

LIBRIS

We know
books



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-

Table of contents	7
Principalele abrevieri	9
Prefață	
<i>Ovidiu Predescu</i>	11
Preface	
<i>Ovidiu Predescu</i>	14
Evoluții și perspective ale raportului dintre dreptul Uniunii Europene și drepturile statelor membre. Exigențe constituționale ale statului de drept <i>Mircea Duțu</i>	17
Actualitatea și perspectivele insolvenței în dreptul Uniunii Europene. Rolul jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene în evoluția procesului de uniformizare a legislației în domeniul insolvenței <i>Augustin Fuerea, Andreea Deli</i>	32
Interdependența dreptului internațional cu dreptul Uniunii Europene <i>Gabriela A. Oanță</i>	49
Munca la distanță. Realități și perspective. <i>Claudia Ana Moarcăș</i>	64
Aspecte de actualitate privind acțiunile în constatarea nedeplinirii obligațiilor (procedurile de <i>infringement</i>) inițiate de Comisia Europeană împotriva statelor membre ale Uniunii Europene <i>Emilia Gane, Laura Lițu</i>	85
Perspective naționale în aplicarea Pactului verde pentru Europa. Cazul României <i>Andrei Duțu</i>	91
(Din) Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la noțiunea de „transfer de date cu caracter personal către țări terțe” <i>Roxana-Mariana Popescu</i>	103
Rezonanțe ale jurisprudenței europene în dreptul internațional privat român <i>Călina Jugastru</i>	114

Supremația dreptului Uniunii Europene se află în impas în România?	
<i>Răzvan Horațiu Radu</i>	130
Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: semnificații substanțiale și particularități procedurale ale unui model juridic <i>sui generis</i>	
<i>Nicolae Voiculescu</i>	141
Sub supraveghere: datele biometrice în reglementarea dreptului inteligenței artificiale al Uniunii Europene	
<i>Alina-Mihaela Conea</i>	150
Protecția (judiciară) a statului de drept în Uniunea Europeană, la originea unei reconfigurări a granițelor dintre competențele Uniunii Europene și competențele statelor membre. Câteva reflecții	
<i>Constanța Mătușescu</i>	166
Regimul unional-european privind prevenirea și repararea prejudiciului asupra mediului	
<i>Gabriel Manu</i>	179
Noi perspective de dezvoltare a dreptului penal al mediului. Consolidarea dimensiunii represive a dreptului Uniunii Europene	
<i>Andrei Dușu</i>	191
Domenii de reglementare în acțiunea externă a Uniunii Europene	
<i>Gabriel Micu</i>	203
Relația dintre dreptul european din materia fondurilor europene și cadrul legal național de implementare din dreptul intern	
<i>Mircea Valentin Cârlan</i>	214
Legea europeană a climei [Regulamentul (UE) 2021/1119] – fundament al noului drept unional-european în materie	
<i>Mircea M. Dușu-Buzura</i>	221
ANEXĂ	
MESAJE PERSONALE ȘI INSTITUȚIONALE	233
APPENDIX	
PERSONAL AND INSTITUTIONAL MESSAGES	234

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 calitate 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 judecătoria, 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 războaie 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, Éditions 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 cadenței” 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 dezbaterea noastră 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 poliilor 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

consideră, în acest sens, că dispune de o legitimitate ce poate fi calificată drept constituțională, atât în raport cu componentele sale umane, cât și cu procedura de nominalizare pe care o urmează desemnarea membrilor săi. Aceasta din urmă și oficiul convenit membrilor săi i-ar califica „legitimitatea constituțională subiectivă”, în timp ce studiul procedurii judiciare aferente conduce la constatarea că procesul în fața sa are trăsăturile unui „proces constituțional” și constituie versantul său obiectiv. Ea dispune apoi de o competență care poate fi calificată constituțională, întrucât exercită atribuții ce aparțin în mod tradițional judecătorului constituțional; ele se exprimă în controlul regularității normelor statale și europene a dreptului UE *lato sensu*, care evocă controlul de constituționalitate al legilor în cadrul jurisdicțiilor constituționale naționale; este vorba, în același timp, de controlul repartizării orizontale și verticale a competențelor pe care le exercită judecătorul Uniunii Europene și care constituie una dintre atribuțiile judecătorilor constituționali în statele federale; în fine, în garantarea drepturilor pe care le are judecătorul UE la prezervare în cadrul ordinii publice al cărei interpret autentic este.

3. Conflicte jurisdicționale. În ultimii ani, poate și pe fundalul sporirii tensiunilor legate de gestiunea consecințelor crizei generale determinate de pandemie, am asistat la câteva episoade majore de punere în discuție a primatului dreptului UE și a autorității CJUE din partea unor instanțe naționale, îndeosebi responsabile de controlul de constituționalitate. Primul, și unul dintre cele mai importante de până acum de acest gen, îl reprezintă decizia din 5 mai 2020 a Curții Constituționale a Germaniei, care a pus în discuție validitatea politicii UE, cea a PSPP (*Public Sector Purchase Programme*), intervenită după ce CJUE o validase deja. Dezinvoltura judecătorilor de la Karlsruhe a mers foarte departe; ei au solicitat inițial, spre dezlegarea cauzei, avizul instanței unional-europene asupra politicii Băncii Centrale Europene (BCE) pe calea unei chestiuni prejudiciale, și întrucât răspunsul nu i-a satisfăcut, au decis să îl ignore! Mai concret, au considerat decizia europeană ca „incomprehensibilă” și dată cu depășirea competenței jurisdicției de la Luxembourg, o hotărâre considerată periculoasă din perspectiva principiilor fundamentale ale dreptului european. În timp ce CJUE nu a comentat „niciodată o hotărâre a unei jurisdicții naționale”, de această dată, într-un scurt comunicat, a ținut să precizeze că „potrivit unei jurisprudențe constante... o hotărâre dată cu titlu prejudicial de această curte leagă judecătorul național pentru soluția litigiului pe fond”, a subliniat că este singura instanță competentă pentru a constata dacă un act al unei instituții a Uniunii Europene este contrar dreptului UE și că divergențele între jurisdicțiile țărilor membre privind validitatea respectivelor acte ar fi de natură să compromită unitatea ordinii juridice a UE și a aduce atingere securității juridice. La rândul său, Consiliul de Stat, cea mai înaltă instanță de contencios administrativ din Franța, a început, prin jurisprudența sa, să „trișeze” în raport cu exigențele impuse de cea europeană, considerând cu ocazia hotărârii din 21 aprilie 2021, pronunțată în cauza *Quadrature du Net* privind colectarea datelor personale, că de regulă e ținut de dreptul UE, dar e eliberat de această obligație atunci când este vorba de o interpretare cerută de Constituția Franței. În concret, speța respectivă ridică problema dacă statul putea, în mod legal, să impună furnizorilor de acces la comunicații telefonice și electronice să conserve în mod generalizat și nediferențiat datele francezilor, în caz de „risic pentru securitatea națională”, în special de natură teroristă. Anterior și cu valoare de precedent, prin decizia din 6 octombrie 2020, CJUE impusese limite la supravegherea

generalizată în mai multe țări, printre care și Franța. Ținând seama de atingerile grave aduse dreptului persoanelor, spionajul de masă a fost considerat interzis; el trebuie să fie proporțional cu scopul urmărit în mod precis. Supravegherea conversațiilor telefonice și schimburilor electronice se impune deci să se înscrie în cadrul unei „amenințări grave pentru securitatea națională reală sau actuală ori previzibilă”, iar conservarea datelor nu poate fi decât „limitată din punct de vedere temporal și la strictul necesar”. Decizia instanței europene din octombrie 2020 nu convingea prea mult guvernul francez, și mai ales pe ministrul de interne, așa încât au solicitat în punctul de vedere formulat să se aibă în vedere că instanța de la Luxembourg ar fi ignorat repartizarea competențelor între statele membre și Uniune. Pentru a soluționa cauza dedusă judecătii, Consiliul a procedat la mai multe evaluări, în frunte cu cea de a vedea dacă, în dreptul european, există un principiu general echivalent celui al constituției. Dacă nu este cazul ori dacă amploarea dreptului european nu este aceeași precum cea a principiului francez, a verificat dacă aplicarea normelor UE nu ar priva de „garanție efectivă a exigenței constituționale de care acuzatul se poate prevala”. În acest mod, concluzia devine următoarea: Constituția Franței este întotdeauna superioară, inclusiv deciziilor CJUE!

În fine, interesantă devine și se adaugă acestui context situația justiției poloneze, relevantă din mai multe puncte de vedere, aferentă problemei statutului camerei disciplinare a Curții Supreme și reacției în cele din urmă a autorităților publice de la Varșovia. După cum e cunoscut, la 14 iulie 2021, CJUE a dispus, mai întâi, ca măsură provizorie, încetarea imediată a activității structurii respective, înstituită printr-o lege din decembrie 2019 privind reformarea sistemului judiciar și însărcinată să supravegheze judecătoria, cu competența de a le ridica imunitatea, spre a-i expune urmării penale și aplicării de sancțiuni, precum diminuarea salariilor. Apoi, printr-o altă decizie, din 15 iulie a.c., instanța de la Luxembourg a decis și apreciat că respectiva cameră disciplinară „nu oferă toate garanțiile de imparțialitate și independență” și nici nu e la adăpost de influențe directe sau indirecte din partea puterilor legislative sau executive. Sfidând hotărârile respective, Tribunalul Constituțional polonez a statuat că măsurile provizorii dispuse de CJUE nu erau conforme Constituției Poloniei, iar aceasta și-ar fi depășit competența conferită prin Tratatul UE. Mai mult, judecătorul constituțional de la Varșovia nu recunoaște o putere superioară a jurisdicției comunitare în interpretarea dreptului european și așteaptă reciprocitate în ceea ce privește rolul Tribunalului de a statua asupra conformității normelor cu legea fundamentală poloneză. În această situație, Comisia Europeană a dat Poloniei termen până pe 16 august să respecte deciziile CJUE, amenințând că, în caz contrar, va recurge la sancțiunile financiare permise de tratatele constitutive. Punctul culminant al acestor dispute și controverse l-a constituit decizia din 7 octombrie 2021 a Tribunalului Constituțional polonez (publicată în Jurnalul Oficial din 12 octombrie 2021) prin care sunt enumerate mai multe articole ale Tratatului UE care sunt declarate incompatibile cu legea fundamentală a Poloniei, denunțând ingerința CJUE în sistemul juridic polonez. Se afirmă astfel primatul dreptului polonez asupra dreptului european. Din punctul de vedere al instanței constituționale de la Varșovia, prerogativele naționale nu pot fi exercitate „de organe cărora Polonia nu le-a transmis competențele sale”, cu riscul ca țara „să-și piardă suveranitatea sa juridică”. În plus, se consideră că astfel „Polonia nu poate funcționa ca un stat suveran și democratic”, „Constituția poloneză încetează să mai fie cea

mai înaltă normă juridică” și „organele UE funcționează în afara competențelor ce le-au fost încredințate în tratate”.

Nu în ultimul rând și într-un plan mai general, o atare atitudine a instanței constituționale ar confirma primatul dreptului constituțional asupra altor izvoare de drept, cu atât mai mult cu cât respectiva decizie nu afectează domeniile în care UE are competențe delegate prin tratate.

Replica UE nu a întârziat să apară, Bruxellesul exprimându-și „preocuparea” față de situația creată și asigurând că „va utiliza toate instrumentele” aflate la dispoziția sa pentru a proteja primatul dreptului european. În același timp, o atare poziție a fost asumată în plan guvernamental la Varșovia și tratată ca atare și la Bruxelles³ în numele pretenției la o „uniune mare și puternică” dar care să nu interfereze cu suveranitatea supremă a constituției și denunțării lărgirii competențelor europene prin practica „faptului împlinit”.

4. Reacția instituțională a CE. Cu asemenea manifestări, „gangrena” sistemului judiciar european astfel generată amenință cu extinderea și acutizarea sa până la a se putea ajunge la o dezintegrare progresivă a unității dreptului european, unul din fundamentele întregii construcții unional-europene. Pentru a opri derularea acestui mecanism infernal, **Comisia Europeană**, e adevărat după o ezitare de un an, a decis, în cele din urmă, să declanșeze o procedură de *infringement* împotriva Germaniei, pentru „violarea principiilor fundamentale ale dreptului UE, în special principiile autonomiei, priorității, eficienței și aplicării uniforme a dreptului Uniunii, precum și al respectării jurisdicției CJUE în virtutea TFUE”, și a constrânge autoritățile de la Berlin să stăvilească „deriva” judecătorilor de la Karlsruhe. Așadar, acestora le revine obligația de a asigura că ordinea juridică germană se conformează celei europene, în numele loialității reciproce care și-o datorează statele membre. Dar, dincolo de demersul judiciar în sine și implicațiile sale, rămâne întrebarea de fond: ce va însemna acțiunea Comisiei și care pot fi semnificațiile sale juridice în condițiile în care este bine cunoscută prevederea legii fundamentale germane, potrivit căreia Curtea Constituțională nu poate să se sustragă dispozițiilor Curții de Justiție a UE! În orice caz, este posibilă și o escaladare considerabilă, după cum remarcau comentatorii germani ai subiectului, care ar acutiza și extinde conflictul constituțional dificil de rezolvat!

Dincolo de dimensiunea juridică propriu-zisă rămân implicațiile de alt ordin, în frunte cu cele ținând de loialitatea datorată reciproc între statele membre. Puterea de exemplu joacă în acest context un rol important. Într-adevăr, dacă marile state fondatoare, precum Franța și Germania, încep să se emancipeze de ierarhia juridică europeană, atunci comportamentele lor vor fi imitate și urmate și de alte jurisdicții naționale. Altfel spus, dacă judecătorii germani de la Karlsruhe și cei francezi de la fostul Palat regal din Paris pot să

³ Prezent în cadrul Parlamentului European la 19 octombrie 2021 premierul Poloniei, M. Morawiecki, a denunțat „șantajul” UE față de negarea tezei primatului dreptului european prin „înghețarea” planului de relansare, susținând prioritatea constituției care rămâne „legea supremă a Poloniei”. În replică președinta CE a reiterat susținerea potrivit căreia hotărârea tribunalului constituțional polonez „pune în discuție fundamentele UE”, iar contestarea statului de drept echivalează cu cea a proiectului european. Într-o scrisoare trimisă la 18 octombrie liderilor statelor membre ale UE, șeful guvernului polonez reclama riscul ca UE să devină „organism generat în mod centralizat de instituții lipsite de orice control democratic”, în timp ce reprezentanții Bruxelles-ului conchideau: „Constituția statelor membre este fundamentală în mod evident, dar regulamentul interior al Uniunii noastre este mai important”. Emmanuel Berretta, *Comment l'Union européenne tente de raisonner la Pologne*, „Le Point”, 19 octombrie 2021.

se sustragă de sub autoritatea hotărârilor CJUE, atunci pentru ce o atare situație nu s-ar permite și pentru alții? Sau, în alt registru, dacă înalta curte germană face ce vrea față de deciziile luate de o instituție europeană (în speță BCE), atunci pentru ce celelalte state ar trebui să le aplice? Desigur, mai ales în privința jurisprudenței germane, s-au făcut diverse aprecieri. Unii au văzut în aceasta un adevărat „ultimatum” dat UE, considerând că, dincolo de un atac contra politici monetare din zona euro, decizia judecătorilor de la Karlsruhe ar pune în discuție „cheia de boltă” a Uniunii, care este curtea sa de justiție, suprema garanție a aplicării uniforme a dreptului UE în toate statele membre. Nu în ultimul rând, s-a mers până într-acolo încât un oficial polonez a apreciat că, astfel, s-a deschis o dezbatere asupra controlului instituțiilor europene de către judecătorii naționali!

5. Uniunea Europeană – o comunitate de drept. În risipirea dilemei prin rezolvarea problemei se pornește de la constatarea că UE este o comunitate fondată pe statul de drept, ordinea juridică constituind coloana sa vertebrală, iar o atare atitudine din partea înaltelor jurisdicții naționale reprezintă o gravă amenințare pentru respectivele valori. Asemenea jurisprudențe interne s-ar putea circumscrie așa-numitei doctrine a *pluralismului constituțional*, cu a sa teză a *identității constituționale dezvoltată jurisprudențial*, care ar consta în elemente intangibile ale bazei statale. Ea a apărut și s-a dezvoltat în contextul ecuației transunerii în dreptul intern a directivelor UE în raport cu exigențele constituțiilor naționale. Departate de a se fi atenuat, o atare tendință cunoaște confirmări și particularizări importante, precum decizia Consiliului Constituțional francez din 15 octombrie 2021 care a consacrat „primul principiu inerent identității constituționale a Franței”⁴. Conceptul de identitate constituțională este, la nivelul UE, echivalentul conceptului de identitate națională care rămâne închis în cadrul juridic al statului și nu ține seama decât de caracteristicile specifice ale statului, în timp ce conceptul de identitate națională se înscrie în corpul spațial al Uniunii Europene și poate fi analizat ca un receptacol care culege elementele aparținând identității constituționale a statelor și care nu sunt incompatibile cu structura și obiectivele UE. Spre deosebire de conceptul de identitate constituțională, cel de identitate națională regroupează caracteristicile esențiale comune ale Uniunii, dintre care drepturile fundamentale și cu vocația de a fi aplicate tuturor statelor membre. Această integrare a identității naționale în dreptul UE a fost bine primită de jurisdicțiile constituționale⁵. De altfel, și în planul dreptului pozitiv Tratatul de la Lisabona, urmând eșecului proiectului Tratatului de stabilire a unei Constituții pentru Europa, nu se limitează numai la a reitera angajamentul Uniunii de a respecta identitatea națională a statelor membre, dar a prevăzut alte mecanisme pentru a le întări integrarea drepturilor fundamentale în vederea asigurării unei mai bune congruențe între standardul național și cel al Uniunii Europene în materie de protecție a drepturilor fundamentale. Astfel, tratatul intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 conferă Cartei drepturilor fundamentale a UE o

⁴ Décision no. 2021-940 QPC du 15 octobre 2021. Judecând conformitatea cu Constituția franceză din 1958 a obligației unional-europene a transportatorilor aerieni de a readuce un resortisant străin a cărui intrare în Franța a fost refuzată, instanța constituțională a statuat că exigența „interdicției de a delega la persoane private competențe de poliție administrativă generală inerente exercitării «forței publice»” necesare garantării drepturilor fundamentale constituie un „principiu inerent identității constituționale a Franței”.

⁵ S. Martin, *L'identité de l'Etat dans l'Union européenne: entre „identité nationale” et „identité constitutionnelle”*, RFDC, 2021, p. 13.

valoare juridică egală cu cea a tratatelor constitutive. Ea prevede, în art. 53, că „nicio dispoziție din prezenta Cartă nu trebuie să fie interpretată ca limitând ori aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute... de constituțiile statelor membre”. Ca urmare, sistemul de protecție a drepturilor fundamentale al UE trebuie considerat ca standard minim de protecție, și un judecător constituțional național al unui stat membru poate să aplice standardul național atunci când acesta oferă o protecție mai ridicată decât cea oferită la nivel unional-european. Totuși, așa cum a arătat în jurisprudența Melloni (2013) și în dialogul dintre Curtea de la Luxemburg și Tribunalul Constituțional spaniol pe calea trimiterii prejudiciale, apariția conflictelor nu e exclusă. Conceptele de acest gen sunt menite să permită ieșirea din impasul generat în practică de conflictele ivite între CJUE și curțile constituționale pe tema semnificației principiului priorității (primatului) dreptului UE asupra dreptului intern al statelor membre. Așa cum s-a relevat în doctrină și confirmat în practică, față de potențialele riscuri de conflict dialogul pe calea întrebării preliminare a curților constituționale către CJUE și apoi receptarea în spiritul specificității problemelor a răspunsului primit rămâne pista prin excelență de reglare a tensiunilor și de convergență a punctelor de vedere, deopotrivă de o mai bună protecție a drepturilor fundamentale și conservare a construcției juridice europene.

6. Repere ale dialogului judecătorilor. Problema centrală a acestei vechi discuții rămâne aceea de a ști ce jurisdicție ar trebui să aibă ultimul cuvânt în a rezolva conflictele care intervin între dreptul UE și dreptul constituțional din țările aparținătoare acestuia. O parte a doctrinei pluralismului constituțional susține că nu se poate răspunde tranșant acestei dileme și nu se pot impune soluții unice și definitive în desemnarea jurisdicției competente a decide în ultimă instanță; mai degrabă tensiunile între revendicările contradictorii referitoare la prioritatea judiciară ar putea fi dezamorsate pe calea unui dialog jurisdicțional și recurgerea la normele toleranței reciproce și adaptării rezonabile. Dialogul judecătorilor se poate dovedi deosebit de util, determinant chiar în atari situații, și de aceea face parte integrantă, inseparabilă, din coordonatele și funcționarea ordinii juridice unional-europene. Așa cum se sublinia într-un punct de vedere asupra chestiunii, formulat de o pleiadă de universitari vest-europeni, instanța de la Luxembourg a recunoscut faptul că tribunalele naționale aplică, în cooperare cu ea, misiunea ce i-a fost încredințată, de a veghea așa încât dreptul să fie respectat în interpretarea și aplicarea tratatelor constitutive ale construcției europene. La fel, în activitatea și cooperarea dintre ele, CJUE și jurisdicțiile naționale trebuie să se conducă după regulile toleranței reciproce, cumpătării și adaptării de fiecare dată când e posibil, forțându-se să rezolve tensiunile dintre ordinele juridice respective pe baza normelor civilității internaționale. Conflictul dintre dreptul unional-european și elementele inviolabile ale ordinilor constituționale ale statelor membre nu găsește o rezolvare expresă în textele tratatelor fondatoare ale Uniunii; preocupările de acest gen care ar putea fi circumscrise în special prevederilor art. 4 și 6 ale TUE nu sunt suficiente de clare și pertinente spre dezlegarea problemei.

Desigur, se poate conchide într-un anumit sens că *de lege lata* nicio jurisdicție internă nu poate trece peste o hotărâre a jurisdicției de la Luxembourg și, mai ales, să declare că o decizie a acesteia din urmă nu este obligatorie în câmpul său de competență. Dacă s-ar admite o atare posibilitate, dreptul UE nu s-ar mai aplica în mod uniform și efectiv în toate țările membre, iar fundamentul juridic al UE în ansamblul său ar fi pus în discuție. Așa