din partea Tribunalului Constituțional Federal German, având ca obiect pronunțarea unei hotărâri cu titlu preliminar*. În asemenea circumstanțe, statele membre ar fi trase la răspundere pentru încălcarea dreptului UE în cazul în care se consideră că respectiva încălcare este suficient de gravă. Cu toate acestea, în practică, politica poate prevala în cele din urmă, în realitate, ultimul cuvânt neaparținând nici măcar curții constituționale, ci guvernului național, în cadru diplomatic. Desigur, o funcționare pașnică a Uniunii Europene impune respect reciproc și egalitate între diferiții actori. În cele din urmă, curțile constituționale care au decis să solicite o hotărâre din partea CJUE nu au fost obligate să facă acest lucru prin prisma art. 267 TFUE, ci au făcut-o de bună voie. CJUE însăși, deși nu era obligată punct de vedere legal, a avut de multe ori tendința să fie mai permisivă atunci când vine vorba de dispozițiile constituționale naționale importante, așa cum s-a întâmplat, spre exemplu, în cauzele *Sayn-Wittgenstein* sau *Jeremy F.*. Acționând în acest mod, ea încearcă să nu contrarieze curțile constituționale.

* Hotărârea Curții de Justiție din 16 iunie 2015, *Gauweiler și alții*, cauza C-62/14, EU:C:2015:400 (n.tr.).

Astfel cum am menționat pe scurt mai înainte, curțile constituționale interpretează uneori tratatele UE. Acesta este cazul în Franța, între momentul adoptării și ratificării tratatelor, la sesizarea președintelui Republicii, prim-ministrului, președintelui unei camere sau a unui anumit număr de parlamentari. Când examinează compatibilitatea acestora cu Constituția, ele ar putea fi obligate să interpreteze tratatele, deoarece nu pot solicita, la acest stadiu, orientări din partea CJUE, în temeiul art. 267 TFUE. Desigur, interpretările lor ar trebui să aibă o anumită autoritate de convingere în fața CJUE, în special în cazul unor interpretări conforme prin care un tratat care altfel ar fi considerat neconstituțional, a fost menținut. În sens restrictiv, CJUE nu este legată de aceste opinii. Cu toate acestea, nu ar fi înțelept să se decidă în mod contrar în hotărârile ulterioare, deoarece acest lucru ar însemna încălcarea unor limite naționale. În cazul în care judecătorii din Luxemburg ar fi în dezacord total cu aceste limite, curțile constituționale ar putea lua ulterior măsuri de retorsiune. Curțile constituționale și CJUE pot fi pe picior de egalitate doar în cazul în care se iau reciproc în considerare. Prin urmare, cooperarea trebuie să fie cuvântul cheie, în caz contrar întregul edificiu se va prăbuși.

6. Există un număr în creștere de tribunale constituționale care au adresat întrebări preliminare CJUE. Putem vorbi despre extrema ratio sau despre un instrument obișnuit de cooperare? În fapt, există ierarhie, confruntare sau pură cooperare între CJUE și tribunalele constituționale?

Am oferit deja indicii despre cum să se răspundă la aceste întrebări. Practica sesizării CJUE cu trimeri preliminare de curțile constituționale este relativ nouă. Cele mai multe situații sugerează totuși

că nu este o *extrema ratio*, acestea devenind totuși un instrument de cooperare. În cazul în care curțile constituționale se confruntă cu o cauză care implică o problemă delicată referitoare la dreptul UE, ele nu vor mai acționa exclusiv ca instanțe constituționale, ci și ca instanțe ale Uniunii. Dacă cauza respectivă necesită interpretarea dreptului UE sau aprecierea validității unei norme secundare, este o bună practică judiciară să nu se implice de la început și să lase această decizie pentru judecătorii Uniunii. În mod evident, la primirea răspunsului CJUE, curțile constituționale ar putea decide să împiedice aplicarea dreptului UE din motive care nu țin de argumente legate de UE, ci în temeiul unor rațiuni de natură constituțională. Aceste curți rămân într-adevăr gardienii supremi ai constituției, lucru care poate genera, desigur, un conflict cu CJUE. Cu toate acestea, dacă toate părțile implicate se comportă cu responsabilitate, ar trebui să existe o cooperare și un compromis echilibrat. Astfel cum se exprimă unii cercetători, relația dintre UE și constituțiile naționale nu poate fi una ierarhică, dar ele trebuie să fie ierarhizate în ordinea juridică europeană.

**Interviuri realizate de Dragoș Călin.
Traduceri efectuate de
Mihai Banu, Amelia Paula Chirteș,
Adnana Popescu și Dragoș Călin**

Nota redacției: Aceste interviuri au fost publicate inițial în volumul "Dreptul Uniunii Europene și tribunalele constituționale ale statelor membre. Interviuri", Editura Universitară, București, 2015, ISBN 978-606-28-0335-3, fiind preluate de Revista Forumul Judecătorilor pentru a fi larg accesibile magistraților români.