



Coordonatori

Ovidiu Predescu

Augustin Fuerea

Andrei Duțu-Buzura

**Actualitatea și perspectivele interdependențelor dreptului
Uniunii Europene cu dreptul intern al statelor membre**

*Current and Future Prospects on the Interdependencies
between European Union Law and the National Law
of the Member States*



Coordonatori
Ovidiu Predescu Augustin Fuerea Andrei Duțu-Buzura

**Actualitatea și perspectivele interdependențelor
dreptului Uniunii Europene cu dreptul intern
al statelor membre**

***Current and Future Prospects on the
Interdependencies between European Union Law
and the National Law of the Member States***

Conferință cu participare internațională
București, 25 octombrie 2021

Universul Juridic
București
-2022-

EVOLUȚII ȘI PERSPECTIVE ALE RAPORTULUI DINTRE DREPTUL UNIUNII EUROPENE ȘI DREPTURILE STATELOR MEMBRE. EXIGENȚE CONSTITUȚIONALE ALE STATULUI DE DREPT

Prof. univ. dr., dr. h.c. **Mircea DUȚU**
Directorul Institutului de Cercetări Juridice
„Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române”

Abstract

Case law conflicts between the ECJ and constitutional jurisdictions of some Member States (Poland, Germany) raise some questions on fundamental principles of the European construct, such as the primacy of EU law, the authority of the decisions of the ECJ, mutual trust, and the rule of law. Beyond the political expressions and implications, pessimists consider that we are facing a juridical crisis, a „war of jurisdictions” which tends towards a judiciary „break” within the EU. The infringement proceeding started on December 22nd, 2021, by the Commission against Poland, in this context, transposes the logic of the pilot decision, as stated by the ECHR Rules, in front of the Court in Luxemburg within the action for infringement of European obligations, in relation to the gravity of systemic and/or structural violations of EU law.

Keywords: *EU law; domestic law; ECJ; the case of Poland; primacy of EU law; rule of law; mutual trust; pilot decision; case law conflict.*

La 22 decembrie 2021 Comisia Europeană (CE) a inițiat o nouă procedură de infringement împotriva Poloniei, de această dată ca urmare a două decizii – din iulie și octombrie – ale Tribunalului constituțional al acestei țări prin care se contesta primatul dreptului UE și a autorității Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE sau Curtea). Demersul Executivului european, în calitatea sa de gardian al tratatelor reprezenta, într-un anumit fel, punctul culminant al unor confruntări și dispute în cadrul construcției juridice unional-europene generatoare a unui adevărat fenomen.

Conflictele manifestate tot mai des și mai importante în ultima perioadă, între jurisprudențele Curții de Justiție a Uniunii Europene și cele ale instanțelor constituționale din unele state membre ale Uniunii Europene (UE ori Uniunea), tind să prevestească o veritabilă „schismă judiciară”, poate cu consecințe mult mai grave decât cele ale neînțelegerilor politice conjuncturale. Pare a fi pusă în discuție însăși axioma stabilită jurisprudențial în urmă cu aproape patru decenii și jumătate potrivit căreia „La nivelul Comunităților Europene (Uniunii Europene), nici a guverna prin judecători, nici războiul judecătorilor, trebuie să se facă loc dialogului judecătorilor”¹. Un avertisment și o chemare pentru judecătorii naționali și ai UE de a nu se ignora unii pe alții și a nu provoca război între ei, ci de a stabili un climat de încredere reciprocă. Desigur, astăzi cazurile pozițiilor

¹ CE, Ass., 22 dec. 1978, no. 11604, Cohn-Bendit, Lebon, conel. B. Genevois, în M. Long (dir.) GAJA, 16^e edition, Editions Dalloz, 2007, p. 649; asupra dimensiunii confruntării jurisdicționale pe tema drepturilor fundamentale, a se vedea și Yawovi Elikplim Adikey, *Le droits fondamentaux sans les reports entre CJUE et juridictions constitutionnelles nationales: dialogue des juges, dialogue des sourds*, în „Revue de l’Union européenne”, no. 652, septembre-octobre 2021, p. 226 și urm.

dizidente ale curților constituționale germană și poloneză sau ale Consiliului de Stat francez pe probleme vizând competențele jurisdicționale, raportul dintre drepturile interne și dreptul UE, ori soluționarea unor chestiuni de principiu exprimă pe fond, în cele din urmă, o diferențiere de valori și percepții contemporane fundamentale cu perspective imprevizibile, generatoare de îngrijorări și care necesită reflecții pe măsură. Și aceasta cu atât mai mult cu cât soluția (juridică) a ieșirii din impas nu e evidentă și nici ușor de găsit, căci se pare că nimeni nu s-a gândit la redactarea și în negocierea tratatelor europene că judecătorii constituționali (naționali) s-ar putea răzvrăti (vreodată!) împotriva CJUE! Ceea ce ar conduce cel puțin *de facto* la o ruptură juridică a UE, într-un anumit fel la un „Brexit” al judecătorilor. La capătul unei mișcări de „constituționalizare” de circa 4 decenii a jurisdicției unional-europene și consolidare, *de jure* și *de facto*, a unui atare statut, manifestat inclusiv în raporturile cu jurisdicțiile constituționale ale statelor membre, ultimele evoluții din cadrul construcției europene, ea însăși o „fiică a dreptului”, se repercutează și asupra atitudinilor posibile și manifestate față de sistemul judiciar. În fine, se accentuează și marchează astfel o evoluție mai generală spre dezintegrare prin adăugarea la „ruperea cadencei” de către magistrați a altor elemente definitorii, precum afectarea pluralismului presei ori a valorilor toleranței care fundamentează pactul politic al UE.

1. „Constituționalizarea” CJUE și implicațiile sale. În *Prefața*² la o teză de doctorat, publicată recent, cu un titlu semnificativ pentru dezbaterile noastre de astăzi, și mai ales cel al intervenției subsemnatului, *La Cour de justice de l'Union européenne, juridiction constitutionnelle*, prof. Fabrice Picod, directorul Centrului de Drept European de la Universitatea Panthéon-Assas din Paris remarca că, spre deosebire de alte jurisdicții internaționale, Curții de Justiție a Comunităților Europene, devenită după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1 decembrie 2009) CJUE, i s-au atribuit de către doctrină mai multe caractere în sensul de a fi, deopotrivă, o jurisdicție internațională, o jurisdicție administrativă și o jurisdicție constituțională.

În măsura în care a fost creată printr-un tratat, angajând statele membre într-o nouă organizație internațională, și prin unele funcții conferite, Curtea ne apare, înainte de toate, o jurisdicție internațională; funcțiile sale de jurisdicție administrativă au fost puse în lumină de doctrină și sunt legate de controlul administrației unional-europene în cadrul judecării acțiunilor directe de anulare a actelor acesteia, repararea daunelor provocate de persoanele fizice și persoanele juridice, precum și reformarea sancțiunilor pe care le poate aplica întreprinderilor. În fine, dar cel mai important în raport cu ceea ce ne interesează, iată că s-a ajuns și la caracterizarea sa ca jurisdicție constituțională. Se consideră că mișcarea ascendentă de constituționalizare a Uniunii Europene a început să se manifeste la începutul anilor 1980 cu recunoașterea de drepturi fundamentale pe care Comunitățile Europene se angajau să le respecte sub controlul Curții de Justiție și cu extinderea competențelor comunitare dincolo de cele care se raportau la activitățile economice. Ea a condus ca, treptat, Curtea de la Luxemburg să se pronunțe în mod curent asupra litigiilor ce se raportează la baza juridică a acelor instituții UE care sunt expresia conflictelor de competență între Uniune și statele membre, dar, de asemenea, conflicte de putere între instituțiile unional-europene. Creșterea în importanță a drepturilor fundamentale în fața

² Fabrice Picod, *Préface* la: Pierre-Emmanuel Pignarre, *La Cour de justice de l'Union européenne, juridiction constitutionnelle*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 15-16.

Curții, în vederea contestării din ce în ce mai frecventă a actelor instituțiilor UE, însă, deopotrivă, a actelor statale din moment ce aceasta constă în aplicarea dreptului unional-european, sunt considerate revelatoare pentru îndeplinirea de către Curte de funcții comparabile cu acelea ale jurisdicțiilor constituționale. Recunoașterea Cartei drepturilor fundamentale a UE ca izvor de drept primar nu a făcut decât să amplifice o atare misiune. Eșecul tratatului de stabilire a unei constituții pentru Europa a aruncat o oarecare umbră asupra avântului construcției europene, dar mai puțin în privința rolului Curții care, dimpotrivă, pare a-și fi amplificat prestața constituțională. Ea a progresat în modul de a suscita încrederea autorităților publice și judiciare ale statelor membre, ajungând să primească spre rezolvare chestiuni prejudiciale din partea jurisdicțiilor constituționale dintr-un număr crescând de state membre, inclusiv din cea a celor precum curțile constituționale italiană ori germană care adoptaseră poziții de repliere în raport cu cele ale Curții de la Luxemburg. Asemenea progrese sunt puse pe seama mai multor factori ținând de perceperea CJUE de către diferitele subiecte de drept public și privat. În fine, mișcare de legitimare a acesteia a contribuit la consolidarea în mod considerabil a poziției sale și a apropiat-o de curțile constituționale din mai multe state membre.

Cel puțin din punct de vedere tehnic și conjunctural, analiști atenți ai fenomenului remarcă faptul că, într-adevăr, CJUE are numeroase atribute ale unei curți constituționale, dar un anumit număr de elemente dirimante contribuie la întreținerea controverselor față de subiectul unei atari calificări și manifestările ei concrete. În plus, restructurarea polilor mondializării, Brexitul și existența unor probleme ce au generat replieri naționale importante au favorizat apariția și multiplicarea actelor de punere în discuție a acestei poziționări a Curții, mai ales că, în unele privințe, aceasta se sprijinea și pe asumări jurisprudențiale, sensibile la schimbările fundamentale intervenite la nivelul raporturilor de forțe geostrategice.

Cu asemenea premise și într-o atare perspectivă credem că se impun citite și interpretate și aceste recente confruntări între jurisdicțiile constituționale.

2. Mediul jurisdicțional al UE. Înainte de atacarea pe fond a problemei, câteva precizări concrete ținând de mediul instituțional sunt bine-venite. Să notăm, în acest sens, că, având sediul la Luxembourg, sistemul jurisdicțional al UE a reușit până acum să se sustragă constrângerilor politice și să-și afirme imparțialitatea, mai ales prin modul referitor la recrutarea și stabilitatea magistraților aferenți, precum și grație felului funcționării structurii sale. De aceea, jurisprudența pe care a generat-o s-a bucurat de o conformare firească, dincolo de obligativitatea impusă de textele de drept pozitiv. Cu cele două componente ale sale – Curtea de Justiție și Tribunalul Uniunii Europene – jurisdicția comunitară soluționează anual între 1500 și 1900 de cauze; chestiunile prejudiciale reprezintă circa 700 de dosare, iar prin acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor unional-europene se soluționează, în medie, 400 de spețe. Pe acest fundal, problema generatoare a situației dificile evocate este aferentă întrebării: cum se articulează dreptul național și dreptul UE și în ce mod se soluționează eventualele conflicte dintre acestea?

Curtea de la Luxemburg este astăzi instituția judiciară aflată în centrul atenției tuturor, oameni politici, doctrinari, practicieni ai dreptului și chiar a marelui public. Ea constituie, după Curtea Supremă a S.U.A., structura jurisdicțională cea mai cercetată și studiată din lume. Nu puține sunt lucrările ce tind să o acrediteze drept o jurisdicție constituțională. Se