

LIBRIS

We know
books

EUN•MIA

COORDONATOR

VALERIU
STOICA

CJUE și CCR
IDENTITĂȚI ÎN DIALOG

UNIVERSUL JURIDIC

BUCUREȘTI

2022

UN DIALOG POSIBIL ȘI NECESAR: O INTRODUCERE <i>Valeriu Stoica, Dragoș Bogdan, Constantin Pintilie</i>	9
CÂNTECUL SIRENELOR. CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI CA ULISE DEZVRĂJIT <i>Raluca Bercea</i>	50
ÎNTRE CONSTITUȚII ȘI DREPTUL UE: ABORDĂRI ÎN ALTE STATE MEMBRE <i>Dragoș Bogdan, Laurențiu Mihai</i>	89
SUPREMAȚIA DREPTULUI UE ȘI RELAȚIA ACESTUI PRINCIPIU CU JURISPRUDENȚA INSTANȚELOR NAȚIONALE DE CONTROL CONSTITUȚIONAL <i>Radu Carp</i>	140
DREPTUL NAȚIONAL(IST), DEMOCRAȚIA COSMOPOLITICĂ ȘI STAREA DE DREPTURI EUROPEANĂ <i>Dan Claudiu Dănișor</i>	149
RELAȚIA DINTRE DREPTUL UNIUNII EUROPENE ȘI CONSTITUȚIA ROMÂNIEI. DIVERSE ABORDĂRI <i>Ștefan Deaconu</i>	233
„CHEIA DE BOLTĂ A SISTEMULUI JURISDICȚIONAL AL UNIUNII EUROPENE”: SCURTĂ PRIVIRE ASUPRA RAȚIUNII IMPORTANȚEI ACORDATE DIALOGULUI DINTRE CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE ȘI INSTANȚELE NAȚIONALE <i>Ion Gâlea</i>	258
IDENTITATEA CONSTITUȚIONALĂ NAȚIONALĂ ȘI DREPTUL UNIUNII EUROPENE <i>Andrei-Răzvan Lupu</i>	291

DIALOGUL DINTRE CJUE, CEDO ȘI CURȚILE CONSTITUȚIONALE EUROPENE: REFLECȚII DESPRE PLURALISMUL CONSTITUȚIONAL ȘI ART. 2 TUE <i>Iulia Motoc</i>	313
NUCLEU IDENTITAR, INFRACONSTITUȚIONALISM ȘI DERIVA CONCEPTUALĂ ÎN SPAȚIUL JURIDIC ROMÂNESC ȘI EUROPEAN <i>Vlad Perju</i>	333
ESTE POSIBIL DIALOGUL ÎN LIPSA REVIZUIRII CONSTITUȚIEI? <i>Constantin Pintilie</i>	352
POZIȚIA MINISTRULUI JUSTIȚIEI CU PRIVIRE LA PRINCIPIUL SUPREMAȚIEI DREPTULUI UNIUNII EUROPENE <i>Cătălin Predoiu</i>	365
INDEPENDENȚA JUDECĂTORILOR – CONDIȚIE A INTEGRITĂȚII DIALOGULUI JUDICIAR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ <i>Marieta Safta</i>	369
PRINCIPIUL SUPREMAȚIEI DREPTULUI UNIUNII EUROPENE <i>Octavia Spineanu-Matei</i>	390
ROLUL JUDECĂTORULUI NAȚIONAL ÎN CADRUL CONTENCIOSULUI EUROPEAN <i>Mirela Stancu, Fanny Angevin</i>	414
APĂRAREA STATULUI DE DREPT ÎNTRE NOUA GUVERNANȚĂ ȘI GUVERNARE, ÎNTRE AUTONOMIA DREPTULUI EUROPEAN ȘI SUVERANITATEA NAȚIONALĂ <i>Oana Ștefan</i>	430

**PRINCIPIUL COOPERĂRII LOIALE ȘI ROLUL SĂU
ÎN REZOLVAREA CONFLICTELOR**

Camelia Toader..... 463

PALEOSUVERANIȘTI VS. ACTIVISM FRAGIL

Valentin Constantin 475

UN DIALOG POSIBIL ȘI NECESAR: O INTRODUCERE

Prof. univ. dr. emerit Valeriu Stoica
Facultatea de Drept – Universitatea din București

Dragoș Bogdan
Avocat Partener, SCA STOICA & Asociații

Constantin Pintilie
Avocat, SCA STOICA & Asociații

La începutul lunii ianuarie 2022, când a fost dezbătută tema relației dintre Curtea Constituțională a României (CCR) și Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în conferința organizată de Societatea de Științe Juridice (*juridice.ro*), actualitatea ei era pusă în evidență de contradicțiile dintre soluțiile pronunțate de către cele două curți, mai ales în legătură cu statutul Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție (SIJ) și cu răspunderea disciplinară a magistraților pentru neaplicarea unor decizii ale Curții Constituționale. În prezent, actualitatea acestei teme a devenit și mai pregnantă ca urmare a provocărilor generate de invadarea Ucrainei de către Rusia, la 24 februarie 2022. În acest context, disputele juridice alimentate de tendințe suveraniste, pe de o parte, și de o insuficientă înțelegere a raportului dintre identitățile naționale și identitatea europeană, pe de altă parte, trebuie să fie orientate către soluții constructive, de natură să consolideze Uniunea Europeană (UE).

Scopul prezentului articol este acela de a schița cadrul problematic al temei în discuție, urmând ca problemele **particulare** să fie analizate în studiile juridice cuprinse în această carte.

În introducere va fi evidențiat specificul **construcției** europene, va fi alcătuit un inventar succint al soluțiilor **divergente pronunțate** de CJUE și CCR în ultimii ani și va fi pusă în lumină **complementaritatea** dintre identitățile naționale și identitatea europeană, **din perspectiva** priorității dreptului european¹, cu trimiteri la studiile autorilor **care au contribuit** la

¹ În dreptul constituțional, *supremația* este calitatea Legii fundamentale, în raport cu care se apreciază validitatea normelor infraconstituționale. Această *calitate* explică invali-

alcătuirea acestei cărți (I). Vor fi prezentate apoi aspectele formale și cele informale ale dialogului dintre CJUE, CCR și alte instanțe constituționale (II) și vor fi sintetizate argumentele care susțin că acest dialog este posibil și necesar (III). În final, va fi formulată o viziune moderat-optimistă cu privire la depășirea conflictelor identitare și la continuarea integrării europene prin dialog, cu respectarea principiului priorității dreptului european (IV).

I. Introducere

1. *Specificul construcției europene. Identități naționale și identitate europeană.* Oricât de important ar fi contextul european actual și reflexele lui în plan global, tratarea acestei teme în mod coerent presupune mai întâi o detașare de context și o întoarcere la geneza și la evoluția construcției europene. Fără a intra în detalii, este totuși utilă sublinierea câtorva aspecte esențiale.

După două războaie mondiale care au început în Europa, dar care au avut efecte devastatoare și pe alte continente, preocuparea de a preveni repetarea unei tragedii de o asemenea amploare a avut ca prim rezultat fondarea Organizației Națiunilor Unite (ONU). Ideologiile ireconciliabile profesate de diferite state din această organizație au fost un obstacol major pentru realizarea în practică a scopului de menținere a păcii și a securității internaționale (art. 1 din Carta ONU). Din această cauză, au

darea normelor juridice neconforme cu Legea fundamentală pe calea controlului *a priori* sau *a posteriori* de neconstituționalitate. Neconformitatea cu dreptul european nu invalidează norma juridică internă, ci o înlătură de la aplicare în cazul dedus judecății, iar dreptul european este aplicabil cu *prioritate*. Acesta este termenul utilizat în art. 148 alin. (2) din Constituție. Efectul invalidării este general pentru viitor, aplicarea prioritară este particulară, limitată la cazul dedus judecății în fața instanței de judecată interne. Departamentul de traduceri de la CJUE utilizează în limba română termenul *supremație* pentru noțiunea desemnată în limba engleză cu termenul *primacy*, în limba franceză cu termenul *primauté*, iar în limba italiană cu termenul *primato*. Desigur, ar fi indicat ca departamentul de traduceri al CJUE să utilizeze pentru limba română termenul *prioritate* sau termenul *primat*, în locul termenului *supremație*. Autorii studiilor reunite în acest volum utilizează unul sau altul dintre acești termeni, dar cu același înțeles: neconformitatea normei interne cu dreptul european are ca efect aplicarea cu prioritate a normei europene relevante, respectiv înlăturarea de la aplicare a normei interne neconforme, iar nu invalidarea acesteia.

apărut structuri militare regionale (NATO și Organizația Tratatului de la Varșovia), care s-au confruntat într-un război rece îndelungat, până la implozia sistemului comunist. În plus, pentru depășirea adversităților istorice dintre statele occidentale și pentru reconstrucția economiei acestora, a fost căutată o soluție de unificare cu dimensiuni multiple: vamală, comercială, politică și juridică.

Deși veche de mai bine de un secol, ideea unei federații europene, după modelul Statelor Unite ale Americii², a fost irealizabilă practic. Identitățile naționale erau prea puternice pentru a permite crearea unei federații. Era nevoie de o altă soluție, cu dublă valență, pentru a tempera potențialul conflictual al acestor entități, asigurându-le însă, continuitatea. Ideea de federație nu putea avea această dublă valență. Deși mai flexibilă, nici ideea de confederație nu a fost până la urmă împărtășită.

Uniunea Europeană, ca rezultat al unui proces îndelungat de construcție instituțională, nu este nici federație, nici confederație. Dar nu este nici o simplă organizație interstatală. Elementele de supranaționalitate s-au constituit treptat, s-au consolidat și nu mai pot fi ignorate. Pentru a înțelege statutul juridic al Uniunii Europene, trebuie să se țină seama de strategia abilă care a fost pusă în lucru de toți cei care au contribuit la fundația și la zidurile acestei construcții. Tocmai pentru că nu a putut fi urmat modelul federal sau confederal, încercările de a explica statutul UE prin recursul la un asemenea model sunt nepotrivite.

Disputa privind alternativele între care trebuie să aleagă statele membre riscă să inflameze în mod inutil spiritele din cauza identificării incorecte a acestor alternative. Recurgând de multe ori la un ton dramatic, se afirmă că, în absența unei opțiuni ferme în favoarea modelului federal, de tipul Statelor Unite, sau cel puțin al unui model confederal, se alege, implicit de către unele state și explicit de către altele, alternativa destrămării Uniunii Europene.

² În discursul ținut la 19 septembrie 1946, la Universitatea din Zurich, Winston Churchill a susținut ideea creării Statelor Unite ale Europei, fiind convins că menținerea păcii pe continent depindea de reconcilierea franco-germană și de fondarea unei organizații europene. Doi ani mai târziu, în presa franceză, Léon Blum susținea cu tărie soluția unei federații europene (a se vedea J. Bailleux, *Panser l'Europe par le droit. L'invention du droit communautaire en France*, Dalloz, Paris, 2014, p. 21, notele 2 și 3).

Istoria construcției europene îndeamnă însă la o regândire a alternativelor de viitor și deci la o altă alegere. O privire lucidă asupra identității naționale a fiecăruia dintre statele care compun UE permite înțelegerea unei realități comunitare cu dublă dimensiune.

Sub un prim aspect, deși au fost diluate sau dizolvate elementele identitare exclusiviste, cu potențial conflictual, fiecare națiune și-a păstrat totuși elementele esențiale care alcătuiesc nucleul identitar (limbă, cultură, anumite instituții, mai ales acelea care structurează spațiul constituțional și juridic, imaginea despre propria istorie și propria identitate, credințe religioase și tradiții).

Sub un al doilea aspect, concomitent cu diluarea sau dizolvarea elementelor identitare cu potențial conflictual, națiunile și-au consolidat matca europeană culturală comună, constituită în perioada modernă, adăugându-i, în etape succesive, o matcă juridică și instituțională comună. Chiar dacă este prematur să vorbim de o națiune europeană, această matcă juridică și instituțională comună este liantul națiunilor componente ale Uniunii, cu o natură supranațională. Elementele de supranaționalitate s-au constituit treptat, prin fondarea, consolidarea și extinderea treptată a structurilor europene, prin inventivitatea juriștilor, pe baza voinței politice a statelor angajate în această aventură instituțională fără precedent în istorie³. Aceste elemente de supranaționalitate sunt diferite, prin conținutul și forma lor, de elementele de supranaționalitate specifice unei federații sau unei confederații. De altfel, modelul federal și cel confederal nu există ca atare, ci dobândesc înfățișări particulare. În realitate, federațiile și confederațiile, dincolo de anumite trăsături comune, între care renunțarea la suveranitatea structurilor statale componente în favoarea suveranității federației sau a confederației, se diferențiază între ele prin numeroase elemente de fond și de formă, rezultat al unor experiențe istorice diferite.

Statele care compun UE au transferat anumite elemente specifice suveranității lor către instituțiile unionale, exercitând în comun competențele prevăzute în tratatele constitutive. Cu această limitare, statele

³ A se vedea: D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, pp. 17-31; J. Bailleux, *op. cit.*, pp. 93-332.

membre își păstrează suveranitatea⁴, ceea ce nu exclude ca elementele de supranaționalitate să justifice ideea unei suveranități europene, cât timp s-a consacrat și conceptul de cetățenie europeană⁵. Principiile atribuirii, subsidiarității, proporționalității și cooperării loiale definesc raportul dintre competențele Uniunii și cele ale statelor membre, adică raportul dintre suveranitatea națională și suveranitatea europeană. În acest sens, în art. 5 TUE se prevede fără echivoc:

„(1) Delimitarea competențelor Uniunii este guvernată de principiul atribuirii. Exercitarea acestor competențe este reglementată de principiile subsidiarității și proporționalității.

(2) În temeiul principiului atribuirii, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care 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.

(3) În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.

⁴ Pentru geneza noțiunii de suveranitate, a se vedea V. Constantinesco, St. Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, 7^e édition mise à jour, PUF, Paris, 2004, pp. 10-19. Pentru câteva observații subtile și pertinente privind unele tipuri de limitări ale suveranității în dreptul internațional public și în dreptul european, a se vedea *infra* Valentin Constantin, *Paleosuveraniști vs. activism fragil*, I. Pentru relația dintre puterea constituantă, constituție, suveranitate și legiferare, a se vedea J. Colón-Ríos, *Constituent Power and the Law*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2020, *passim*. Pentru doctrina mai veche și mai nouă privind constituționalismul, a se vedea: D. Grimm, *Constitutionalism. Past, Present and Future*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2016, *passim*; E.-W. Böckenförde, *Constitutional and Political Theory. Selected Writings*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2017, *passim*; B.A. Schupman, *Carl Schmitt's State and Constitutional Theory. A Critical analysis*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2017, *passim*.

⁵ Dificultatea de a concepe noțiunea de suveranitate europeană se diminuează de vreme ce noțiunea de cetățenie europeană este deja cristalizată. Pentru o sinteză a dezbatelor privind suveranitatea europeană, a se vedea V. Constantinesco, *Post conclusif, 2^{ème} Anniversaire blogdroiteuropeen*, <https://blogdroiteuropeen.files.wordpress.com/2018/05/post-conclusif-vlad-constantinesco-vf.pdf>, pp. 1-6.

Instituțiile Uniunii aplică principiul subsidiarității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Parlamentele naționale asigură respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu procedura prevăzută în respectivul protocol.

(4) În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor.

Instituțiile Uniunii aplică principiul proporționalității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității”.

În același sens, în art. 4 TUE se precizează:

„(1) În conformitate cu art. 5, orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate, aparține statelor membre.

(2) Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională inerentă structurilor lor fundamentale, politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat.

(3) În temeiul principiului cooperării loiale⁶, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate.

Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii”.

Rezultă din cele de mai sus că echilibrul dinamic dintre identitățile naționale și identitatea europeană este dezideratul cel mai important al construcției europene. Contrapunerea acestor identități este contra-

⁶ Pentru diferite aspecte privind acest principiu, a se vedea *infra* C. Toader, *Principiul cooperării loiale și rolul său în rezolvarea conflictelor, passim*.

productivă. Ele sunt complementare. Fiecare identitate națională include și dimensiunea europeană, iar identitatea europeană include și dimensiunile naționale.

Cei care au gândit, au fondat și au rafinat succesiv instituțiile europene au ținut seama și de ideea de unitate, și de dorința națiunilor de a-și păstra identitatea. Misiunea părea imposibilă, dar a fost îndeplinită tocmai prin originalitatea soluțiilor instituționale, concretizate într-o structură culturală, economică, politică și juridică fără precedent în istorie.

Uniunea Europeană a fost creată, în etape succesive, prin drept, termen înțeles nu numai ca un sistem normativ, ci și ca un sistem de gândire juridică. Desigur, voința politică a fost hotărâtoare pentru parcurgerea acestui drum complicat, într-un ritm lent, uneori chiar ezitant, dar expresia juridică a acestei voințe a fost indispensabilă pentru construcția instituțională. Cum s-a observat, sistemul normativ european a fost precedat, însoțit și urmat de gândirea juridică dezvoltată în mediul savant, mai ales în universitățile europene⁷. Acest rol al gândirii juridice nu este nou. Jurisconșulții romani și Părinții Constituției americane, au jucat același rol, pentru a da doar două exemple.

Așadar, adevărata alegere care trebuie să fie făcută de către statele care compun UE și de către organismele acesteia nu este aceea între alternativa federală/confederală și alternativa disoluției, ci aceea între **diferite alternative de continuare și de consolidare a construcției europene**, în același mod original îndelung exersat, fără constrângerea unor modele constituite în alte perioade istorice și în alte zone geografice. În orice caz, după invadarea Ucrainei de către Rusia, la 24 februarie 2022, cetățenii și liderii UE nu au decât această alegere, iar cetățenii și liderii fiecărei națiuni componente trebuie să înțeleagă că supraviețuirea în libertate depinde de această alegere. Toți au datoria să articuleze voința națională și voința comunitară în mod concordant, pentru ca această alegere să fie mereu făcută. Pe temeiul acestei voințe politice, agregată la dublu nivel, juristii au și ei o uriașă responsabilitate. Așa cum predecesorii lor au găsit soluțiile originale și flexibile pentru inițierea, continuarea și dezvoltarea construcției europene, juristii

⁷ A se vedea J. Bailleux, *op. cit.*, *passim*.

contemporani trebuie să gândească, să contureze și să acrediteze soluțiile, la fel de originale și de flexibile, pentru depășirea crizei de creștere pe care o traversează UE, în contextul unor crize regionale și globale care modifică liniile de forță ale ordinii internaționale.

2. *Divergențe și contestări.* Dacă UE a fost creată prin drept, adică de către juriști, ea poate fi destrămată tot prin drept, adică prin incapacitatea juriștilor de a-și învinge ambițiile suveraniste și tentația de a se alinia tendințelor demagogic-populiste. Întunecarea lucidității juriștilor este cel mai grav pericol care amenință procesul de continuare și de consolidare a construcției europene. Între altele, acest pericol s-a manifestat de-a lungul timpului prin diferite atitudini și poziții de chestionare sau chiar de negare a principiului priorității dreptului european în raport cu dreptul național⁸. Desigur, acest principiu nu este unul dogmatic, iar adaptarea lui permanentă la dubla dimensiune a Uniunii Europene, cea națională și cea supranațională, este necesară tocmai pentru a-i asigura viabilitatea. Una dintre condițiile necesare pentru atingerea acestui scop este dialogul dintre Curtea de Justiție a Uniunii Europene și curțile constituționale naționale. Acest dialog a fost blocat, nu de puține ori, fie prin ignorarea dimensiunii naționale, fie prin denaturarea dimensiunii supranaționale ale Uniunii Europene. Tensiunile dintre CJUE și CCR, evidente în soluțiile divergente pronunțate în ultimii doi ani, sunt o reeditare a tensiunilor dintre CJUE și alte curți constituționale. De exemplu, în perioada anterioară, jurisdicțiile constituționale din Germania, Franța, Cehia, Polonia, Ungaria, au fost, implicit sau explicit, în dezacord cu CJUE⁹. Precizarea este utilă pentru a nu dramatiza aceste

⁸ Pentru raportul dintre normele de drept european și dreptul intern, a se vedea M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *Droit International Public*, LGDJ, 9^e edition Paris, 2022, pp. 547-557. A se vedea și M. Voicu, A.C. Stoica (coordonatori) ș.a., *Mecanismul statului de drept – 2020, al UE. Raportul dintre dreptul UE și dreptul național al statelor membre, cu referire specială la România. Supremație vs. suveranitate*, Ed. Universul Juridic, București, 2022, *passim*.

⁹ Pentru sistematizarea a pozițiilor curților constituționale în legătură cu prioritatea dreptului european, a se vedea *infra* D. Bogdan, L. Mihai, *Între constituții și dreptul UE. Abordări în alte state membre, passim*. Pentru analiza riguroasă a evoluției în diferite etape, începând din anul revizuirii Constituției (2003) și până în prezent, a poziției CCR în