

LBRIS

We know
books

REVISTA ROMÂNĂ DE DREPT EUROPEAN

ROMANIAN REVIEW OF EUROPEAN LAW

1/2022



Wolters Kluwer
Romania

13 Koen LENAERTS

Proportionalitatea, principiu director care promovează efectivitatea dreptului Uniunii Europene și legitimitatea acțiunii Uniunii Europene

28 Manuel GUȚAN

Este Curtea Constituțională a României un portdrapel al identității constituționale naționale?

46 Laurențiu SORESCU

Considerații de ordin practic și teoretic în legătură cu transferul de proceduri în materie penală

68 Constantin PINTILIE

Principiul protecției încrederii legitime în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Constituționale a României

JURISPRUDENȚA INSTANȚELOR UNIUNII EUROPENE

- 93 CJ, Marea Cameră, hotărârea din 13 noiembrie 2018, cauza C-247/17, *Raugevicius*, EU:C:2018:898
- 96 CJ, Camera a treia, hotărârea din 14 noiembrie 2018, cauza C-238/17, *Renega*, EU:C:2018:905
- 98 CJ, Camera a treia, hotărârea din 14 noiembrie 2018, cauza C-342/17, *Memoria și Dall'Antonia*, EU:C:2018:906
- 101 CJ, Camera a treia, hotărârea din 21 noiembrie 2018, cauza C-713/17, *Ayubi*, EU:C:2018:929
- 104 CJ, Marea Cameră, hotărârea din 4 decembrie 2018, cauza C-378/17, *Workplace Relations Commission*, EU:C:2018:979
- 108 CJ, Camera a patra, hotărârea din 6 decembrie 2018, cauza C-305/17, *FENS*, EU:C:2018:986
- 111 CJ, Marea Cameră, hotărârea din 19 decembrie 2018, cauza C-219/17, *Berlusconi și Fininvest*, EU:C:2018:1023
- 115 CJ, Camera a opta, ordonanța din 10 ianuarie 2019, cauza C-415/18 P, *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs/Comisia*, EU:C:2019:6
- 117 CJ, Marea Cameră, hotărârea din 22 ianuarie 2019, cauza C-193/17, *Cresco Investigation*, EU:C:2019:43
- 121 CJ, Camera întâi, hotărârea din 23 ianuarie 2019, cauza C-661/17, *M.A. și alții*, EU:C:2019:53
- 124 CJ, Marea Cameră, hotărârea din 26 februarie 2019, cauzele conexe C-202/18 și C-238/18, *Rimšēvičs și BCE/Republica Letonia*, EU:C:2019:139
- 128 CJ, Camera întâi, hotărârea din 7 martie 2019, cauza C-420/16 P, *Izsák și Dabis/Comisia Europeană*, EU:C:2019:177
- 132 CJ, Marea Cameră, hotărârea din 12 martie 2019, cauza C-221/17, *Tjebbes și alții*, EU:C:2019:189
- 135 CJ, Camera a doua, hotărârea din 13 martie 2019, cauza C-635/17, *E.*, EU:C:2019:192
- 139 CJ, Marea Cameră, hotărârea din 19 martie 2019, cauza C-444/17, *Arib și alții*, EU:C:2019:220
- 143 CJ, Marea Cameră, hotărârea din 26 martie 2019, cauza C-129/18, *SM*, EU:C:2019:248

149 Marja-Liisa ÖBERG

The Boundaries of the EU Internal Market. Participation without Membership [recenzie realizată de Constantin Mihai BANU]

Proportionalitatea, principiu director care promovează efectivitatea dreptului Uniunii Europene și legitimitatea acțiunii Uniunii Europene^{*}

Koen LENAERTS^{**}

ABSTRACT

The present article deals with various expressions of proportionality in the legal order of the European Union (EU). The proportionality principle originally focused on justifications put forward by the Member States when they introduced or maintained restrictions to fundamental freedoms of the internal market. However, it quickly 'spread' to other situations falling within the scope of EU law. The article defines what the principle of proportionality is in EU law, and explains what it is not (1). It then examines the scope of the proportionality principle and the extent to which an EU measure can be subject to judicial review from that perspective (2). It focuses also on the proportionality principle applied to the Member States in cases falling within the scope of EU law (3).

Keywords: *principle of proportionality, judicial review, Court of Justice of the European Union, monetary policy, EU measures, margin of assessment, fundamental rights, 'process-oriented' review, fundamental freedoms of the internal market*

REZUMAT

Articolul abordează varii manifestări ale proporționalității în ordinea juridică a Uniunii Europene („UE”). Inițial, principiul proporționalității s-a centrat asupra justificărilor prezentate de statele membre pentru a introduce sau menține restricții la libertățile fundamentale ale pieței interne. El s-a „întins” însă rapid la alte situații vizate de domeniul de aplicare al dreptului UE. Articolul definește

^{*} Articolul, purtând titlul „*Proportionality as a matrix principle promoting the effectiveness of EU law and the legitimacy of EU action*”, constituie discursul introductiv susținut de dl Koen Lenaerts la Banca Centrală Europeană, în contextul „ECB Legal Conference 2021 – Continuity and change – how the challenges of today prepare the ground for tomorrow”, la 25 noiembrie 2021, și poate fi consultat la adresa <https://www.ecb.europa.eu>. Articolul se republică în traducere în R.R.D.E. cu acordul autorului său, căruia colegiul de redacție îi mulțumește. [Traducere de C.M. Banu.]

^{**} Președintele Curții de Justiție a Uniunii Europene și profesor de dreptul Uniunii Europene, Universitatea din Leuven. Toate opiniile exprimate în cele ce urmează aparțin autorului.

ceea ce este principiul proporționalității în dreptul UE și explică ceea ce nu este menționatul principiu (1). Este examinat apoi domeniul de aplicare al principiului proporționalității și măsura în care o dispoziție a UE poate fi supusă controlului juridicțional din acea perspectivă (2). Este abordat și principiul proporționalității aplicat statelor membre în situații care intră în domeniul de aplicare al dreptului UE (3).

Cuvinte-cheie: *principiul proporționalității, control juridicțional, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, politică monetară, măsuri ale UE, putere de apreciere, drepturi fundamentale, control „orientat spre proces”, libertățile fundamentale ale pieței interne*

Stimată doamnă președinte Lagarde,
Dragi colegi,
Doamnelor și domnilor,

Curtea de Justiție a încorporat mai multe tradiții constituționale comune statelor membre în fibra constituțională a Uniunii Europene („UE”). Principiul proporționalității este una dintre acestea. Potrivit lui, atunci când au competența să decidă, autoritățile publice nu o pot face într-un mod care să depășească limitele a ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor de interes public pe care le urmăresc. Curtea de Justiție a preluat, încă de la început, proporționalitatea în jurisprudența sa^[1], înainte de stabilirea ei ca principiu general al dreptului UE^[2]. Odată cu Tratatul de la Maastricht, principiul proporționalității a fost „constituționalizat” și, în prezent, este reflectat la art. 5 alin. (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”). Potrivit acelei dispoziții, orice acțiune a UE „nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor”.

Neîndoielnic, principiul proporționalității a dobândit importanță în timp în ordinea juridică a UE. El a abordat inițial justificările prezentate de statele membre pentru a introduce sau menține restricții asupra libertăților fundamentale ale pieței interne. El s-a „întins” însă rapid la alte situații vizate de domeniul de aplicare al dreptului UE. În ordinea juridică a UE, pot fi astfel identificate varii manifestări ale proporționalității.

Cea dintâi rezultă în mod direct din primul paragraf al art. 5 alin. (4) TUE, care dispune că, „[î]n temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor”. Respectiva cerință se aplică nu doar acțiunii legislative sau normative a instituțiilor sau organelor UE, ci și situațiilor în care ele adoptă decizii care generează efecte negative pentru indivizi sau întreprinderi, precum o decizie prin care Comisia impune o amendă unei întreprinderi pentru o încălcare a dreptului concurenței al UE^[3].

În al doilea rând, în calitate de principiu general al dreptului UE, proporționalitatea se aplică și atunci când statele membre pun în aplicare măsuri ale UE sau atunci când acțiunile lor generează o restricție asupra libertăților fundamentale. De exemplu, precum voi explica în cele ce urmează,

^[1] Hotărârea din 29 noiembrie 1956, *Fédération charbonnière de Belgique/Înalta Autoritate*, 8/55, EU:C:1956:11.

^[2] Hotărârea din 17 decembrie 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114.

^[3] Hotărârea din 28 aprilie 2010, *Amann & Söhne și Cousin Filterie/Comisia*, T-446/05, EU:T:2010:165, pct. 171.

Curtea a aplicat principiul proporționalității într-o cauză în care a fost întrebată în ce condiții un stat membru poate retrage cetățenia unui resortisant al aceluși stat membru și, prin extensie, îl poate lipsi de drepturile sale în calitate de cetățean al UE.

În al treilea rând, proporționalitatea este un instrument esențial pentru protejarea drepturilor fundamentale, atunci când instituțiile sau organele UE acționează și atunci când statele membre pun în aplicare dreptul UE, și anume atunci când se aplică Carta drepturilor fundamentale a UE („carta”). Acea funcție a proporționalității este reflectată în esență la art. 52 alin. (1) din cartă, care impune ca orice restrângere asupra unui drept fundamental să fie proporțională obiectivelor urmărite.

Voi reveni asupra fiecăruia dintre aceste aspecte în discursul de față, împărțit după cum urmează. În primul rând, voi defini ceea ce este principiul proporționalității în dreptul UE și voi explica ceea ce nu este menționatul principiu (1). Voi examina apoi în detaliu domeniul de aplicare al principiului proporționalității și măsura în care o dispoziție a UE poate fi supusă controlului jurisdicțional din acea perspectivă (2). În partea a treia, voi aborda principiul proporționalității aplicat statelor membre în situații care intră în domeniul de aplicare al dreptului UE (3).

1. Funcțiile principiului proporționalității în dreptul Uniunii Europene și raporturile sale cu principiile atribuirii de competențe și subsidiarității

Art. 5 TUE descrie principiile fundamentale care guvernează competențele Uniunii, și anume principiile (i) atribuirii de competențe, (ii) subsidiarității și (iii) proporționalității. Primul său alineat stabilește funcția fiecăruia dintre aceste principii: „[d]elimitarea competențelor Uniunii este guvernată de principiul atribuirii”, în timp ce „[e]xercitarea acestor competențe este reglementată de principiile subsidiarității și proporționalității”^[4].

Din acea distincție rezultă că aspectul proporționalității unei anumite măsuri a UE decurge din chestiunea dacă autorul său avea competența de a o adopta. Formularea art. 5 alin. (4) par. 1 TUE confirmă în mod clar că ea privește conținutul și forma acțiunii Uniunii. De vreme ce ordinea juridică a UE se întemeiază pe principiul atribuirii^[5], nu poate exista o „acțiune a Uniunii” atunci când tratatele nu oferă un temei suficient pentru aceasta. În schimb, proporționalitatea nu ar trebui să aibă vreun rol la aprecierea faptului dacă Uniunea avea o competență să adopte măsura în cauză.

De asemenea, principiul subsidiarității „operează” anterior principiului proporționalității. Deși ambele se referă la „exercitarea” competenței UE, în locul „existenței” sale, subsidiaritatea stabilește dacă, în domeniile competențelor care nu sunt exclusive, Uniunea sau statele membre sunt chemate să abordeze chestiunea. Astfel, art. 5 alin. (3) TUE permite UE să intervină, într-un domeniu care nu intră în competența sa exclusivă, „numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local”. Principiul proporționalității stabilit la art. 5 alin. (4) TUE dobândește

^[4] s.n.

^[5] Deși acel principiu este precizat la art. 5 alin. (1) TUE, art. 4 alin. (1) TUE clarifică principala sa consecință, și anume aceea potrivit căreia „orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre”.

pertinență doar în cazul în care o anumită măsură a UE îndeplinește respectiva cerință, accentul deplasându-se înspre corelația între obiectivul interesului public urmărit de măsură și mijloacele utilizate pentru atingerea lui.

Acea funcție particulară a proporționalității este reflectată și la art. 5 din Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Potrivit respectivei dispoziții, orice proiect de act legislativ trebuie să țină cont ca „orice obligație, financiară sau administrativă” pe care o poate crea actul legislativ „să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit”^[6]. Acel principiu nu urmărește așadar să protejeze ca atare competențele statelor membre.

Curtea aplică în mod constant metodologia pe care tocmai am descris-o. De exemplu, în *Polonia/Parlamentul și Consiliul*, un stat membru a contestat noua Directivă privind detașarea lucrătorilor^[7], printre altele, pentru motivul unui temei juridic incorect. Curtea a examinat pentru început dacă prevederile relevante ale TFUE referitoare la armonizarea pieței interne^[8] constituiau un temei juridic adecvat pentru adoptarea respectivei directive, înainte de a aborda distinct aspectul dacă directiva constituia o restricție proporțională asupra libertății de a presta servicii^[9].

În mod asemănător, în *Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul*^[10], Curtea a confirmat, într-o primă etapă, că art. 114 TFUE constituia temeiul juridic adecvat pentru adoptarea unei noi directive privind comercializarea armelor de foc în cadrul pieței interne. Doar într-o parte ulterioară a hotărârii, Curtea a verificat proporționalitatea variilor măsuri din acea directivă care restrângeau libertatea contractuală sau comercială în scopul concilierii obiectivelor facilitării schimburilor transfrontaliere și protecției ordinii publice și siguranței naționale.

Aceeași metodologie se aplică politicii monetare. Asemenea celorlalte instituții, organisme și agenții ale UE, Banca Centrală Europeană („BCE”) trebuie să respecte atât principiul atribuirii, cât și principiul proporționalității^[11]. Acțiunile sale sunt supuse așadar controlului jurisdicțional al proporționalității de către Curtea de Justiție, care este cu atât mai important de vreme ce BCE are un rol central în „governanța” economică și financiară europeană.

În *Gauweiler*^[12], o cauză referitoare la validitatea deciziilor BCE de instituire a programului de tranzații monetare definitive de pe piețele secundare ale obligațiunilor guvernamentale („TMD”)^[13], Curtea a reamintit pentru început competența exclusivă a UE în acest domeniu pentru statele membre a căror monedă este euro. Ea s-a întemeiat apoi atât pe obiectivul programului TMD în litigiu, cât și pe mijloacele de care dispunea SEBC [Sistemul European al Băncilor Centrale],

^[6] Art. 5 din Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (JO C 115, 2008, p. 206).

^[7] Directiva (UE) 2018/957 a Parlamentului European și a Consiliului din 28 iunie 2018 de modificare a Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 2018, L 173, p. 16, rectificare în JO 2019 L 91, p. 77).

^[8] Și anume art. 53 alin. (1) și 62 TFUE.

^[9] Hotărârea din 8 decembrie 2020, *Polonia/Parlamentul și Consiliul*, C-626/18, EU:C:2020:1000.

^[10] Hotărârea din 3 decembrie 2019, *Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul*, C-482/17, EU:C:2019:1035.

^[11] Subsidiaritatea are desigur relevanță mai redusă deoarece politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro intră în domeniul competenței exclusive a Uniunii [art. 3 alin. (1) lit. (c) TFUE].

^[12] Hotărârea din 16 iunie 2015, *Gauweiler și alții*, C-62/14, EU:C:2015:400.

^[13] Deciziile Consiliului guvernatorilor al Băncii Centrale Europene (BCE) din 6 septembrie 2012 cu privire la o serie de caracteristici tehnice ale tranzațiilor monetare definitive de pe piețele secundare ale obligațiunilor guvernamentale din cadrul Eurosistemului.

concluzionând că un atare program intra în sfera politicii monetare^[14]. Doar apoi Curtea a abordat proporționalitatea. O metodologie similară poate fi observată în hotărârea *Weiss*^[15]. Curtea s-a întemeiat pe obiectivul PSPP („programul de achiziționare de active din sectorul public de pe piețele secundare”)^[16] în cauză, precum și pe mijloacele utilizate pentru atingerea respectivului obiectiv, și a concluzionat că programul era o măsură monetară^[17]. Curtea a abordat chestiunea proporționalității doar odată ce a confirmat, în esență, competența BCE de a adopta PSPP.

Precum am explicat, acea metodologie este cerută chiar de tratate. Pentru acel motiv, nu pot accepta obiecția ridicată de *Bundesverfassungsgericht* în hotărârea sa din 5 mai 2020 în *Weiss*^[18], care a susținut că proporționalitatea trebuia să fi fost aplicată de Curte încă de când distinsese între competențele UE în domeniile politicilor monetară și economică. Proporționalitatea nu poate influența acea distincție și nici nu poate avea o „funcție corectoare” în scopul protejării competențelor statelor membre^[19]. O atare interpretare ar contraveni principiului atribuirii, stabilit la art. 5 alin. (1) TUE^[20].

2. Domeniul de aplicare al proporționalității și al controlului jurisdicțional al acestui principiu în contextul măsurilor UE

Într-o Uniune întemeiată pe statul de drept, respectarea principiului proporționalității trebuie supusă controlului jurisdicțional. Proporționalitatea vizează însă alegeri de ordin material realizate de către un organ public, inclusiv de către legiuitor. Este așadar esențială păstrarea unui atare control jurisdicțional în limitele sale, pentru a evita situația în care Curtea să se pronunțe asupra oportunității, transformându-se astfel într-un organ politic. Încă odată cu cauza *Meroni*^[21], în 1958, Curtea s-a referit la „echilibrul puterilor” drept „caracteristică a structurii instituționale a Comunității”. O expresie specifică a acelui echilibru se regăsește la art. 19 alin. (1) TUE, potrivit căruia Curtea „asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor”. Asemenea oricărei alte instanțe judecătorești, Curtea de Justiție soluționează cauzele cu care este sesizată doar potrivit legii.

Nu este surprinzător că, în acest context, Curtea a evitat cu atenție să aducă atingere puterii de apreciere de care dispun celelalte instituții sau organisme în limitele competențelor proprii, atunci când stabilește dacă acțiunea lor este conformă principiului proporționalității. Acesta este cadrul în care a început să se dezvolte controlul jurisdicțional restrâns, limitat la erorile vădite

[14] *Gauweiler și alții*, *supra*, n. 12, pct. 41-56.

[15] Hotărârea din 11 decembrie 2018, *Weiss și alții*, C-493/17, EU:C:2018:1000.

[16] Decizia (UE) 2015/774 a Băncii Centrale Europene din 4 martie 2015 privind un program de achiziționare de active [din] sectorul public de pe piețele secundare (JO 2015, L 121, p. 20), modificată prin Decizia (UE) 2017/100 a Băncii Centrale Europene din 11 ianuarie 2017 (JO 2017, L 16, p. 51); în continuare „Programul de achiziționare de active din sectorul public”.

[17] *Weiss și alții*, *supra*, n. 15, pct. 53-70.

[18] BVerfG, 5 mai 2020, 2 BvR 859/15.

[19] *Ibidem*, par. 133.

[20] M. Wendel, *Paradoxes of Ultra-Vires Review: A Critical Review of the PSPP Decision and Its Initial Reception*, în *German Law Journal*, vol. 21, 2020, p. 979. A se vedea și T. Marzal, *Making sense of the use of proportionality in the Bundesverfassungsgericht's PSPP decision*, în *Revue des affaires européennes*, nr. 2, 2020, pp. 441-452, p. 445.

[21] Hotărârea din 13 iunie 1958, *Meroni/Înalta Autoritate*, 9/56, EU:C:1958:7.

de apreciere (2.1). Chiar în interiorul acelei marje ample, instituțiile sau organismele UE trebuie totuși să respecte deplin drepturile fundamentale (2.2). În plus, controlul „orientat spre proces” contrabalansează limitele controlului jurisdicțional al proporționalității (2.3).

2.1. Ideea unei „puteri ample de apreciere (politică)” însoțită de un control jurisdicțional „restrâns”

Exercitând controlul jurisdicțional, Curtea a menționat în mod regulat puterea de apreciere de ordin politic de care dispune legiuitorul UE. Astfel, în două cauze celebre privind o directivă care stabilea condiții ce trebuiau îndeplinite de țigarete pentru a fi vândute în cadrul pieței interne, Curtea a subliniat că obiectivul asigurării unui nivel ridicat al protecției sănătății umane presupune „alegeri de natură politică, economică și social”^[22] pe care un organ jurisdicțional nu le poate pune în cauză. Curtea s-a mai referit la o atare putere largă de apreciere în domeniul protecției mediului^[23], al protecției consumatorilor^[24] și al politicii comune în materia transporturilor^[25].

Gradul de complexitate al unei anumite materii va declanșa, de regulă, și un control jurisdicțional restrâns. De exemplu, într-o cauză referitoare la directiva privind schemele de garantare a depozitelor, Curtea a recunoscut că „legiuitorul comunitar a urmărit să reglementeze o situație complexă din punct de vedere economic”^[26]. Și în aspecte medicale^[27] și privind protecția mediului, legiuitorul UE dispune de o largă putere de apreciere „în ceea ce privește aprecierea unor elemente factuale de ordin științific și tehnic deosebit de complexe pentru a determina natura și întinderea măsurilor pe care le adoptă”^[28]. Respectiva complexitate este ilustrată în mod suplimentar în legătură cu principiul precauției. Astfel, incertitudinea eficacității produselor din tutun pentru uz oral ca ajutor pentru renunțarea la fumat și riscul unui „efect de punte” au justificat calificarea interzicerii lor drept proporțională^[29]. Putem identifica, în anumite materii, o combinație a acestor aspecte politice și tehnice care reglementează întinderea puterii de apreciere. Politica monetară oferă o bună ilustrare. Curtea a remarcat că procesul de adoptare a deciziilor în respectivul domeniu presupune nu doar „alegeri tehnice”, ci și „evaluări complexe”, accentuând „caracterul controversat pe care îl au în mod obișnuit problemele de politică monetară”^[30].

Acele alegeri, politice sau tehnice, nu intră în competența Curții de Justiție. Confruntat cu o astfel de putere discreționară, controlul jurisdicțional trebuie să se limiteze la „a examina dacă exercitarea acestei puteri de apreciere nu este afectată de o eroare vădită sau de un abuz de

^[22] Hotărârile din 10 decembrie 2002, *British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, pct. 123, și din 14 decembrie 2004, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, pct. 46.

^[23] Hotărârea din 8 iulie 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, pct. 46.

^[24] Hotărârea din 17 decembrie 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, pct. 76.

^[25] Hotărârea din 12 martie 2002, *Omega Air și alții*, C-27/00 și C-122/00, EU:C:2002:161, pct. 63. A se vedea și hotărârile din 10 ianuarie 2006, *IATA și ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, pct. 80, și din 2 septembrie 2021, *Irish Ferries*, C-570/19, EU:C:2021:664, pct. 151.

^[26] Hotărârea din 13 mai 1997, *Germania/Parlamentul și Consiliul*, C-233/94, EU:C:1997:231, pct. 55.

^[27] Hotărârile din 22 mai 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, pct. 52 și 64, și din 5 iulie 2017, *Fries*, C-190/16, EU:C:2017:513, pct. 59.

^[28] Hotărârea din 13 martie 2019, *Polonia/Parlamentul și Consiliul*, C-128/17, EU:C:2019:194, pct. 95.

^[29] Hotărârea din 22 noiembrie 2018, *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938, pct. 47.

^[30] *Gauweiler și alții*, *supra*, n. 12, pct. 75, și *Weiss și alții*, *supra*, n. 15, pct. 91.

putere ori dacă legiuitorul respectiv nu a depășit în mod vădit limitele puterii sale de apreciere^[31]. Potrivit aceluși standard, o măsură este lipsită de validitate doar dacă este vădit neadecvată în raport cu obiectivul urmărit^[32].

Acea putere amplă de apreciere este recunoscută legiuitorului în diferitele etape ale procesului legislativ. Ea acoperă astfel nu numai „definirea obiectivelor care trebuie urmărite [...] și alegerea mijloacelor adecvate de acțiune”^[33], „ci și, într-o anumită măsură, în ceea ce privește constatarea datelor de bază”^[34]. Judecătorului UE nu îi este astfel permis să „substituiască prin aprecierea sa cu privire la elementele factuale de ordin științific și tehnic pe cea a legiuitorului cărui tratat îl încredințată această sarcină”^[35].

În plus, Curtea va lua în considerare caracterul evolutiv al datelor disponibile. Atunci când „legiuitorul [UE] trebuie să aprecieze efectele viitoare ale unei reglementări de adoptat, deși acele efecte nu pot fi prevăzute cu exactitate, aprecierea sa nu poate fi cenzurată decât dacă rezultă că este vădit eronată, în lumina elementelor de care dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză”^[36]. Validitatea unei măsuri a UE „nu poate depinde de considerații retrospective privind gradul său de eficiență”^[37].

În această privință, abordarea metodologică urmată în hotărârile *Gauweiler* și *Weiss* nu relevă vreo noutate și nici măcar originalitate. În respectivele hotărâri, Curtea a subliniat, în primul rând, că „[p]rincipiul proporționalității impune [...] ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să asigure atingerea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective”^[38]. Cu toate acestea, „întrucât, atunci când elaborează și pune în aplicare un program de operațiuni de piață monetară [precum PSPP], SEBC efectuează alegeri de natură tehnică și previziuni și aprecieri complexe, este necesar să i se recunoască, în acest cadru, o largă putere de apreciere”^[39]. În plus, în *Weiss*, Curtea a adăugat că aprecierea PSPP trebuie să se facă în temeiul elementelor disponibile „la data adoptării [deciziei atacate]”^[40], aplicând astfel principiul pe care tocmai l-am amintit. Cu alte cuvinte, deciziile BCE de instituire a programului TMD și a PSPP privind achiziționarea de active din sectorul public de pe piețele secundare vizează un domeniu inerent politic și complex, care justifică limitarea controlului proporționalității, exercitat de Curte, la erori vădite de apreciere ori la abuz de putere. Ulterior unei examinări atente a condițiilor monetare și financiare ale zonei euro, astfel subliniate în analizele macroeconomice ale BCE, Curtea a statuat că niciuna dintre deciziile în cauză nu depășise în mod vădit ceea ce era necesar pentru atingerea obiectivelor privind stabilitatea prețurilor urmărite de BCE.

^[31] A se vedea *Glatzel*, *supra*, n. 27, pct. 52.

^[32] *Polonia/Parlamentul și Consiliul*, C-626/18, *supra*, n. 9, pct. 95.

^[33] Hotărârea din 15 aprilie 1997, *Bakers of Nailsea*, C-27/95, EU:C:1997:188, pct. 32.

^[34] *Polonia/Parlamentul și Consiliul*, C-128/17, *supra*, n. 28, pct. 97.

^[35] *Ibidem*, pct. 95, și hotărârea din 21 iunie 2018, *Polonia/Parlamentul și Consiliul*, C-5/16, EU:C:2018:483, pct. 150.

^[36] Hotărârea din 7 septembrie 2006, *Spania/Consiliul*, C-310/04, EU:C:2006:521, pct. 120.

^[37] Hotărârea din 17 octombrie 2013, *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, pct. 50.

^[38] A se vedea *Weiss și alții*, *supra*, n. 15, pct. 72.

^[39] *Ibidem*, pct. 73, care citează pct. 68 din *Gauweiler și alții*.

^[40] *Weiss și alții*, *supra*, n. 15, pct. 75. A se vedea și *Gauweiler și alții*, *supra*, n. 12, pct. 72, 74 și 80.

Doresc să insist aici că, în acel control restrâns al proporționalității, nu este loc pentru o „evaluare comparativă” finală, prin care Curtea să cântărească beneficiile stabilității prețurilor în raport cu efectele negative asupra politicii economice și sociale. Punerea în balanță a acestor factori concurenței reclamă o apreciere complexă de ordin politic, care este centrală pentru atribuțiile BCE în temeiul dreptului primar și pe care pur și simplu Curtea nu este chemată să o conteste. Acea abordare este deplin conformă cu metodologia Curții atunci când controlează legalitatea acțiunii UE în celelalte domenii la care am făcut referire. În acest context, nu pot fi de acord cu comentariul critic potrivit căruia în controlul proporționalității, în hotărârea Curții în *Weiss*, „lipsește” o etapă^[41]. Abordarea diferită a *Bundesverfassungsgericht* în decizia sa din 5 mai 2020 ar putea fi valabilă în dreptul constituțional german, însă nu poate fi reconciliată cu metodologia elaborată atent de Curte, de-a lungul anilor, cu referire la controlul jurisdicțional al proporționalității în calitate de principiu general al dreptului UE.

Trebuie insistat în permanență, revine însă doar Curții, care are competență exclusivă pentru declararea nevalidității actelor UE, să stabilească acel domeniu. Dacă o instanță judecătorească dintr-un stat membru ar putea declara în mod unilateral că o măsură a UE încalcă principiul proporționalității, potrivit propriei aprecieri a obiectivelor urmărite de cea măsură, în raport cu alte interese publice, nu ar exista garanția luării în considerare a intereselor publice ale UE în întregul său. Din contră, riscul ar fi foarte mare ca instanța națională să țină cont doar de interesele statului membru căruia îi aparține sau doar de ceea ce ea crede că este în interesul întregii populații a aceluia stat membru ori a unei părți a aceleia. O atare modalitate de a proceda nu doar că ar arăta lipsă de respect față de celelalte state membre și de popoarele lor, care continuă să onoreze tratatele pe o bază reciprocă^[42]. Ea ar fi de asemenea pur și simplu incompatibilă cu declarația făcută de Curte în Avizul său 2/13 în sensul în care, „[p]entru a garanta conservarea caracteristicilor specifice și a autonomiei acestei ordini juridice [a UE; n.n.], tratatele au instituit un *sistem jurisdicțional* destinat să asigure *coerența și unitatea* în interpretarea dreptului Uniunii”^[43].

Precum confirmă hotărârea în cauza *Berlusconi și Fininvest*^[44], aceste principii structurale se aplică cu aceeași forță măsurilor care intră în domeniul uniunii economice și monetare. Acea cauză a vizat supravegherea prudențială a achiziției unei participații calificate într-o instituție de credit din Italia în temeiul variilor instrumente ale UE^[45]. Consiliul de Stat italian a avut îndoieli în esență asupra aspectului dacă instanțele naționale erau competente să controleze legalitatea actelor pregătitoare adoptate de autoritățile italiene de supraveghere, inclusiv de Banca Italiei, într-o procedură care conducea la o decizie a BCE. Curtea a exclus o atare posibilitate. Ea a subliniat că intervenția acelor autorități naționale făcea parte dintr-o procedură în care cele din urmă exercitau doar funcții pregătitoare și în care BCE păstra competența exclusivă de a decide dacă

[41] BVerfG, 5 mai 2020, *supra*, n. 18, par. 138.

[42] A se vedea K. Lenaerts, *No Member State is More Equal than Others*, în *Verfassungsblog*, 8 octombrie 2020.

[43] Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454, pct. 174 (s.n.).

[44] Hotărârea din 19 decembrie 2018, *Berlusconi și Fininvest*, C-219/17, EU:C:2018:1023.

[45] În particular, Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338, cunoscută drept „Directiva CRD IV”) și Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit (JO 2013, L 287, p. 63, cunoscut drept „Regulamentul privind MUS”).

autorizează sau nu achiziția propusă. În acel context, nu ar putea fi admis vreun risc de a pune la îndoială validitatea deciziei adoptate în cele din urmă de BCE printr-un control jurisdicțional la nivel național. Un atare control jurisdicțional ar periclita eficacitatea procesului de adoptare a deciziilor în contextul mecanismului unic de supraveghere al uniunii bancare și ar „pun[e] în discuție competența exclusivă a Curții de a statua asupra legalității acestei decizii finale, în special atunci când aceasta urmează analiza și propunerea autorităților [naționale]”^[46].

2.2. Drepturile fundamentale, limite ale controlului jurisdicțional limitat (restrâns)

Respectarea datorată drepturilor fundamentale limitează desigur puterea de apreciere de care dispun instituțiile sau organele UE la adoptarea unui act al UE. Deși acest discurs nu poate examina respectiva chestiune în mod exhaustiv, merită desigur menționate câteva exemple.

Prima ilustrare la care doresc să mă refer este cauza *Digital Rights Ireland*^[47], provenită din cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare adresate de *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională) din Austria și de *High Court of Ireland* (Înalta Curte din Irlanda). În acea hotărâre, Curtea a invalidat Directiva privind păstrarea datelor^[48]. Acea directivă obliga furnizorii de telefonie și internet să păstreze un volum de metadate care făcea posibilă, în particular, cunoașterea identității persoanei cu care utilizatorul comunicase și a mijloacelor prin care fusese efectuată acea comunicare, precum și identificarea orei și locului comunicației. Fără a nega existența unei puteri de apreciere pentru legiuitorul UE, Curtea a statuat că directiva impunea o restrângere disproporționată asupra drepturilor la viață privată și la protecția datelor cu caracter personal, prin aceea că, în particular, nu limita păstrarea datelor la ceea ce era strict necesar pentru protejarea intereselor publice și nu stabilea nici criterii materiale sau procedurale care să stabilească împrejurările în temeiul cărora autoritățile naționale puteau avea acces la date^[49]. Ea a remarcat, în acest context, „rolul important pe care îl are protecția datelor cu caracter personal în lumina dreptului fundamental la respectarea vieții private”, ceea ce presupune o marjă redusă de apreciere pentru legiuitorul UE^[50]. Curtea a confirmat acea analiză în *Tele 2 Sverige*^[51], o cauză care a ridicat în esență aceleași chestiuni, însă ce a vizat o legislație a unui stat membru. Respectiva hotărâre oferă o primă ilustrare a aplicării în mod coerent de Curte a cerinței privind proporționalitatea, din art. 52 alin. (1) din cartă, la restrângerile unui drept fundamental de către UE sau de către statele membre.

Alte cauze ilustrează însă faptul că legiuitorul UE păstrează o putere amplă de apreciere la adoptarea unor prevederi care restrâng un drept fundamental în măsura în care acea limitare este proporțională importanței intereselor publice urmărite. Hotărârea în *Philip Morris Brands* pronunțată la 4 mai 2016 oferă o ilustrare în domeniul sănătății publice^[52]. În litigiul principal,

^[46] *Berlusconi și Fininvest, supra*, n. 44, pct. 49 și 50.

^[47] Hotărârea din 8 aprilie 2014, *Digital Rights Ireland și alții* (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238).

^[48] Directiva 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE (JO L 105, p. 54, Ediție specială, 13/vol. 53, p. 51).

^[49] Hotărârea *Digital Rights Ireland și alții*, pct. 56-65.

^[50] *Ibidem*, pct. 48. În același sens, a se vedea și hotărârea din 9 noiembrie 2010, *Volker und Markus Schecke și Eifert*, C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, pct. 77.

^[51] Hotărârea din 21 decembrie 2016, *Tele2 Sverige și Watson și alții*, C-203/15 și C-698/15, EU:C:2016:970.

^[52] Hotărârea din 4 mai 2016, *Philip Morris Brands și alții*, C-547/14, EU:C:2016:325.

producători de tutun au contestat validitatea mai multor dispoziții ale unei directive privind produsele din tutun^[53]. Una dintre acelea interzicea producătorilor de țigarete să introducă pe etichetele pachetelor unitare și pe ambalajul exterior elemente și caracteristici de natură să promoveze un produs din tutun sau să încurajeze consumul său. Instanța de trimitere (*High Court of Justice of England and Wales*) a cerut Curții să examineze validitatea acelei interdicții în lumina libertății de exprimare, garantată la art. 11 din cartă, și a principiului proporționalității. Curtea a admis să respectiva interdicție constituie o ingerință în libertatea de exprimare și de informare a întreprinzătorului. Ea a considerat totuși justificată acea ingerință prin necesitatea protejării sănătății umane. Examinând proporționalitatea, Curtea a remarcat că „puterea de apreciere de care dispune legiuitorul Uniunii în privința stabilirii echilibrului corect [între diferitele drepturi fundamentale și obiective legitime de interes general] este variabilă pentru fiecare dintre obiectivele care justifică limitarea acestui drept și depinde de natura activităților în discuție”^[54]. Luând în considerare dovezi științifice privind efectele nocive ale consumului de tutun și expunerii la fumul de tutun, gradul de protecție a sănătății umane vizat de dispoziția în cauză prezenta o importanță superioară în raport cu interesele comerciale avansate de producătorii de tutun^[55]. Referindu-se la nivelul ridicat al protecției sănătății umane, pe care nu doar tratatele, dar și cartă îl impun în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și activităților UE, Curtea a respins în mod explicit susținerea reclamanților că obiectivele urmărite de dispoziția în cauză puteau fi atinse prin măsuri mai puțin restrictive, precum adăugarea unor avertismente de sănătate. Curtea a concluzionat așadar că dispoziția în cauză nu încălca art. 11 din cartă și nici principiul proporționalității.

A doua ilustrare privește decizii pe care Comisia le adoptă pentru a sancționa întreprinderi care încălcă normele UE în domeniul concurenței cuprinse la art. 101 și 102 TFUE^[56]. De mult timp, anumite hotărâri ale Tribunalului au menționat „marja amplă de apreciere” a Comisiei, în contextul controlului de legalitate al unor astfel de decizii, chiar și atunci când ele nu presupun aprecieri complexe cu caracter tehnic sau economic. Acele hotărâri sugerează așadar că doar erorile vădite de fapt săvârșite de Comisie ar justifica anularea deciziei în cauză. În celebrele cauze *KME și Chalkor*^[57], Curtea de Justiție, în recurs, „invalidat” în mod neechivoc un atare control jurisdicțional restrâns, cel puțin în măsura în care el se aplica în afara unor aprecieri economice complexe făcute de Comisie. Inspirându-se din hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în *Menarini*^[58], Curtea a statuat că dreptul întreprinderilor de a cere anularea deciziilor Comisiei care le afectează în mod negativ trebuie să îndeplinească cerințele unei căi de atac efective în fața unei instanțe independente și imparțiale, în sensul art. 47 din cartă. În principiu, controlul jurisdicțional exercitat în acel context ar trebui, așadar, să permită Tribunalului să identifice –

[53] Directiva 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE (JO L 127, p. 1).

[54] Hotărârea în *Philip Morris Brands și alții*, pct. 155.

[55] *Ibidem*, pct. 156.

[56] Astfel de decizii sunt adoptate în temeiul art. 23 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [101 și 102 TFUE] (JO 2003 L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167).

[57] Hotărârile din 8 decembrie 2011, *KME Germany și alții/Comisia*, C-389/10 P, EU:C:2011:816, și *Chalkor/Comisia*, C-386/10 P, EU:C:2011:815.

[58] Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. împotriva Italiei*, cererea nr. 43509/08, 27 septembrie 2011.