

DRAGOȘ CĂLIN

**Dialogul dintre tribunalele
constituționale și Curtea de Justiție
a Uniunii Europene**



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2018

CUPRINS

Prefață	9
Mulțumiri	11
Lista principalelor abrevieri	13
Introducere	17
Capitolul I Raportul dintre ordinea juridică națională și ordinea juridică a Uniunii Europene	23
Secțiunea 1 Ordinea juridică	23
1.1. Noțiuni	23
1.2. Ordinea juridică națională și ordinea juridică internațională	24
Secțiunea a 2-a Ordinea juridică a Uniunii Europene	26
2.1. Noțiuni, izvoare, principii	26
2.2. Prioritatea dreptului Uniunii Europene	31
2.2.1. Aspecte doctrinare	31
2.2.2. Prioritatea absolută și necondiționată	34
Secțiunea a 3-a Receptarea dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre	45
3.1. Monismul	45
3.2. Dualismul	59
3.3. Pluralismul	78
3.4. Utilitatea opțiunii pentru monism, dualism sau pluralism	80
Capitolul II Aplicarea normelor dreptului Uniunii Europene de către tribunalele constituționale din statele membre	84

Secțiunea 1	
Controlul de constituționalitate în statele membre ale Uniunii Europene. Modele de jurisdicții	84
Secțiunea a 2-a	
Utilizarea de către tribunalele constituționale a unor norme de drept al Uniunii Europene (tratate, regulamente, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene)	93
2.1. Considerații introductive	93
2.2. Utilizarea unor norme de drept al Uniunii Europene cu ocazia realizării controlului de constituționalitate	102
2.3. Utilizarea unor norme de drept al Uniunii Europene în exercitarea altor competențe ale tribunalelor constituționale	122
Secțiunea a 3-a	
Controlul constituțional al normelor interne de transpunere a directivelor	127
Secțiunea a 4-a	
Nevoia de conformitate a unei legi naționale atât cu Constituția, cât și cu dreptul Uniunii Europene	152
Secțiunea a 5-a	
Tendențe în ceea ce privește utilizarea normelor dreptului Uniunii Europene de tribunalele constituționale ale statelor membre	159
Capitolul III	
Dialogul dintre tribunalele constituționale și Curtea de Justiție a Uniunii Europene	161
Secțiunea 1	
Considerații introductive	161
1.1. Dialogul judecătorilor	161
1.2. Rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene în asigurarea priorității dreptului Uniunii Europene	171
Secțiunea a 2-a	
Utilizarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene de către tribunalele constituționale	178
2.1. Utilizarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene cu ocazia realizării controlului de constituționalitate	178

2.2. Utilizarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene în exercitarea altor competențe ale tribunalelor constituționale	192
2.3. Consecințe. Procesul de <i>cross-fertilization</i>	194
Secțiunea a 3-a	
Tribunalele constituționale și procedura trimiterii preliminare la Curtea de Justiție a Uniunii Europene	197
3.1. Trimiterea preliminară la Curtea de Justiție a Uniunii Europene.....	197
3.1.1. Noțiuni	197
3.1.2. Procedura trimiterii preliminare	199
3.1.3. „Instanțele” abilitate să formuleze o trimitere preliminară	207
3.1.4. Scopul trimiterii preliminare. Consecințe	212
3.2. Refuzul unor tribunalele constituționale de a încuviința cereri de trimitere preliminară	218
3.3. Tribunale constituționale care au formulat trimiteri preliminare. <i>Extrema ratio</i> sau un instrument obișnuit de cooperare?.....	229
3.4. Utilitatea procedurii trimiterii preliminare pentru tribunalele constituționale. Riscuri și provocări	262
Capitolul IV	
Concluzii și propuneri	269
Bibliografie	283
Anexa I. Tabel cu trimiterile preliminare formulate de tribunalele constituționale	336
Anexa II. Tabel cu hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene citate de Curtea Constituțională a României	347
Abstract	
The Dialogue between Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union	380

PREFAȚĂ

Dialogul judecătorilor și efectele unui evident proces de *cross-fertilization* jurisprudențial și conceptual la nivelul Uniunii Europene

Cartea scrisă de către domnul judecător Dragoș CĂLIN pune în valoare nevoia dialogului între judecători, mai ales în contextul procesului de consolidare a cooperării statelor Uniunii Europene (UE) în domeniul justiției. De altfel, întreaga lucrare are în centrul atenției „dialogul” văzut ca parte a identității justiției pentru că, justiția nu se poate realiza în afara dialogului.

Dintre multiplele forme ale dialogului judecătorilor, autorul a ales să trateze problema dialogului dintre tribunalele constituționale și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, un subiect dificil de abordat, prin prisma necesității cercetării a mii de hotărâri ale tribunalelor constituționale ale statelor membre ale UE, respectiv ale Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Deși tribunalele constituționale au ca principală atribuție verificarea conformității dreptului național cu textul legii fundamentale din fiecare stat membru al UE, ele nu au rămas în afara dreptului Uniunii, normele europene, obligatorii pentru toate jurisdicțiile naționale, fiind utilizate, cu precădere de către tribunalele constituționale, cu ocazia realizării controlului de constituționalitate, dar și în exercitarea altor competențe ale lor.

Urmare a unei atente și minuțioase analize, autorul ajunge la concluzia că, în ciuda unui evident proces de «*cross-fertilization*» jurisprudențial și conceptual, tribunalele constituționale nu mai interpretează izolat dreptul constituțional național, realizând comparații cu normele din alte sisteme și luând în considerare jurisprudența altor instanțe similare. De asemenea, în ciuda unei cooperări pe multiple planuri (*multilevel cooperation*), tribunalele constituționale își păstrează prerogativele constituționale de apărare a valorilor constituționalismului, a statului și statalității în sine, a suveranității, identității naționale și supremației Constituției naționale, iar dialogul acestora cu Curtea de Justiție a Uniunii Europene rămâne mai degrabă unul indirect și forțat, cu destule reacții nepotrivite din ambele direcții, lucru observat mai ales în privința trimerelor preliminare formulate de către tribunalele constituționale.

Dacă dialogul judecătorilor de la tribunalele constituționale cu cei ai Curții de Justiție a Uniunii Europene conduce către un proces de răspândire

și asimilare a unor valori constituționale democratice comune în întreg spațiul UE, refuzul dialogului poate determina interpretări diferite și uneori contrarii ale normelor juridice europene, iar acest lucru nu profită niciunei părți.

Asupra acestui efect al necooperării, autorul trage un semnal de alarmă afirmând că lipsa dialogului dintre judecători riscă să schimbe fragilul compromis dintre statele membre ale UE în privința realizării unei justiții europene unitare și coerente.

Toate aceste direcții enunțate în lucrare reprezintă provocări complexe, atât din punct de vedere teoretic cât și practic pentru oricare cititor, iar importanța domeniului tratat și interesul general pentru o astfel de temă, constituie motivații suficiente pentru a considera cartea domnului judecător Dragoș CĂLIN una de referință pentru toți cei care doresc să înțeleagă și să aprofundeze justiția realizată la nivelul UE.

31 Iulie 2018

Prof. univ. dr. Ștefan DEACONU

MULȚUMIRI

Lucrarea de față reprezintă efortul a trei ani de studiu, la Școala Doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității din București, și cuprinde cercetarea științifică a dialogului până la data de 1 mai 2018, referințele jurisprudențiale și doctrinare raportându-se în consecință.

Teza de doctorat a fost susținută public la 16 iulie 2018, publicarea sa rapidă fiind utilă pentru păstrarea caracterului actual la momentul parcurgerii sale de cititori.

Adresez mii de mulțumiri domnului prof. univ. dr. Ștefan Deaconu, îndrumătorul tezei de doctorat și tuturor membrilor comisiei de îndrumare, precum și membrilor comisiei de susținere a tezei de doctorat.

Deopotrivă, le mulțumesc prietenilor mei Mihai Șandru, Mihai Banu și Irina Alexe, pentru sfaturile multiple și materialele pe care mi le-au pus la dispoziție în tot cursul cercetării.

Și, fără îndoială, mulțumiri deosebite soției mele, Roxana Maria, părinților mei și familiilor noastre, fără a căror susținere nici timpul fizic alocat și nici efortul realizării lucrării nu ar fi fost posibile.

Autorul

LISTA PRINCIPALELOR ABREVIERI

AELS	Asociația Europeană a Liberului Schimb
art.	articolul
alin.	alineatul
BVerfG	Tribunalul Constituțional Federal German
CECO	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CEE/Tratatul CCE	Comunitatea Economică Europeană / Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene
CEEA/Euratom	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
CJ/CJUE	Curtea de Justiție a Comunităților Europene / Uniunii Europene
CML Rev	Common Market Law Review
en.	englez
EJIL	European Journal of International Law
EL Rev	European Law Review
fr.	francez
JAI	Justiție și Afaceri Interne
JO	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
lit.	litera
n.a./ n.n.	nota autorului / nota noastră (a autorului)
O.G.	Ordonanța Guvernului
OMC	Organizația Mondială a Comerțului
ONU	Organizația Națiunilor Unite
op. cit.	opera citată
O.U.G.	Ordonanța de urgență a Guvernului
p.	pagina
par.	paragraful
pct.	punctul
PE	Parlamentul European
PR	Pandectele Române
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RRDA	Revista română de drept al afacerilor
RRDE(C)	Revista română de drept european (comunitar)
RRDJ	Revista română de jurisprudență
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
SEBC	Sistemul European al Băncilor Centrale

SEE	Spațiul Economic European
TFP	Tribunalul Funcției Publice
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TPI	Tribunalul de Primă Instanță al Comunităților Europene
T	Tribunalul Uniunii Europene
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană
UE	Uniunea Europeană
UEM	Uniunea Economică și Monetară

Motto:

„De peste cinci sute de ani, variațiile obiectului numit carte nu i-au modificat nici funcția, nici sintaxa. Cartea este ca lingura, ciocanul, roata sau dalta. Odată inventate, nu pot fi ameliorate în mod semnificativ. Nu se poate inventa o lingură mai bună decât o lingură. Cartea a dovedit ce poate, și nu vedem un alt obiect mai bun decât ea pe care l-am putea crea pentru aceeași întrebuințare. Poate că vor evolua elementele sale, poate că paginile nu vor mai fi din hârtie. Dar cartea va rămâne ceea ce este.”

*Umberto Eco în Umberto Eco, Jean-Claude Carrière, Nu sperați că veți scăpa de cărți. Convorbiri moderate de Jean-Philippe de Tonnac, Humanitas, București, 2010, p.14, traducere din limba franceză de
Emanoil Marcu*

INTRODUCERE

Aflate tot timpul în atenția doctrinei, dar și a jurisprudenței, raporturile dintre tribunalele constituționale și Curtea de Justiție a Uniunii Europene pot fi structurate potrivit unor repere sugerate de *M. Cartabia*: (1) *implementare și promovare* - contribuind la efectivitatea dreptului Uniunii Europene, diseminând ordinea legală în aceea internă; (2) *rezistență* - unele tribunale tind la minimalizarea utilizării normelor de drept al Uniunii Europene în propriile decizii; (3) *apărare* - dezvoltarea unor „clauze de salvagardare”, pentru a proteja valorile de bază ale identității constituționale naționale; (4) *provocare* - ocazional unele tribunale constituționale au provocat dreptul Uniunii Europene sau decizii ale Curții de Justiție pentru motive *ultra vires* sau de conflict cu principiile de bază ale ordinii constituționale naționale; (5) *participare* - tot mai multe tribunale constituționale contribuie la dezvoltarea unor principii juridice comune, interpretarea și aplicarea normelor Uniunii Europene și la utilizarea procedurii trimerii preliminare.¹

În contextul actual, mecanismele de cooperare între tribunalele constituționale ale statelor membre și Curtea de Justiție a Uniunii Europene au devenit extrem de interesante din punct de vedere științific, mai ales în privința drepturilor fundamentale, consolidate după aplicarea Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, o garanție suplimentară pentru cetățenii statelor membre, dar care a determinat uneori limitarea efectelor hotărârilor tribunalelor constituționale, ca urmare a aplicării directe a dreptului Uniunii Europene.

De aceea, este foarte utilă abordarea științifică a dialogului între tribunalele constituționale ale statelor membre și Curtea de Justiție, în lipsa unor lucrări ample în spațiul juridic al Uniunii Europene,² o expunere de

¹ A se vedea *M. Cartabia*, Europe as a Space of Constitutional Interdependence: New Questions about the Preliminary Ruling Conclusion, în *German Law Journal - Special Issue: The Preliminary Reference to the Court of Justice of The European Union by Constitutional Courts* 2015 Vol. 16 No. 06, p.1791-1796.

² Din nefericire, o teză având un subiect apropiat (*“Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea da parte dei Giudici costituzionali degli Stati membri”*) nu a putut fi finalizată, în cadrul Școlii Doctorale de Drept și Economie a Universității din Siena (Italia), de *Gabriella Angiulli*, un valoroasă tânără cercetătoare răpusă prea devreme de o boală necruțătoare, a se vedea pagina web <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/>

ansamblu a acestui fenomen lovindu-se de dificultatea cercetării a zeci de mii de hotărâri ale tribunalelor constituționale, respectiv Curții de Justiție, permisă în ultimii ani prin intermediul bazelor de date electronice dezvoltate în Europa.

Caracterul original al acestei lucrări îl reprezintă tocmai extragerea unor tendințe jurisprudențiale (într-o abordare proprie, distinctă de simpla prezentare clasică a unor hotărâri, teza efectuând un amplu inventar jurisprudențial), dar și instituționale, necesare pentru explicarea dialogului între judecătorii constituționali naționali și cei ai Curții de Justiție a Uniunii Europene. Cum o analiză exhaustivă este aproape imposibilă, structura lucrării este axată pe două chestiuni centrale, respectiv raportul între norme (naționale și ale Uniunii Europene) și raportul între jurisdicții (tribunalele constituționale ale statelor membre și Curtea de Justiție), elementele reținute servind cel mai bine scopului lucrării, respectiv descoperirii certitudinilor ori a necunoscutelor din acest moment ale unui proces continuu de negociere judiciară.

Instrumentele de cercetare utilizate nu s-au limitat la analiza jurisprudenței relevante a tribunalelor constituționale ale statelor membre și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, ci au cuprins și legislația primară și secundară a Comunităților Europene/Uniunii Europene, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, legile fundamentale ale statelor membre, literatura de specialitate, sute de volume și mii de articole relevante, accesate prin intermediul bazelor de date puse la dispoziție de Universitatea din București, în cadrul programului de cercetare doctorală.

S-au aplicat mai multe metode calitative de cercetare aprofundată în domeniul științelor juridice, între care *metoda critic-comparativă*, *metoda logică*, *metoda istorică* sau *metoda deductiv-intuitivă*. Spre exemplu, *metoda critic-comparativă* a urmărit raportul între ordinele juridice naționale și ordinea juridică a Uniunii Europene, *metoda logică* a fost folosită în sintetizarea opiniilor doctrinare, *metoda istorică* a fost utilizată în analiza evoluției jurisprudențiale ori a unor noțiuni fundamentale pentru cercetare, iar *metoda deductiv-inductivă* a urmărit reconstrucția unor noțiuni și fenomene juridice, atât la nivelul Uniunii Europene, cât și la nivelul statelor membre.

2011/05/SIENA_Scuola_dottorale_in_-Diritto_-ed_-economia.pdf [accesată ultima dată la 10.04.2017]. În memoria sa, Centro di Studi sul Parlamento, Universitatea LUISS Guido Carli din Roma și Centro interdepartimentale di ricerca e formazione sul diritto pubblico europeo e comparato din cadrul Universității din Siena au organizat, în perioada 28-29 martie 2014, la Roma, conferința internațională „*The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Union By Constitutional Courts*”, ale cărei contribuții au fost publicate în German Law Journal Vol. 16 No. 06, 2015, fiind utilizate pe larg și în prezenta cercetare.

Pe lângă cercetarea propriu-zisă și sfaturile extrem de utile ale comisiei de îndrumare a studiilor doctorale, prezenta lucrare utilizează răspunsurile oferite de *A. Albi, L.M.F. Besselink, C. Boutayeb, G. de Búrca, L. Burgorgue-Larsen, N. Colneric, O. Dörr, P. Kovács, K. Krüma, G. Lübbe-Wolff, B. Mathieu, F.C. Mayer, R. Mehdi, F.-X. Millet, F. Pereira Coutinho, J. Salminen, A. Vosskuhle, J.H.H. Weiler și P.G. Xuereb*, profesori și judecători consacrați, care au acceptat interviurile realizate în cadrul proiectului „*Dreptul Uniunii Europene și tribunalele constituționale ale statelor membre. Interviuri*”, derulat de Asociația Română pentru Drept și Afaceri Europene, volumul fiind publicat de Editura Universitară din București, în anul 2015.

Primul capitol³ al acestei cercetări analizează premisele dialogului, respectiv raportul dintre ordinea juridică națională și ordinea juridică a Uniunii Europene, dezvăluind aspecte conceptuale privind Uniunea Europeană și ordinea sa juridică, prioritatea absolută și necondiționată a dreptului Uniunii Europene, precum și receptarea dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre, teoriile constituționale ale monismului (statul optează pentru dreptul internațional) respectiv dualismului (statul insistă pe propria suveranitate), astăzi poate desuete, inutile și disfuncționale, fiind îmbrățișate și cu privire la dreptul Uniunii Europene.⁴ În prezent există o concurență a unei pluralități de ordini juridice (pluralismul juridic) sau măcar o complementaritate a acestora, nu se mai pot ordona ierarhic ordinele naționale și a Uniunii Europene. Cercetarea a cuprins textele tuturor legilor fundamentale ale statelor membre ale Uniunii Europene, unele menționând expres limitarea suveranității naționale, iar altele fixând expres limite ale integrării europene ori reafirmând suveranitatea Constituției cu privire la integrarea supranațională.

Capitolul al doilea al lucrării se concentrează, mai întâi, asupra tribunalelor constituționale din statele membre și a competențelor acestora,

³ Capitolul preia și dezvoltă Referatul I - *Raporturile dintre ordinea juridică națională și ordinea juridică a Uniunii Europene* - prezentat în cadrul primului an de studii doctorale, la 8 iulie 2014, parțial publicat, sub titlul „Monism, dualism sau pluralism juridic? Receptarea dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre” în RRDE nr.3/2014, p.43-78, respectiv sub denumirea „Receptarea dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre” în volumul „Studii și cercetări juridice europene - European Legal Studies and Research, Conferința internațională a doctoranzilor în drept - International Conference of Phd Students in Law, Timișoara, 2015”, coordonatori științifici Radu I. Motica, Viorel Pașca, Lucian Bercea, Editura Universul Juridic, București, 2015, p.419-436.

⁴ Teoriile monismului și dualismului au fost cercetate în prezenta lucrare tocmai în încercarea de a explica raportul într-o manieră exhaustivă, plecând de la contextul istoric al receptării dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre.

existând diferențe între state în ceea ce privește controlul de constituționalitate, exercitat fie pe model kelsenian (european), fie pe model american. Noțiunea de tribunal constituțional este utilizată, în acest context, cu referire doar la curțile *kelseniene*, organe speciale și specializate, excluzând din prezenta cercetare curțile supreme de justiție sau cele ordinare (ce efectuează, în anumite state, și controlul de constituționalitate), ultimele dezvoltând fără dificultate un dialog cu Curtea de Justiție, prin prisma competențelor lor principale, fapt care nu prezintă un interes științific aparte. Judecătorul constituțional național nu are o poziție, în principiu, egală celui al Curții de Justiție, însă tribunalele constituționale nu puteau rămâne în afara dreptului Uniunii Europene, normele acestuia, obligatorii pentru toate jurisdicțiile naționale, fiind utilizate, cu precădere, cu ocazia realizării controlului de constituționalitate, dar și în exercitarea altor competențe.

Fără a fi în prezența unui veritabil dialog între tribunalele constituționale și Curtea de Justiție, ci având în vedere exclusiv utilizarea normelor dreptului primar și ale dreptului derivat al Uniunii Europene, prezintă o importanță deosebită posibila interpretare a dreptului primar efectuată de tribunalele constituționale ale statelor membre (respectiv influența priorității absolute și necondiționate a dreptului Uniunii Europene), controlul constituțional al normelor interne de transpunere a directivelor, dar și demersul simultan vizând conformitatea unei legi naționale atât cu Constituția, cât și cu dreptul Uniunii Europene, permis cu condiția de a nu împiedica toate celelalte instanțe naționale să își exercite facultatea ori să își îndeplinească obligația de a efectua trimiteri preliminare la Curtea de Justiție.

Fără îndoială, și rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene în asigurarea priorității dreptului Uniunii Europene este esențial, iar procedura specială a trimiterii preliminare este fundamentală pentru garantarea aplicării uniforme a dreptului său și a evitării unor interpretări divergente, în raport de tradițiile juridice proprii ale fiecărui stat membru.

Astfel, al treilea capitol al lucrării fixează practic ideea tezei, cercetând formele dialogului dintre tribunalele constituționale și Curtea de Justiție, în special utilizarea jurisprudenței Curții de Justiție (cu ocazia realizării controlului de constituționalitate ori în exercitarea altor competențe), respectiv formularea unor trimiteri preliminare de tribunalele constituționale. Jurisprudența Curții de Justiție, preluată și citată frecvent de tribunalele constituționale, dar și aceea a acestora din urmă s-au influențat reciproc, conturând evoluția recentă a Uniunii Europene, într-o reală *cross-fertilization*.⁵ Cu toate acestea, unele instanțe constituționale au

⁵ *Cross-fertilization* reprezintă îmbogățirea jurisprudențială reciprocă, mult mai mult decât simpla citare a jurisprudenței străine sistemului de drept, utilizând analogia în realizarea

păstrat o tradiție independentă, chiar și în interiorul domeniului de aplicare al dreptului Uniunii Europene, afirmând protecția la un nivel superior a drepturilor fundamentale, „identitatea constituțională” a statului membru, „*dottrina dei controlimiti*”⁶ ori declararea ca *ultra vires* a unor acte ale instituțiilor Uniunii Europene, considerându-se că au depășit competențele transferate acesteia. Este extrem de interesantă experiența tribunalelor constituționale cu privire la procedura trimiterii preliminare, utilizată mai nou chiar cu sprijinul Curții de Justiție, care a încercat să răspundă întrebărilor, inclusiv atunci când aspectele în cauză se îndepărtau de domeniul de aplicare al dreptului Uniunii Europene.

Prezenta cercetare este importantă și deoarece normele de drept al Uniunii Europene și jurisprudența Curții de Justiție nu mai pot fi ignorate de tribunalele constituționale, cel puțin în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale, deși relația dintre CJ și tribunalele constituționale rămâne una sensibilă. În caz contrar, riscurile pot fi majore, inclusiv în planul răspunderii delictuale pentru unii judecători constituționali. Astfel, prin hotărârea *Tribunal Supremo* din 23 ianuarie 2004, judecătorii *Tribunalului Constituțional din Spania* au fost găsiți civilmente responsabili pentru prejudiciul cauzat unei persoane, pentru că au declarat inadmisibil un *recurso de amparo*, refuzând să se pronunțe cu privire la cererea de protecție a drepturilor fundamentale, fiind obligați la plata de despăgubiri în cuantum de câte 500 de euro fiecare. S-a apreciat că răspunderea judecătorilor Curții Constituționale poate fi reținută numai în conformitate cu legislația ordinară a răspunderii delictuale, în temeiul art. 1902 din Codul civil, regimul legal al răspunderii judecătorilor de la instanțele ordinare neaplicându-se membrilor Curții Constituționale. În susținerea argumentației sale, *Tribunal Supremo* a menționat jurisprudența CJ cu privire la răspunderea statelor membre pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene, atunci când aceasta reiese din soluția unei instanțe naționale de ultim grad.⁷

Fără a urmări satirizarea vreunui tribunal constituțional dintr-un stat membru sau a Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum *Montesquieu* satiriza odinioară realitățile, oamenii, instituțiile și moravurile societății

argumentării juridice. A se vedea *F.G. Jacobs*, *Judicial Dialogue and the Cross-Fertilization of Legal Systems: The European Court of Justice*, în *Texas International Law Journal*, 2003, Special Issue, Vol. 38 Issue 3, p.547-555

⁶ „*Dottrina dei controlimiti*” reprezintă un set de principii fundamentale pe care Uniunea Europeană ar fi obligată să le respecte, născut ca o formă de contrapunere la competențele acesteia. *Corte costituzionale* a justificat declanșarea procedurii „*controlimiti*” în două situații, respectiv în cadrul unui conflict între o normă de drept intern și Concordat (hotărârea nr. 18 din 2 februarie 1982) și în cadrul unui conflict între o normă de drept intern și dreptul internațional (hotărârea nr. 238 din 22 octombrie 2014).

⁷ CJ, cauza *Köbler*, C-224/01, hotărârea din 30 septembrie 2003, EU:C:2003:513.

franceze, prin intermediul scrisorilor trimise de doi persani (*Rika* și *Usbek*) care călătoreau în Franța,⁸ vom prelua ideea avocatului persan dezvoltată de *Pedro Cruz Villalon*⁹ și îl vom „transforma” într-un judecător constituțional persan,¹⁰ care vizitează Uniunea Europeană în anul 2017, încercând să înțeleagă raporturile dintre ordinea juridică națională și ordinea juridică a Uniunii Europene și, plecând de la acest lucru, însuși dialogul antrenând tribunalele constituționale ale statelor membre și Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

⁸ A se vedea *Montesquieu*, Scrisorile persane, Editura Minerva, București, 1970. Reproducem, în cele ce urmează, *Scrisoarea LXVIII*, trimisă de Rika lui Usbek:

”Deunăzi m-am dus să iau masa la un magistrat care mă invitase de mai multe ori. După ce am vorbit de foarte multe lucruri îi spusei: - Domnule, am impresia că profesia dumneavoastră e destul de penibilă. - *Nu în măsura în care-ți închipui, răspunse el. În felul în care o facem nu e decât o distracție.* - Dar cum? Nu vă e plin capul de treburile altora? Nu sunteți tot timpul ocupați cu lucruri ce nu-s deloc interesante? - *Aveți dreptate! Lucrurile acestea nu sunt deloc interesante, pentru că nu vedem în ele nici un interes. Dar tocmai asta face ca meseria noastră să nu fie atât de obositoare cum spuneți.* Când văzui că privea chestiunea într-un mod atât de degajat, continuai, spunându-i: - Domnule, nu v-am văzut cabinetul! - *Cred și eu, pentru că nici nu-l am. Când am ocupat această funcție am avut nevoie de bani, ca să-mi plătesc taxele. Mi-am vândut biblioteca, iar anticarul care a cumpărat-o, dintr-un număr imens de volume nu mi-a lăsat decât Cartea de judecată. Nu că le-aș regreta. Noi, judecătorii, nu ne umflăm în pene cu o știință goală? Ce să facem și cu sumedenia de volume de legi? Aproape toate cazurile sunt ipotetice și se abat de la regula generală.* - Dar oare, domnule, nu se abat tocmai pentru că dumneavoastră le faceți să se abată? Pentru că, în sfârșit, de ce ar exista legi, la toate popoarele lumii, dacă nu și-ar găsi niciun fel de aplicare? Și cum ai putea să le aplici dacă nu le cunoști? - *Dacă ați cunoaște palatul de justiție, reluă magistratul, n-ați vorbi așa! Noi avem cărți vii: avocații. Ei lucrează pentru noi și se ostenesc să ne lămurească.* - Dar nu se ostenesc, oare, să vă și înșele? îi răspunsei. N-ați face rău dacă v-ați feri de cursele lor? Au arme cu care atacă spiritul dumneavoastră de dreptate. Ar trebui ca dumneavoastră să aveți alte arme ca să vă apărați, și să nu mergeți să vă amestecați în luptă fără armură și cu mâna goală, printre oameni înzăuați și înarmați până în dinți.”

⁹ A se vedea *P. Cruz Villalon*, La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitucion. 2.^a Edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2006; de asemenea, mai recent, ficțiunea este amintită de *D. Sarmiento*, The Persian lawyer is back, material disponibil la pagina web <https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/2015/06/24/the-persian-lawyer-is-back/> [accesată ultima dată la 10.04.2017].

¹⁰ Este vorba de o ficțiune, fără îndoială. Prin urmare, vom face abstracție de *Shora-ye Negahban-e Qanun-e Assasi*, autoritatea constituțională existentă în Iran în 2018, a se vedea pagina web <http://www.shora-gc.ir/Portal/Home/> [accesată ultima dată la 10.04.2018].

CAPITOLUL I

RAPORTUL DINTRE ORDINEA JURIDICĂ NAȚIONALĂ ȘI ORDINEA JURIDICĂ A UNIUNII EUROPENE

Secțiunea 1 Ordinea juridică

1.1. Noțiune

Ordinea juridică reprezintă ansamblul principiilor și al normelor juridice prin care o societate se organizează juridic și politic.¹¹

Pentru *C. Leben*, ordinea juridică reprezintă „ansamblul, structurat în sistem, al tuturor elementelor care fac parte dintr-o lege ce guvernează existența și funcționarea unei comunități umane”¹², iar pentru *F. Rigaux* o ordine juridică desemnează „un ansamblu de reguli și instituții care reglementează relațiile interne într-o societate”.¹³ De altfel, *F. Rigaux* distinge trei elemente ale autonomiei unei ordini juridice, ce definește prin ea însăși criteriile de apartenență la societatea pe care o normează, emite norme care o guvernează și este, în principiu, singura care verifică validitatea lor și reglementează relațiile cu alte sisteme, modalitate proprie a funcționării sale.

În teoria sa normativistă, *H. Kelsen* a indicat legătura dintre ordinea juridică, norma juridică și stat. Ordinea juridică, înțeleasă drept ansamblul ordonat și structurat al tuturor elementelor ce contribuie la construcția dreptului, se fundamentează pe constrângerile comportamentului uman¹⁴.

¹¹ Ordinea constituțională a unui stat vizează funcționarea autorităților sale (ansamblu stabil), prin intermediul constituției ori a normelor constituționale (în lipsa unei constituții), pentru a realiza elaborarea și respectarea normelor juridice.

¹² *C. Leben*, *Ordre juridique*, în *D. Alland și S. Rials* (coord.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Quadrige, Paris, 2003, p. 1113.

¹³ *F. Rigaux*, *Droit international privé – Tome I: Théorie générale*, 2e éd., Larcier, Bruxelles, 1987, p.21.

¹⁴ A se vedea *H. Kelsen*, *Théorie générale des normes*, PUF, Paris, 1996, traducere în limba franceză realizată de *O. Beaud*, p.346, dar și *V. Lasserre-Kiesow*, *L'ordre des sources ou Le renouvellement des sources du droit*, *Recueil Dalloz* 2006, p. 2279.

Statul se identifică cu ordinea juridică. Ordinea juridică necesită o unitate de spațiu și timp, un întreg omogen.

În sinteza lui *H. Kelsen*, avem în vedere o piramidă de norme, în vârful căreia se găsește *Grundnorm*, norma fundamentală, iar la baza căreia se află o normă ce reglementează un comportament individual.¹⁵ Constituția fundamentează validitatea normelor inferioare, inclusiv a legilor, dacă au fost edictate conform normei superioare. Validitatea nu reprezintă altceva decât apartenența la ordinea juridică.¹⁶

Ordinea juridică presupune *unitate, exhaustivitate și coerență*, reprezentând stratul normativ, care legitimizează ordinea de drept, „un ansamblu, o mulțime bine ordonată și coerentă de norme juridice și de instituții juridice prin care o societate se organizează juridic și politic, precum și modul de reglementare, prin astfel de norme și de instituții, a relațiilor dintre diversele subsisteme ale societății global considerate, a relațiilor părților componente ale însuși ansamblului normativ și instituțional respectiv.”¹⁷

1.2. Ordinea juridică națională și ordinea juridică internațională

Coexistența ordinii juridice naționale cu ordinea juridică internațională a suscitat numeroase dezbateri doctrinare.

S-au conturat două teorii constituționale clasice, la începutul secolului XX,¹⁸ cu privire la raporturile dintre dreptul intern și dreptul internațional: (1) *monismul* (ce susține că normele internaționale sunt recunoscute constituțional ca izvor autonom de drept pentru dreptul intern, norma de drept intern fiind în aceeași sferă cu cea internațională, cu un raport de sub/supraordonare; *H. Kelsen* afirmă că norma internațională este imediat aplicabilă, în calitate de normă internațională, nefiind necesară „naționalizarea” sa; dreptul internațional trebuie să primeze asupra dreptului intern, atrăgând cu sine voința comună a ansamblului de state, care ar trebui să fie considerată superioară voinței individuale a fiecărui stat membru al unei comunități; cealaltă variantă a teoriei consacră prioritatea dreptului

¹⁵ A se vedea *H. Kelsen*, op. cit., p.346; *Șt. Deaconu*, *Drept constituțional*, Editura C.H. Beck, București, 2011, p.105.

¹⁶ Pe larg, *F.-X. Millet*, *Le contrôle de constitutionnalité des lois de transposition. Etude de droit comparé France-Allemagne*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2011, p.24-25.

¹⁷ *E.Gh. Moroianu*, Conceptul de ordine juridică, în *Revista Studii de Drept Românesc* nr. 1-2/2008, p.34-42, studiu disponibil online la pagina web <http://www.rsd.ro/Art-2-1-2-2008.pdf> [accesată ultima dată la 06.04.2017].

¹⁸ *F.-X. Millet*, în *D. Călin* (coord.), *Dreptul Uniunii Europene și tribunalele constituționale ale statelor membre. Interviu*, Ed. Universitară, București, 2015, p.305-312.

intern asupra dreptului internațional)¹⁹ și (2) *dualismul* (respectiv faptul că normele internaționale nu vor fi recunoscute în mod automat, ci devin parte a ordinii juridice naționale printr-o încorporare constituțională, respectiv amendarea legislației naționale existente; ordinea juridică internațională și cea națională sunt separate, independente, coexistă în paralel; nu există un raport de subordonare între sisteme, tratatul internațional trebuie ratificat pentru a avea efect în dreptul intern²⁰), teorii îmbrățișate și referitor la dreptul Uniunii Europene.²¹

Punctul de vedere monist presupune o percepție unitară a dreptului și înțelege dreptul internațional și cel intern ca făcând parte din una și aceeași ordine juridică. Sistemul de drept din statul monist se consideră că include tratatele internaționale pe care statul le-a semnat, dreptul internațional este direct aplicabil în ordinea internă. Cele mai multe sisteme care acceptă poziția monistă recunosc faptul că legea națională poate impune anumite condiții, precum publicarea tratatului ori participarea Parlamentului în acest proces.

Dualismul consideră drept separate și distincte ordinea juridică internațională și ordinea juridică națională, ambele existând independent una de alta. Statele cu tendință naționalistă înclină să impună transformarea dreptului internațional în drept intern pentru efectivitatea tratatelor. În schimb, statele având o perspectivă internaționalistă au tendința de a opta pentru prevederi automate de încorporare și, de multe ori, acordă tratatelor un rang mai mare decât legislației naționale.²²

¹⁹ Se disting două forme de monism: (1) monismul afirmând supremația sistemului juridic statal; (2) monismul afirmând supremația sistemului juridic internațional.

²⁰ A se vedea *D. Anzilotti*, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Zanichelli, Bologna, 1905, p.308 și următoarele; *H. Triepel*, *Droit international et droit interne*, traducere în limba franceză de R. Brunet, Paris, Pedone, 1920, p.63-65; *G. Morelli*, *Nozioni di diritto internazionale*, VII edizione, Padova, CEDAM, 1967, 89-90; *A. Fuerea*, *Drept comunitar european*. Partea generală, Editura All Beck, București, 2003, p.153-154. Dualismul presupune existența unor ordini juridice separate, autonome și închise. A se vedea *F.-X. Millet*, în *D. Călin* (coord.), op. cit., p.305-312.

²¹ A se vedea *R. Schütze*, *Dreptul constituțional al Uniunii Europene*, Ed. Universitară, București, 2012, traducere realizată de *C.M. Banu* și *M. Banu*, p.303. Spre ex., în Regatul Unit, art. 18 din Legea privind Uniunea Europeană din 2011 prevede că: „Dreptul UE direct aplicabil sau care are efect direct (și anume drepturi, puteri, obligații, restricții, căi de drept și proceduri menționate la art. 2 alin. (1) din Legea privind Comunitățile Europene din 1972) sunt recunoscute și utilizabile în drept în Regatul Unit doar în virtutea prezentei legi sau atunci când acesta se impune și este utilizabil în drept în virtutea oricărei alte legi”, traducere preluată din *R. Schütze*, op. cit., p.304.

²² A se vedea *M. Claes*, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon, 2006, p.167 și următoarele; *L. Kirchmair*, *Is the EU Legal Order the Tombstone of the Dualistic and the Monistic Doctrine?*, în *M. Thaler*, *M. Verpeaux* (coord.), *La recherche en droit constitutionnel comparé*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2014, p.71-86.

În doctrină, se consideră că actuala înțelegere a monismului și a dualismului nu este clară, abordarea generală a tribunalelor constituționale fiind aceea a „interpretării coerente” a dreptului național, în conformitate cu obligațiile internaționale, în situația în care acestea au fost îndeplinite cu respectarea dreptului constituțional.²³

Secțiunea a 2-a Ordinea juridică a Uniunii Europene

2.1. Noțiuni, izvoare, principii

Uniunea Europeană nu reprezintă un suprastat european, deși a dobândit personalitate juridică prin Tratatul de la Lisabona, ci este exclusiv o organizație suprastatală²⁴ de integrare, cu aspirații de tip federalist, dar și cu serioase dificultăți de integrare în unele domenii care țin strict de suveranitatea națională²⁵.

Bazele istorice ale Uniunii Europene sunt constituite de o înțelegere voluntară.²⁶ *R. Schütze* a apreciat că „gândirea europeană a anunțat cu mândrie că Uniunea Europeană este o entitate *sui generis*, [...] cu un caracter unic”,²⁷ putând fi cu greutate „definită prin expresii clasice sau, mai bine spus, prin înțelesul lor clasic. [...] Nu este corect să evaluăm Uniunea Europeană ca o sumă finită de organisme, proceduri, puteri și responsabilități. Înțelegem Uniunea Europeană mai mult ca un proiect decât ca o entitate finală. Rezultatele acestui proiect ar putea fi numeroase și surprinzătoare. Ceea ce este important este să reținem voluntariatul participanților și răspunderea pentru rezultate. Constituționalitatea europeană nu este un parazit pe spinarea statelor membre, așa cum integrarea europeană nu este palierul abstract aflat deasupra statelor. Amândouă sunt părți ale realității europene și ale vieții de zi cu zi a statelor și popoarelor.

²³ *K. Krūma*, în *D. Călin* (coord.), op. cit., p.184-189.

²⁴ *J. Habermas*, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Fayard, Paris, 2000, p.10.

²⁵ *E.S. Tănăsescu* în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, C.H. Beck, București, 2008, p.1429.

²⁶ *K.Culver, M.Giudice*, Not a System but an Order. An Inter-Institutional View of European Union Law, în *J. Dickson, P. Eleftheriadis*, *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, 2012 p.54 și următoarele.

²⁷ Pentru detalii, *R. Schütze*, op. cit., p.47; *N. Tsagourias*, The constitutional role of general principles of law in international and European jurisprudence, în *N. Tsagourias* (coord.), *Transnational Constitutionalism. International and European Models*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, 2007, p.80.

Uniunea Europeană rămâne în postura de a crea tensiuni permanente. Important este să se transfere caracterul tensiunilor de la conflictul constituțional formal la concurența diferitelor mijloace materiale pentru atingerea obiectivelor proiectului comun.”²⁸

Curtea Constituțională a României acceptă²⁹ Uniunea Europeană drept o uniune de state,³⁰ care se poate manifesta doar „în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre”, potrivit art.5 alin.(2) din TUE, UE având competențe atribuite.³¹ Cedarea de competențe, regândirea sau stabilirea unor noi orientări în acele competențe deja cedate sunt aspecte legate de marja constituțională de apreciere a statelor membre, care păstrează competențele inerente pentru menținerea identității lor constituționale.³² În același timp, *Tribunalul Federal Constituțional din Germania* apreciază Uniunea Europeană ca pe o „uniune de state, constituții, administrații și instanțe”.³³

Doctrina afirmă că aderarea la Uniunea Europeană, ce reprezintă, „ontologic vorbind, [...] un corp organic crescut în spirit constituțional”³⁴, determină pentru statul aderent un transfer al unor competențe derivând din suveranitatea sa ca stat, către organizație, iar ulterior aderării, exercitarea

²⁸ A se vedea *O. Hamul'ák*, Substanța "caracterului statal" al Uniunii Europene după Tratatul de la Lisabona și deciziile curților constituționale în materie, în RRDE nr. 5/2010, p.67.

²⁹ *Curtea Constituțională a României*, Decizia nr. 683 din 27 iunie 2012 asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern, reprezentat de primul-ministru, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.479 din 12 iulie 2012

³⁰ În doctrină se acceptă și condeptul de „asociație de state suverane”. Pentru detalii, *R. Bieber*, An Association of Sovereign States, în *European Constitutional Law Review*, Volume 5, Issue 03, October 2009, p.391-406. *V. Constantinesco* amintește „o formă de societate politică non-etatică”. Pe larg, *V. Constantinesco*, La question du gouvernement de l'Union européenne, în *Europe*, 2002, n° 7, p.3.

³¹ Respectiv competența de a sprijini, coordona sau completa acțiunea statelor membre, competența exclusivă, competența partajată.

³² Expresia a fost utilizată pentru prima dată în spațiul public în Franța, în urarea anuală a președintelui Consiliului Constituțional, *P. Mazeaud*, către Președintele Republicii Franceze, la data de 3 ianuarie 2005. Pentru detalii, *F.-X. Millet*, L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres, LGDJ, Paris, 2013, p.40.

³³ *Bundesverfassungsgericht*, Hotărârea din 15 decembrie 2015, cauza 2 BvR 2735/14, par.44, respectiv Hotărârea din 21 iunie 2016, cauza 2 BvR 2728/13, par.140, disponibilă online la pagina web http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Homepage/home_node.html [accesată ultima dată la 10.04.2017].

³⁴ *E.S. Tănăsescu*, prefața volumului *R. Schütze*, Dreptul constituțional al Uniunii Europene, Editura Universitară, București, 2013, p.XXII.

unor astfel de competențe în comun cu restul statelor membre. Prin actele de transfer al unor competențe, structurile Uniunii Europene nu dobândesc, prin înzestrare, o „supracompetență”, respectiv o suveranitate proprie, deoarece statele membre au stabilit să exercite în comun anumite competențe care țineau, în mod tradițional, de domeniul suveranității naționale³⁵, ce determină autonomia constituțională a acestora³⁶, iar „statele membre trebuie să respecte un principiu fundamental al ordinii juridice”, respectiv „efectul direct al normelor adoptate de instituțiile Uniunii”.³⁷ Prin urmare, dreptul Uniunii Europene apare ca un „[i]zvor de drept original și autonom, [...] o sursă de normativitate plasată în afară, dar suprapusă producției statale de norme juridice, alcătuiind o ierarhie normativă relativ structurată, caracterizată printr-o stratificare complexă”.³⁸

Tot în doctrină se reține că Uniunea „se întemeiază pe un *raport de integrare*, spre deosebire de societatea internațională, mijloc simplu *de coordonare* a statelor suverane. [...] Vedem, prin urmare, că dreptul [Uniunii] se desfășoară într-un context mult mai complicat decât cel al dreptului internațional, mai complicat decât dreptul național. La originea sa, dreptul comunitar era rezultatul interacțiunii strânse între Comunitate și statele sale membre; în etapa de aplicare, este, de asemenea, în strânsă legătură cu dreptul național. Nu are, din acest motiv, în raport cu dreptul național al statelor membre, caracterul *extern* al dreptului internațional”.³⁹

Uniunea Europeană a urmat un proces de transformare dintr-o ordine juridică specifică dreptului internațional într-o ordine juridică constituțională (*proces sau procese constituționalizatoare*).⁴⁰ Însă nu se

³⁵ *Curtea Constituțională a României*, Decizia nr.148 din 16 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 317 din 12 mai 2003.

³⁶ A se vedea *A. Fuerea*, op. cit., p.42.

³⁷ *Curtea Constituțională a României*, Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.440 din 23 iunie 2011.

³⁸ Pentru detalii, *E.S. Tănăsescu* în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., p.1430

³⁹ A se vedea *P. Pescatore*, *L'ordre juridique des Communautés européennes. Etude des sources du droit communautaire*, Liège, Presses universitaires de Liège, 1971, p.12-13. *G. Canivet* a comparat raportul dintre norma constituțională și dreptul Uniunii Europene cu o tragedie greacă, opunând logica unificatoare a Uniunii Europene celei identitare a fiecărui stat suveran, de principiu dispozițiile constituționale determinând statutul angajamentelor internaționale în ordinea juridică internă. A se vedea *G. Canivet*, *Constitutions nationales et ordre juridique communautaire. Contre-éloge de la tragédie*, în *Mélanges en l'honneur de Ph. Manin, L'Union européenne: Union de droit, union des droits*, Pedone, Paris, 2010, p.611 și următoarele.

⁴⁰ *A. Wiener*, *Soft Institutions*, în *A. van Bogdandy, J. Bast*, *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2006, p.431-438.

poate susține că dreptul Uniunii Europene reprezintă un drept internațional clasic, deoarece unul dintre principiile fundamentale ale sale este prioritatea asupra dreptului statelor membre, determinând o combinație paradoxală între constituțiile statelor membre și dreptul Uniunii, care cuprinde și principiile generale consacrate de Curtea de Justiție,⁴¹ împreună cu tratatele și normele de drept derivat (regulamente, decizii, directive, recomandări).

Ordinea juridică a Uniunii Europene pare a avea caracterul unei ordini juridice autonome, reprezentând practic instrumentul juridic necesar pentru realizarea obiectivelor Uniunii, cu teme atât în tratatele fondatoare⁴², cât și în jurisprudența Curții de Justiție, motorul real al evoluției Uniunii Europene.

În doctrină se apreciază și că aplicarea și sancțiunile dreptului Uniunii Europene se materializează în temeiul sistemelor judiciare și/sau administrative ale statelor membre, Uniunea Europeană fiind dependentă de acestea, iar raporturile între ordinele juridice fiind de multe ori un melanj între cooperare și ierarhizare, fără a putea exista una fără cealaltă⁴³. De asemenea, „ordinea juridică a Uniunii Europene semnifică prioritatea normelor de drept al Uniunii Europene asupra normelor interne”⁴⁴, în vreme ce „prioritatea de aplicare și efectul direct”⁴⁵ sunt elementele de bază care determină autonomia dreptului comunitar în raport cu cel național”⁴⁶.

Acceptând conceptul ordinii juridice autonome, afirmăm că ordinea juridică a Uniunii Europene este întreținută prin izvoare care trimit la

⁴¹ În sens contrar, R. Schütze arată că folosirea în mod alternativ a formulelor „drept primar și drept secundar [...] este - în special după Tratatul de la Lisabona - o eroare gravă. Deoarece tratatele europene nu sunt drept primar al Uniunii. Tratatul nu sunt acte care pot fi atribuite Uniunii și nu sunt nici acte unilaterale. Tratatul european au ca autori statele membre; și, ca atare, ele constituie tratate multilaterale - deși cu efecte constituționale.” A se vedea, pentru detalii, R. Schütze, op. cit., p.14.

⁴² Uniunea Europeană este un exemplu singular de integrare, în care tratatele fondatoare se adresează atât statelor, cât și cetățenilor acestora, iar competențele decizionale sunt transferate de la nivel statal la nivelul organizației suprastatale. Pe larg, Șt. Deaconu, op. cit., p.103-106.

⁴³ Pentru detalii, H. Lauterpacht, Oppenheim's International Law, în M. Dixon, R. McCorquodale, Cases and material on international law, 4th ed., Oxford University Press, 2003, p.105.

⁴⁴ A se vedea C. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-C. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, 3^e édition, Economica, Paris, 2001, p.261.

⁴⁵ Un particular poate invoca dreptul Uniunii Europene într-o instanță națională sau în fața unei autorități administrative naționale, de regulă împotriva statului (efectul vertical); efectul juridic al unei norme între particulari reprezintă efectul orizontal.

⁴⁶ C. Baudenbacher, The Implementation of Decisions of the ECJ and of the EFTA Court in Member States' Domestic Legal Orders, în Texas International Law Journal, Spring 2005, 40, 3, p.383-387; C. Toader, Constituționalizarea dreptului comunitar. Rolul Curții de Justiție a Comunităților Europene, în RRDC nr. 2/2008, p.19.

diverse categorii normative, dreptul primar (tratatele, dar și actele asimilate) și dreptul derivat (actele emise de instituțiile Uniunii Europene - regulamente, decizii, directive, recomandări, avize). Ca subiect de drept internațional, Uniunea Europeană poate încheia acorduri internaționale cu state terțe ori cu organizații internaționale terțe, acorduri care fac parte din ordinea juridică a Uniunii Europene. De asemenea, există și principiile generale de drept ce izvorăsc din natura juridică a Uniunii Europene, precum și principiile comune sistemului de drept al statelor membre sau dreptului internațional.⁴⁷ Prin urmare, ordinea juridică a Uniunii Europene reprezintă o pluralitate de norme, scrise și integrate.⁴⁸

Doctrina și jurisprudența au conturat mai multe aspecte comune: prioritatea de aplicare a normelor dreptului Uniunii Europene în raport de normele interne contrare, efectul direct al normelor dreptului Uniunii Europene în fața judecătorilor interni (respectiv faptul că o normă poate fi invocată în fața instanței și trebuie aplicată de aceasta),⁴⁹ autonomia procedurală națională (în lipsa unei reglementări unionale, revine ordinii juridice interne din fiecare stat membru să desemneze instanțele competente și modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor menite să asigure protecția drepturilor conferite de dreptul Uniunii)⁵⁰, obligația de interpretare

⁴⁷ C. Boutayeb, *Droit institutionnel de l'Union européenne; institutions, ordre juridique et contentieux* (3e édition), LDGJ, Paris, 2014, p.361 și următoarele.

⁴⁸ G. Pepe, *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Eurilink Edizioni Srl, Roma, 2012, p.45-46.

⁴⁹ Regulamentul are aplicabilitate generală, se aplică direct în toate state membre și este obligatoriu în ceea ce privește toate elementele sale. În hotărârea pronunțată în cauza 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Consiliul*, EU:C:1968:43, CJ a definit aplicabilitatea „generală” în sensul că „se aplică [...] unor situații determinate în mod obiectiv și presupune efecte juridice în privința categoriilor de persoane avute în vedere într-o manieră generală și abstractă”; or, a admis că un regulament nu ar pierde caracterul său general „prin posibilitatea de a stabili cu mai multă sau mai puțină precizie numărul sau chiar identitatea subiecților de drept cărora li se aplică la un moment dat, cât timp este evident că această măsură este aplicabilă în temeiul unei situații obiective de fapt sau de drept definită de act, în relație cu finalitatea acestuia din urmă”. În ce privește directiva, în baza art. 288 par.3 TFUE, „[d]irectiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele”. Directiva poate avea efecte indirecte privind interpretarea dreptului național. În *von Colson*, 14/83, EU:C:1984:153, Curtea a stabilit că „[...] obligația statelor membre, care rezultă dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, precum și îndatorirea statelor menționate de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea acestei obligații, [...] se impun tuturor autorităților statelor membre, inclusiv autorităților jurisdicționale, în cadrul competențelor acestora”. Decizia adresată particularilor produce efecte directe, în ce privește deciziile adresate statelor, se aplică doctrina directivei.

⁵⁰ A se vedea în acest sens CJ, hotărârea din 16 decembrie 1976, *Rewe*, cauza 33/76, EU:C:1976:188, pct.5, CJ, hotărârea din 19 iunie 1990, *Factortame și alții*, cauza C-213/89,

conformă a dreptului național și repararea prejudiciilor cauzate persoanelor ca urmare a încălcării dreptului Uniunii Europene de statele membre.

J. Dickson a expus trei modele de relații: 1. ordinele juridice separate, dar care interacționează (28 de ordine juridice plus ordinea juridică a Uniunii); 2. o parte care aparține ordinii juridice a statelor membre (dreptul Uniunii Europene reprezentând doar un aspect al fiecărei ordini de drept); 3. o singură și mare ordine: ordinea juridică a Uniunii Europene, ordinele naționale fiind sub-ordini.⁵¹

2.2. Prioritatea dreptului Uniunii Europene

2.2.1. Aspecte doctrinare

La nașterea Comunităților Economice Europene, tratatele nu prevedeau în mod explicit prioritatea de aplicare a dreptului comunitar. Cu toate acestea, stabilirea priorității asupra dreptului național nu s-a lăsat prea mult așteptată, realizându-se prin jurisprudența Curții de Justiție. Totuși, extinderea priorității la tratatele internaționale ale statelor membre nu a fost atât de rapidă.

Foarte târziu, în anul 2010, statele membre ale Uniunii Europene au formulat Declarația nr. 17⁵², care codifică soluțiile Curții de Justiție pronunțate în timp, fiind, fără îndoială, doar un act cu valoare de *soft law*, arătând că "[î]n conformitate cu jurisprudența constantă a CJUE, tratatele și legislația adoptată de Uniune pe baza tratatelor au prioritate în raport cu dreptul statelor membre [...]. Conferința a hotărât ca avizul Serviciului juridic al Consiliului, astfel cum este înscris în documentul 11107/07 (JUR 260) să fie anexat prezentului act final".⁵³

EU:C:1990:257, pct.19, CJ, hotărârea din 14 decembrie 1995, *Peterbroeck*, cauza C-312/93, EU:C:1995:437, pct.12, CJ, hotărârea din 11 septembrie 2003, *Safalero*, cauza C-13/01, EU:C:2003:447, pct. 49.

⁵¹ *J. Dickson*, Towards a Theory of European Union Legal Systems, în *J. Dickson, P. Eleftheriadis*, Philosophical Foundations of European Union Law, Oxford University Press, 2012, p.46 și următoarele; *J. Dickson*, How Many Legal Systems? Some Puzzles Regarding the Identity Conditions of, and Relations Between, Legal Systems in the European Union, 2008, 2, p.9 și următoarele, studiu disponibil la pagina web https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1279612 [accesată ultima dată la 10.04.2017].

⁵² Declarația nr. 17 cu privire la supremația dreptului european la conferința interguvernamentală care a adoptat Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007 și anexată în corpusul final al rezultatului conferinței, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C83/345 din 30 martie 2010.

⁵³ Avizul arată că "[d]in jurisprudența Curții de Justiție reiese că prioritatea dreptului comunitar este un principiu fundamental al dreptului comunitar. Conform Curții, acest principiu este inerent naturii specifice a Comunității Europene. La data primei hotărâri din