

9

RELAȚIA DINTRE DREPTUL UE ȘI DREPTUL NAȚIONAL: SUPREMAȚIA

1. CONSIDERAȚII PRINCIPALE

- i. Teza supremației dreptului UE nu a beneficiat de o bază formală în tratate, ci a fost dezvoltat de către Curte pe baza noțiunii sale privind „noua ordine juridică”. CEJ a stabilit că scopul creării unei piețe comune uniforme între diferite state membre ar fi periclitat dacă dreptul UE ar putea fi subordonat dreptului național.
- ii. Prin urmare, în opinia CJUE, validitatea dreptului UE nu poate fi niciodată, evaluată prin referire la dreptul național. Instanțele naționale trebuie să pună imediat în aplicare dreptul UE, indiferent de rangul acestora, în cauzele cu care sunt sesizate și să ignore sau să înlăture orice normă națională, indiferent de rang, care ar putea împiedica aplicarea dreptului UE. Astfel, în opinia CJUE, orice normă din dreptul UE este prioritară față de orice dispoziție a dreptului național, inclusiv constituțiile naționale.
- iii. Cerința de a „înlătura” dreptul național conflictual nu implică o obligație de a anula dreptul național, care poate continua să se aplice în orice situație care nu este reglementată de prevederea conflictuală din dreptul UE.
- iv. Majoritatea instanțelor naționale nu acceptă viziunea CJUE în ceea ce privește supremația dreptului UE. Deși în practică, acceptă cerințele supremației, majoritatea privesc aceasta ca decurgând din constituțiile lor naționale, nu din autoritatea tratatelor UE sau a CJUE și rețin competența unui control constituțional de fond asupra măsurilor dreptului UE. Apar în plus, provocări noi care decurg din introducerea în Tratatul de la Lisabona a unor dispoziții care protejează identitatea națională.

2. PRIMA DIMENSIUNE: SUPREMAȚIA DIN PERSPECTIVA CEJ

(A) BAZELE

Tratatul CEE nu conținea nicio dispoziție referitoare la supremația dreptului comunitar asupra dreptului național. În Tratatul Constituțional a fost încorporat un articol, iar în Tratatul de la Lisabona a fost inclusă o Declarație privind supremația, al căror efect va fi examinat mai jos. În ciuda absenței oricărei dispoziții explicite din Tratatul de la Roma, CEJ și-a formulat viziunea asupra supremației în primii ani ai existenței Comunității. Ea a atins

această problemă în cauza *Van Gend en Loos*^[1], când a statuat că Comunitatea constituie o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele își limitaseră drepturile suverane, însă concentrarea principală a CEJ era asupra efectului direct. Principiul supremației s-a aflat însă, în prim planul hotărârii *Costa*.

Cauza 6/64, **Flaminio Costa/ENEL**

[1964] ECR 585, 593

[În urma renumerotării conform Tratatului de la Lisabona: art. 5, 7, 177 și 189 au devenit art. 4 alin. (3) TUE, respectiv art. 18, 267 și 288 TFUE]

CEJ

având în vedere că, spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului și care este obligatorie pentru instanțele acestora;

că, într-adevăr, prin instituirea unei Comunități cu o durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate, acestea din urmă au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanților lor și lor însele;

având în vedere că această integrare a dispozițiilor care provin din izvoare comunitare în dreptul fiecărei țări membre, precum și, într-un sens mai general, litera și spiritul tratatului au drept corolar imposibilitatea statelor de a face să prevaleze, împotriva unei ordini juridice acceptate de către acestea pe bază de reciprocitate, o măsură unilaterală ulterioară care nu poate astfel să îi fie opozabilă;

că forța executivă a dreptului comunitar nu poate, într-adevăr, varia de la un stat la altul în funcție de legile interne ulterioare fără a pune în pericol realizarea scopurilor tratatului menționate la articolul 5 alineatul (2) și nici nu poate da naștere unei discriminări interzise prin articolul 7;

că obligațiile asumate în temeiul Tratatului de instituire a Comunității nu ar fi necondiționale, ci doar eventuale, în cazul în care acestea ar putea fi puse în discuție prin actele legislative viitoare ale semnatarilor; (...)

având în vedere că supremația dreptului comunitar este confirmată prin articolul 189, conform căruia regulamentele au caracter „obligatoriu” și „se aplică direct în fiecare stat membru”;

că această dispoziție, care nu este însoțită de nicio rezervă, ar fi lipsită de valoare în cazul în care un stat ar putea să îi anuleze efectele unilateral, printr-un act legislativ opozabil textelor comunitare;

având în vedere că rezultă din ansamblul acestor elemente că, întrucât provine dintr-un izvor autonom, dreptului născut din tratat nu i s-ar putea opune, așadar, în considerarea naturii sale specifice originale, pe cale judiciară, un text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a fi pus în discuție fundamentul juridic al Comunității înseși;

că transferul operat de către state, din ordinea lor juridică internă în beneficiul ordinii juridice comunitare, al drepturilor și obligațiilor corespunzătoare dispozițiilor din tratat are drept consecință o limitare definitivă a drepturilor lor suverane în raport cu care nu poate avea întâietate un act unilateral ulterior incompatibil cu noțiunea de Comunitate.

^[1] Cauza 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1.

Ceea ce reiese cel mai puternic în evidență din hotărârea Curții este abordarea teleologică și nu cea textuală, cu accent asupra obiectivelor UE și asupra spiritului tratatelor. Curtea a expus o serie de argumente pentru a-și justifica concluzia că dreptul UE trebuie să aibă prioritate față de dreptul național.

În primul rând, există un argument care ar putea fi numit contractualist. Esența acestui argument este că dreptului UE trebuie să i se acorde rang prioritar, întrucât acesta decurge dintr-un acord asumat de statele membre la momentul la care au aderat la UE. Vedem acest argument în declarația Curții, în sensul că tratatul și-a creat o ordine juridică proprie, care a devenit imediat „integrată” în sistemele juridice ale statelor membre. Argumentul este mai explicit în declarația CEJ că statele membre au transferat noilor instituții ale Uniunii „puteri reale derivate din limitarea competenței” și și-au limitat prin aceasta drepturile lor suverane. Cu toate acestea, Curtea nu a făcut nicio referire la constituția vreunui stat membru pentru a vedea dacă un astfel de transfer sau limitare a suveranității era avută în vedere sau posibilă în conformitate cu acea constituție.

Un al doilea aspect al hotărârii este cel funcțional, surprinzând ideea că obiectivele tratatelor însele nu puteau fi atinse decât dacă se acorda prioritate dreptului UE. Astfel, Curtea afirmă că scopurile tratatelor erau integrarea și cooperarea, iar atingerea acestora ar fi periclitată de un stat membru care ar refuza să pună în aplicare o normă din dreptul Uniunii care ar trebuie să fie obligatorie în mod uniform și egal.

Un al treilea argument este unul egalitarist. Dacă dreptul unui stat membru ar putea prevala în mod unilateral față de dreptul UE, atunci aceasta ar duce la discriminare în aplicarea dreptului UE între statele membre și ar însemna, de asemenea, că un stat profită de toate beneficiile dreptului UE fără a accepta însă și toate poverile.

Un ultim fir de argumente are o natură analitică: obligațiile asumate de statele membre prin tratate ar fi „doar eventuale” în loc de necondiționate, dacă ar fi supuse unor acte legislative ulterioare ale statelor. Astfel, Curtea face trimitere la actualul art. 288 TFUE, care prevede că regulamentele au efect direct și concluzionează că ar fi lipsit de sens dacă statele ar putea nega efectul dreptului UE prin legislația ulterioară neconformă. Acest argument textual are, însă, o eficacitate limitată, întrucât art. 288 se referă numai la aplicabilitatea directă a regulamentelor, în timp ce Curtea a căutat să instituie un principiu general al supremației tuturor normelor obligatorii ale UE. Mai mult decât atât, efectul direct se referă la modul în care dreptul Uniunii devine parte a sistemului juridic național, fără necesitatea unor măsuri de implementare, dar nu stabilește prioritatea dintre acest drept și alte forme ale dreptului național.

(B) SFERA DE APLICARE A PRINCIPIULUI

Deși baza conceptuală a supremației dreptului UE a fost stabilită în cauza *Costa*, întinderea principiului a devenit mai clară în hotărâri ulterioare.

(i) *Principiul supremației aplicabil față de toate legislațiile naționale*

În cauza următoare, Curtea a hotărât că statutul juridic al unei măsuri naționale conflictuale nu era relevant din perspectiva întrebării dacă dreptul UE ar trebui să fie prioritar

sau nu^[2]. Nici măcar o normă fundamentală din dreptul constituțional național nu poate fi invocată pentru a contesta prioritatea dreptului UE direct aplicabil. Această hotărâre a dat naștere unui conflict potențial grav în relația dintre Curtea constituțională federală germană și CEJ. Deși aceasta din urmă a încercat să evite un conflict constituțional direct cu o instanță națională^[3], ea nu și-a retras niciodată susținerile.

Cauza 11/70, **Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel**

[1970] ECR 1125

Reclamantul susținea că un regulament comunitar conform căruia o cauțiune era confiscată dacă bunurile nu erau exportate în interiorul perioadei de timp fixate, era contrar principiilor dreptului constituțional național, printre care libertatea de acțiune și de dispoziție, libertatea economică și proporționalitatea.

CEJ

3. Întrucât recurgerea la norme sau noțiuni juridice ale dreptului național pentru aprecierea validității actelor adoptate de instituțiile Comunității ar aduce atingere unității și eficienței dreptului comunitar;

întrucât validitatea unor astfel de acte poate fi apreciată numai în lumina dreptului comunitar;

întrucât într-adevăr, dreptul născut din tratat, izvor de drept autonom, nu poate, prin natura sa, să fie înlăturat de normele de drept național, oricare ar fi acestea, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a pune în discuție fundamentul juridic al Comunității însăși;

întrucât, prin urmare, invocarea atingerilor aduse fie drepturilor fundamentale, astfel cum sunt prevăzute de Constituția unui stat membru, fie principiilor unei structuri constituționale naționale, nu poate afecta validitatea unui act al Comunității sau efectul acestuia pe teritoriul respectivului stat.

Curtea s-a confruntat cu tipul contrar de argument în cauza *Giola*, în care guvernul austriac susținea că principiul supremației nu ar trebui să se aplice în mod automat „actelor administrative individuale speciale”^[4]. Curtea a respins acest argument, reafirmând că nu trebuie aplicată nicio prevedere din dreptul național care intră în conflict cu dreptul UE care se bucură de efect direct. Astfel, principiul supremației este impus ori de câte ori este vorba despre dreptul UE cu efect direct și indiferent dacă în discuție intră norme constituționale naționale fundamentale sau acte administrative lipsite de importanță. Mai recent, Curtea și-a nuanțat raționamentul din cauza *Giola*, recunoscând că, în anumite împrejurări, principiul supremației trebuie adaptat la limitările interne impuse de perioada de timp în care pot fi revocate sau contestate pe cale judiciară anumite acte administrative^[5].

(ii) *Principiul supremației aplicabil legislațiilor naționale anterioare și ulterioare dreptului UE*

În cauza *Simmenthal*, CEJ a dezvoltat în continuare principiul supremației clarificând că acesta se aplică indiferent dacă dreptul național este anterior sau ulterior față de dreptul UE. O

[2] A se vedea, de asemenea, cauza C-473/93, *Comisia/Luxemburg* [1996] ECR I-3207, pct. 38.

[3] A se vedea, e.g., cauza C-446/98, *Fazenda Pública/Câmara* [2000] ECR I-11435, pct. 36-38.

[4] Cauza C-224/97, *Giola/Land Vorarlberg* [1999] ECR I-2517, pct. 24.

[5] Cauza C-453/00, *Kühne & Heitz* [2004] ECR I-837; cauza C-2/06, *Willy Kempter AG* [2008] ECR I-411. A se vedea, *infra*, Capitolul 13 pentru discuții.

măsură UE făcea inaplicabilă orice dispoziție contrară din dreptul național și împiedica adoptarea noului drept național care ar intra în conflict cu dreptul Uniunii.

Cauza 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal SpA*

[1978] ECR 629

Societatea pârâtă care importase carne de vită din Franța în Italia, a introdus o acțiune în fața Pretore solicitând restituirea taxelor care îi fuseseră impuse pentru controlul veterinar la frontieră, pe motiv că această cheltuială era incompatibilă cu dreptul CE. În cadrul unei acțiuni pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, CEJ a hotărât că astfel de taxe erau într-adevăr contrare tratatului. Atunci când Pretore a dispus, în consecință, restituirea sumelor cu dobândă, autoritățile fiscale italiene au obiectat că o instanță națională nu putea refuza pur și simplu să aplice o lege națională contrară dreptului comunitar, ci mai întâi trebuie să sesizeze Curtea Constituțională italiană cu această problemă pentru ca legea italiană să fie declarată neconstituțională. Prin urmare, Pretore a înaintat din nou cauza către CEJ întrebând dacă în aceste condiții legea națională trebuie ignorată pentru viitor fără a aștepta ca aceasta să fie înlăturată de autoritatea constituțională competentă.

CEJ

17. că, de altfel, în temeiul principiului supremației dreptului comunitar, dispozițiile tratatului și actele instituțiilor direct aplicabile au ca efect, în raporturile lor cu legislația națională a statelor membre, prin simplul fapt al intrării lor în vigoare, nu numai de a determina inaplicabilitatea de drept a oricărei dispoziții contrare a legislației naționale existente, ci și – în măsura în care aceste dispoziții și acte fac parte integrantă, cu rang superior normelor interne, din ordinea juridică aplicabilă pe teritoriul fiecărui stat membru – de a împiedica adoptarea valabilă a unor noi acte normative naționale, în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu norme comunitare;

18. că, într-adevăr, faptul de a recunoaște o anumită eficiență juridică unor acte normative naționale care încalcă domeniul în cadrul căruia Comunitatea își exercită atribuția legislativă sau care sunt incompatibile într-un alt mod cu dispozițiile de drept comunitar, ar echivala cu negarea, în această privință, a caracterului efectiv al angajamentelor asumate în mod necondiționat și irevocabil de către statele membre, în temeiul tratatului, și ar pune astfel în discuție înseși fundamentele Comunității;

(...)

21. că din cele ce precedă reiese că orice instanță națională, sesizată în cadrul competenței sale, are obligația de a aplica integral dreptul comunitar și de a proteja drepturile pe care acesta le conferă particularilor, prin neaplicarea oricărei dispoziții eventual contrare a legislației naționale, indiferent dacă aceasta este anterioară sau ulterioară normei comunitare.

Raționamentul din *Simmenthal* a fost reafirmat cu tărie în cauze ulterioare^[6], de exemplu, în cauza *Winner Wetten*^[7]. CEJ a examinat, de asemenea, dacă dispozițiile dreptului național considerat a fi incompatibil cu dreptul UE ar putea fi menținute provizoriu în vigoare pe parcursul perioadei necesare pentru ca autoritățile interne să repare încălcarea, prin analogie cu art. 264 TFUE, care permite Curții să suspende anularea unei măsuri UE, până la adoptarea unei măsuri noi. CEJ nici nu a confirmat, nici nu a exclus această posibilitate^[8], dar a clarificat că, dacă s-ar recunoaște o astfel de posibilitate, instanța națională ar

[6] A se vedea, e.g., cauza C-18/11, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs/Phillips Electronics* EU:C:2012:532, pct. 38; cauza C-112/13, *A/B* EU:C:2014:2195, pct. 37.

[7] Cauza C-409/06, *Winner Wetten/Bürgermeisterin der Stadt Bergheim* [2010] ECR I-8015.

[8] *Idem*, pct. 67.

putea să o folosească numai dacă „considerații imperative de securitate juridică ce au legătură cu toate interesele (în cauză), atât publice, cât și private, aflate în joc” justifică aceasta, și numai în intervalul de timp „necesar pentru a permite remedierea unei astfel de nelegalități”^[9]. Curtea a apreciat că aceste criterii nu sunt întrunite în cauză.

(C) ORGANELE NAȚIONALE CARE TREBUIE SĂ APLICE PRINCIPIUL SUPREMAȚIEI

Cauzele examinate până acum au pus bazele principiului supremației și au determinat sfera acestuia. Acestea nu au abordat însă, o problemă separată referitoare la care instanțe naționale puteau aplica principiul supremației. Aceasta reprezenta o preocupare specială în multe din țările cu drept codificat, în care adesea, numai Curtea Constituțională putea, conform dreptului național, să declare o lege națională ca fiind neconstituțională. Această problemă a intervenit în cauza *Simmenthal*, în care autoritățile fiscale italiene au contestat dispoziția *Pretore* prin care acorda rambursarea taxelor care fuseseră percepute conform unei legi naționale existente, înainte ca Curtea Constituțională să se fi pronunțat asupra ei.

Cauza 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal SpA*

[1978] ECR 629

CEJ

21. că din cele ce precedă reiese că orice instanță națională, sesizată în cadrul competenței sale, are obligația de a aplica integral dreptul comunitar și de a proteja drepturile pe care acesta le conferă particularilor, prin neaplicarea oricărei dispoziții eventual contrare a legislației naționale, indiferent dacă aceasta este anterioară sau ulterioară normei comunitare;

22. că, prin urmare, ar fi incompatibilă cu cerințele inerente ale înseși naturii dreptului comunitar orice dispoziție dintr-o ordine juridică națională sau orice practică legislativă, administrativă sau judiciară, ce ar avea ca efect diminuarea eficienței dreptului comunitar prin faptul de a nega instanței competente să aplice acest drept prerogativa de a face, chiar în momentul acestei aplicări, tot ceea ce este necesar pentru a înlătura dispozițiile legislative naționale care ar constitui eventual un obstacol în calea eficienței depline a normelor comunitare;

23. că aceasta ar fi situația în cazul în care, în ipoteza unui conflict între o dispoziție de drept comunitar și o lege națională ulterioară, soluționarea acestui conflict ar fi rezervată unei autorități, alta decât instanța chemată să asigure aplicarea dreptului comunitar, investită cu o putere de apreciere proprie, chiar dacă obstacolul astfel provocat în calea eficienței depline a dreptului comunitar nu ar fi decât temporar;

24. că, prin urmare, se impune să se răspundă la prima întrebare în sensul că instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept comunitar are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioare, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional.

Mesajul clar din partea CEJ era că, deși Curtea Constituțională era singura instanță națională competentă să se pronunțe cu privire la constituționalitatea unei legi naționale, în

^[9] *Idem*, pct. 66; a se vedea, de asemenea, cauzele C-186 și 209/11, *Stanleybet International Ltd* EU:C:2013:33, pct. 38.

cazul în care în fața unei alte instanțe naționale se ivește un conflict între o lege națională și dreptul UE, acea instanță trebuie să aplice imediat dreptul Uniunii, fără a aștepta hotărârea prealabilă a instanței constituționale.

Principiul *Simmenthal* a fost afirmat în numeroase rânduri^[10] și extins în *Factortame*^[11]. Dreptul englez nu permitea la acel moment solicitarea de măsuri provizorii împotriva Coroanei. CEJ a reiterat hotărârea *Simmenthal* privind nevoia de eficiență și de prioritate automată a dreptului UE cu efect direct asupra dreptului național și apoi a declarat^[12] că „deplina eficacitate a dreptului comunitar ar fi în egală măsură diminuată dacă o normă de drept național ar putea să împiedice instanța sesizată cu o cauză căreia i se aplică dreptul comunitar să încuviințeze măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar”. A rezultat că instanța care, în aceste împrejurări, ar încuviința măsuri provizorii dacă printr-o normă de drept național nu i s-ar interzice să acționeze astfel, are obligația să înlăture aplicarea acelei norme. Principiul *Simmenthal* a fost și mai mult extins în cauza *Larsy*, în care CEJ a hotărât că nu doar instanțele naționale, ci și organele administrative corespunzătoare, în speță, o instituție națională pentru asigurări sociale, trebuie să înlăture legile naționale conflictuale pentru a pune în aplicare supremația dreptului comunitar^[13].

Principiul *Simmenthal* prezintă o mare importanță atât din punct de vedere practic, cât și din punct de vedere conceptual. Supremația dreptului UE a pătruns în tot sistemul juridic național și trebuia aplicată de toate instanțele naționale în cauzele care intrau în competența lor. Nu era necesar ca o persoană privată să pledeze în fața instanței constituționale. Instanța națională sesizată cu litigiul putea refuza ea însăși să aplice dispozițiile dreptului național care intrau în conflict cu dreptul UE.

Aplicarea principiului a fost viu exemplificată în cauza *Elchinov*, în care CEJ a decis că o regulă națională care obliga o instanță inferioară să respecte hotărârile instanțelor naționale superioare, nu o putea împiedica pe cea dintâi să își exercite puterea de apreciere pentru a solicita o hotărâre în temeiul art. 267, în cazul în care considera că hotărârea instanței superioare contravine dreptului UE, și în acest caz, instanța inferioară ar fi obligată să urmeze hotărârea CEJ acolo unde această diferă de hotărârea instanței superioare naționale^[14].

Principiul era, de asemenea, vizibil în cauza *Filipiak*^[15]. CEJ a hotărât că instanțele naționale nu puteau fi împiedicate să respecte principiul supremației dreptului Uniunii și să înlăture dispozițiile dreptului național care intrau în conflict cu dreptul Uniunii, ca urmare a hotărârii instanței constituționale naționale care amânase data la care acele dispoziții considerate neconstituționale urmau să nu mai producă efecte. În mod similar, în cauza

^[10] A se vedea, e.g., cauza C-409/06, *Winner Wetten* (supra, nota 7); cauza C-314/08, *Krzysztof Filipiak/Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu* [2009] ECR I-11049; cauzele C-188-189/10, *Melki și Abdeli* EU:C:2010:363.

^[11] Cauza C-213/89, *R./Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd. și alții* [1990] ECR I-2433.

^[12] *Idem*, pct. 21.

^[13] Cauza C-118/00, *Larsy/INASTI* [2001] ECR I-5063, pct. 52-53; cauza C-198/01, *CIF/Autorità Garante della Concorrenza del Mercato* [2003] ECR I-8055; cauza C-341/08, *Petersen* [2010] ECR I-47; cauza C-606/10, *ANAFE* EU:C:2012:348, pct. 75; M. BOBEK, „Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member States” (2008) 1 *Review of European Administrative Law* 62.

^[14] Cauza C-173/09, *Elchinov* [2010] ECR I-8889, pct. 25-31; cauza C-396/09, *Interedil* [2011] ECR I-9915, pct. 37-39; cauza C-416/10, *Križan* EU:C:2013:8, pct. 68.

^[15] Cauza C-314/08, *Krzysztof Filipiak* (supra, nota 10), pct. 84-85; cauza C-147/08, *Römer/Freie und Hansestadt Hamburg* EU:C:2011:286, pct. 54.

Melki^[16], CEJ a hotărât că dreptul UE se opune legislației unui stat membru care institua o procedură interlocutorie pentru controlul constituționalității legilor naționale, în măsura în care natura prioritară a procedurii respective împiedica toate celelalte instanțe naționale să sesizeze CEJ în temeiul art. 267 TFUE, atât înainte de depunerea unei excepții privind constituționalitatea la instanța constituțională națională, cât și după pronunțarea deciziei acesteia. CEJ a fixat însă, anumite condiții în care o astfel de procedură ar putea fi compatibilă cu dreptul UE^[17].

(D) IMPACTUL ASUPRA DREPTULUI NAȚIONAL

Am observat că, în opinia Curții, o măsură UE face inaplicabilă orice dispoziție contradictorie din dreptul național și împiedică adoptarea de noi legi naționale care ar intra în conflict cu dreptul UE. Trebuie semnalate două aspecte, ce reclamă clarificări suplimentare.

Mai întâi, principiul *Simmenthal* nu impune instanței naționale să invalideze sau să anuleze dispoziția din dreptul național care intră în conflict cu dreptul UE, ci să refuze să o aplice; din considerente de securitate juridică, neaplicarea dreptului național nu îi expune la amenzi pe cei care s-au bazat pe acesta^[18]. Această diferență între neaplicarea și anularea dreptului național a fost accentuată în cauza *IN.CO.GE' 90*. CEJ a respins argumentul Comisiei în sensul că incompatibilitatea dreptului UE cu o normă de drept național adoptată ulterior trebuie să ducă la inexistența normei naționale^[19].

Contrar a ceea ce susține Comisia, nu s-ar putea deduce, prin urmare, din Hotărârea *Simmenthal*, citată mai sus, că incompatibilitatea cu dreptul comunitar a unei norme de drept național ulterioare are ca efect anularea acesteia. În fața unei asemenea situații, instanța națională este, din contră, obligată să elimine aplicarea acestei norme, înțelegându-se că această obligație nu limitează atribuțiile instanțelor naționale competente de a aplica, dintre diversele procedee de ordine juridică internă, pe acelea care sunt corespunzătoare pentru a apăra drepturile individuale conferite în temeiul dreptului comunitar.

În al doilea rând, din cauza *Kapferer*^[20] reiese clar că instanța națională nu este întotdeauna obligată să verifice și să înlăture o hotărâre judecătorească definitivă care încalcă dreptul UE. CEJ a recunoscut importanța principiului *res judicata*, conform căruia hotărârile judecătorești care au devenit definitive nu mai pot fi puse la îndoială. Dreptul UE nu impunea prin urmare, unei instanțe naționale să înlăture regulile de procedură interne care conferă caracter definitiv unei hotărâri judecătorești, chiar dacă acest lucru i-ar permite să corecteze o încălcare a dreptului UE prin respectiva hotărâre. Totuși, normele procedurale naționale relevante trebuie să respecte principiile echivalenței și efectivității^[21]. CEJ a limitat însă posibilitatea eludării principiului supremației prin invocarea principiului *res*

^[16] Cauzele C-188-189/10, *Melki* (*supra*, nota 10); cauza C-112/13, A/B (*supra*, nota 6), pct. 37-38; cauza C-457/09, *Chartry* EU:C:2011:101, pct. 20.

^[17] M. BOSSUYT și W. VERRIJDT, „The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the *Melki* Judgment” (2011) 7 *EuConst* 355.

^[18] Cauza C-198/01, *CIF*, (*supra*, nota 13).

^[19] Cauzele C-10-22/97, *Ministero delle Finanze/IN. CO.GE'90 Srl* [1998] ECR I-6307, pct. 21; cauza C-314/08, *Krzysztof Filipiak* (*supra*, nota 10), pct. 83.

^[20] Cauza C-234/04, *Kapferer/Schlanck și Schick* [2006] ECR I-2585.

^[21] *Supra*, Capitolul 8.

judicata. În cauza *Lucchini*^[22], Curtea a reținut că dreptul UE excludea aplicarea unei dispoziții a dreptului național care stabilea principiul *res judicata*, în cazul în care aceasta ar împiedica recuperarea unui ajutor de stat acordat cu încălcarea dreptului UE.

După *Lucchini*, nu mai era sigur dacă se mai putea pune bază pe hotărârea *Kapferer*. În cauza *Fallimento Olimpiclub Srl*, însă, Curtea a făcut distincție între cele două cauze^[23]. După ce a reamintit principiul din *Kapferer*, CEJ a statuat că dreptul UE nu impune unei instanțe naționale să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat unei decizii, chiar dacă aceasta ar permite remedierea unei încălcări a dreptului Uniunii în decizia contestată^[24]. Curtea a diferențiat cauza *Lucchini*, interpretând-o ca pe o hotărâre „cu totul specială” în care Comisia avea competența exclusivă de a examina compatibilitatea unui ajutor de stat cu piața comună^[25]. CEJ a reținut însă că eficiența dreptului UE ar fi afectată dacă principiul *res judicata* ar lipsi instanța națională nu doar de posibilitatea de a repune în discuție o hotărâre judecătorească definitivă luată cu încălcarea dreptului UE, ci și de corectarea acelei încălcări, în cauze ulterioare, care au ca obiect aceeași problemă de bază^[26].

(E) DECLARAȚIA 17 PRIVIND SUPREMAȚIA

Supremația dreptului UE asupra dreptului național a fost dezvoltată de instanțele UE și până acum nu a fost consacrată de tratate. Tratatul Constituțional a încasat acest glonț constituțional. Articolul I-6 TC prevedea că:

Constituția și dreptul adoptat de către instituțiile Uniunii, în exercitarea competențelor care îi sunt atribuite acesteia, au întâietate față de dreptul statelor membre.

În Tratatul de la Lisabona s-a renunțat la această dispoziție, la solicitarea Consiliului European din 2007, motivul fiind că, aceasta, împreună cu alte modificări, ar diminua „caracterul constituțional”^[27]. Ea a fost înlocuită în Tratatul de la Lisabona printr-o Declarație privind supremația^[28].

Conferința reamintește că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, tratatele și legislația adoptată de Uniune pe baza tratatelor au prioritate în raport cu dreptul statelor membre, în condițiile prevăzute de jurisprudența menționată anterior.

În plus, Conferința a hotărât ca Avizul Serviciului juridic al Consiliului, astfel cum figurează în documentul 11197/07 (JUR 260), să fie anexat prezentului act final.

Avizul Serviciului juridic al Consiliului anexat Declarației era scurt, reiterând punctul de vedere *communautaire* de bază pe acest subiect.

[22] Cauza C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato/Lucchini SpA* [2007] ECR I-6199.

[23] Cauza C-2/08, *Amministrazione dell'Economia e delle Finanze și Agenzia delle entrate/Fallimento Olimpiclub Srl* [2009] ECR I-7501. Cauza avea ca obiect o interpretare incorectă a normelor UE în legătură cu TVA de către o instanță italiană și impactul hotărârii respective asupra procedurilor ulterioare privind diferiți ani fiscali.

[24] *Idem*, pct. 22-23.

[25] *Idem*, pct. 25.

[26] *Idem*, pct. 29-32.

[27] Consiliul European de la Bruxelles, 21-22 iunie 2007, Anexa 1, pct. 4.

[28] Declarația 17 privind supremația.

Din jurisprudența Curții de Justiție reiese că supremația dreptului comunitar este un principiu fundamental al dreptului comunitar. Conform Curții, acest principiu este inerent naturii specifice a Comunității Europene. La data primei hotărâri din cadrul acestei jurisprudențe consacrate [hotărârea din 15 iulie 1964, în cauza 6/64, Costa/ENEL (1)], supremația nu era menționată în tratat. Situația nu s-a schimbat nici astăzi. Faptul că principiul supremației nu va fi inclus în viitorul tratat nu va schimba în niciun fel existența principiului și jurisprudența în vigoare a Curții de Justiție.

S-ar putea susține că renunțarea la articolul privind supremația în Tratatul de la Lisabona a fost o decizie neînțeleaptă, deoarece înlăturarea acesteia ar putea face unele dintre instanțele naționale să se îndoiască de validitatea continuă a principiului supremației. Acest lucru este puțin probabil și orice astfel de pericol este depășit de problemele pe care le-ar putea cauza art. I-6 TC, care era extrem de ambiguu^[29]. Expresia „au întâietate față de dreptul statelor membre” ar putea fi interpretată în sensul că, în conformitate cu jurisprudența CEJ, supremația se aplică asupra întregului drept național, inclusiv asupra dispozițiilor unei constituții naționale. Aceasta ar fi putut fi interpretată alternativ, în sensul acordării priorității dreptului UE asupra dreptului național, dar nu și asupra constituției naționale. Ar fi fost foarte posibil să se formuleze art. I-6 „simetric”, astfel încât să prevadă că: „Constituția și dreptul adoptat de către instituțiile Uniunii, în exercitarea competențelor care îi sunt atribuite acesteia, au întâietate față de *constituția* și dreptul statelor membre”, înlăturând astfel, ambiguitatea.

O astfel de formulare nu a fost aleasă în Convenția privind viitorul Europei, întrucât aceasta ar fi fost foarte controversată, cu consecința că ar fi fost mai dificil să se obțină acordul asupra Tratatului Constituțional în cadrul Convenției CIG ulterioară. În plus, ar fi creat probleme grave unor instanțe constituționale naționale, care ar fi putut decide că nu este posibil să se acorde întâietate dreptului UE asupra constituției naționale sau că, pentru a acorda dreptului UE supremație, este necesară modificarea constituției.

S-ar putea susține că supremația dreptului UE asupra întregului drept național a reprezentat „legea” din perspectiva CEJ încă de la începutul anilor '70. Acest lucru ar putea fi adevărat, dar realitatea juridică este că nu a fost general acceptat de instanțele naționale. Această „separare” a fost aproape sigur recunoscută de instanțele naționale și ale Uniunii. Niciuna dintre părți nu s-a avântat într-o luptă decisivă asupra acestei chestiuni, motiv pentru care „toleranța constituțională” a prevenit criza constituțională. Aceasta a fost posibil în parte, tocmai pentru că nu exista o dispoziție categorică în tratate care să întru-chipeze viziunea CEJ. Dacă art. I-6 TC ar fi fost introdus în ecuație, situația s-ar fi schimbat.

Aceasta lasă încă deschis statutul principiului supremației în Tratatul de la Lisabona. Situația va continua, cel mai probabil, în aceeași modalitate ca în temeiul Tratatului CE. CJUE continuă să îmbrățișeze versiunea sa privind supremația, utilizând Declarația anexată Tratatului de la Lisabona pentru a o consolida. Declarația suferă, însă, de aceeași infirmitate care afectă și art. I-6 TC. Și aceasta este formulată ca acordând dreptului UE „prioritate în raport cu dreptul statelor membre”, ceea ce iar este ambiguu în ceea ce privește acoperirea întregului drept național, inclusiv constituția, sau dacă aceasta din urmă este exclusă. S-ar putea susține că trebuie atașată o interpretare extensivă, deoarece declarația afirmă că o astfel de prioritate trebuie să opereze „în condițiile prevăzute de jurisprudența

[29] P. CRAIG, „The Constitutional Treaty and Sovereignty”, în C. KADDOUS și A. AUER (ed.), *Les Principes Fondamentaux de la Constitution Européenne/The Fundamental Principles of the European Constitution* (Dossier de Droit Européen Nr. 15, Helbing & Lichtenhahn/Bruylant/LGDJ, 2006) 117-134.

menționată anterior”. Aceasta face trimitere la jurisprudența CJUE, în temeiul căreia dreptul UE are prioritate asupra întregului drept național, inclusiv asupra constituțiilor naționale.

Cu toate acestea, este foarte puțin probabil ca instanțele constituționale naționale să fie convinse să uite preocupările lor anterioare și să accepte că dreptul UE prevalează asupra constituțiilor naționale, pe baza declarației anexate tratatelor. „Separația” punctelor de vedere a sistemelor juridice ale UE și a celor naționale va continua să existe, prin urmare, în noua ordine juridică. Este puțin probabil ca vreuna dintre părți să dorească să înceapă o luptă, deși schimbările personalului judiciar pot duce la perspective modificate în această privință.

În plus, nimic nu sugerează că Tratatul de la Lisabona ar fi „rezolvat” problema *Kompetenz-Kompetenz*, referitoare la cine trebuie să decidă limitele finale ale competențelor Uniunii^[30]. De asemenea, nimic din Tratatul de la Lisabona nu susține pretenția CJUE că ar fi factorul de decizie suprem în astfel de situații. Fără îndoială, CJUE ar avea autoritatea de a se pronunța asupra unei chestiuni litigioase referitoare la problema dacă UE este competentă să acționeze sau nu, în temeiul competenței sale generale de interpretare a dreptului UE, prevăzută la art. 19 TUE. Aceasta nu înseamnă însă, că hotărârea sa ar fi decisivă în această privință. Mai mult decât atât, modul de redactare a art. 5 alin. (2) TUE, care este formulat, în sensul că Uniunea acționează în limitele competenței conferite ei de către statele membre, iar competențele care nu i-au fost conferite UE rămân statelor membre, nu contribuie cu nimic la a sprijini pretențiile UE de a decide asupra limitelor finale ale competenței.

(F) LEGĂTURA CU EFECTUL DIRECT

Este important să înțelegem relația dintre supremație și efect direct. Aspectul cheie este dacă efectul direct reprezintă o condiție prealabilă pentru ca dreptul UE să aibă întâietate asupra dreptului național. Să examinăm, în această privință, analiza plină de învățăminte a lui Dougan.

M. DOUGAN, *When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy* (Ciocnirea dintre sfere! Viziuni divergente privind raporturile dintre efect direct și supremație)^[31]

Modelul „priorității” tratează prioritatea sau supremația ca pe un „fundament constituțional” al Uniunii Europene, pătrunzând în toate relațiile dintre dreptul național și dreptul comunitar. (...) Schema de bază a acestuia poate fi rezumată după cum urmează.

^[30] N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty* (Oxford University Press, 1999); C. SCHMID, „From Pont d’Avignon to Ponte Vecchio: The Resolution of Constitutional Conflicts between the EU and the Member States through Principles of Public International Law” (1998) 18 YBEL 415; M. KUMM, „Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice” (1999) 36 CMLREV 351; N. WALKER, „The Idea of Constitutional Pluralism” (2002) 65 MLR 317; N. WALKER, „Late Sovereignty in the European Union”, în N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition* (Hart, 2003), Capitolul 1; M. MADURO, „Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action”, în WALKER, *idem*, Capitolul 21; A. VON BOGDANDY, „Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law” (2008) 6 I-CON 397; K. JAKLIC, *Constitutional Pluralism in the EU* (Oxford University Press, 2014).

^[31] (2007) 44 CMLREV 931, 932-935. În original cu italice.

Supremația este capabilă să producă anumite efecte juridice în cadrul sistemelor legale naționale, independent de principiul efectului direct și fără intervenția criteriilor a căror îndeplinire atrage recunoașterea acestuia din urmă (cum ar fi necesitatea ca norma comunitară relevantă să fie clară, precisă și necondiționată). În special, principiul supremației este capabil să producă el însuși efecte de *excludere* în cadrul ordinii juridice interne, înțeluse ca înlăturarea normelor naționale care sunt incompatibile cu o normă de drept comunitar (prin definiție) superioară ierarhic. (...) În aceste scopuri, principiul efectului direct nu este nici necesar, nici relevant: criteriile sale de limitare nu au de îndeplinit nicio funcție specială, din moment ce întrebarea nu este dacă norma comunitară relevantă este clară, precisă și necondiționată; ci doar dacă există o incompatibilitate între o normă a dreptului comunitar și o normă a dreptului național.

Cu toate acestea, (...) acesta este distinct din punct de vedere conceptual față de fenomenul *efectelor de substituție* – înțeluse ca aplicarea directă și imediată a dreptului comunitar, astfel încât să creeze drepturi sau obligații derivate din Tratatul CE care nu existau deja în sistemul juridic național. Acesta este domeniul adecvat al efectului direct: aici, criteriile de prag privind claritatea, precizia și caracterul necondiționat slujesc la identificarea normelor din dreptul comunitar care sunt susceptibile de aplicare directă și imediată în sistemul juridic național (chiar dacă supremația mai are un rol de jucat, desigur, în cazul în care dreptul național s-ar dovedi incompatibil cu drepturile și obligațiile noi deduse din măsura comunitară relevantă). Deloc surprinzător, acest model al „priorității” aliniază astfel, supremația cu noțiunile de posibilitate de a invoca și de control judiciar asupra validității dreptului național, în timp ce efectul direct este asociat mai strâns cu crearea și aplicarea drepturilor individuale subiective.

În schimb, punctul de vedere „declanșator” consideră supremația, la început, ca fiind puțin mai mult decât un remediu la îndemâna instanțelor interne în soluționarea litigiilor care implică dreptul comunitar (...).

În particular, remediul practic oferit de supremație este disponibil în acele cazuri individuale care implică un conflict între dreptul comunitar și dreptul național, dar acel remediu nu poate fi invocat decât atunci când dreptul comunitar a fost făcut cunoscut în fața instanțelor interne prin îndeplinirea criteriilor de prag pentru a beneficia de efect direct. În conformitate cu acest model, efectul direct cuprinde nu numai crearea și aplicarea drepturilor individuale subiective, ci și orice situație în care normele comunitare produc efecte independente în cadrul sistemelor juridice naționale. (...)

Aspectul important, din prezentele perspective, este acela că efectul direct se bucură de un monopol asupra interpretării normelor comunitare aplicabile în fața instanțelor naționale; criteriile sale de recunoaștere acționează ca un factor declanșator și astfel, ca o condiție necesară prealabilă, pentru principiul supremației. Prin afirmarea forței de sine stătătoare a principiului supremației în situații care impun nici mai mult, nici mai puțin decât efectul de excludere al normelor tratatelor, modelul „priorității” pare să scurtcircuiteze acest cadru teoretic în ansamblul său.

În lumina acestei analize, pot fi făcute patru observații referitoare la relația dintre supremație și efectul direct.

În primul rând, din perspectiva dreptului pozitiv, este clar că modelul priorității explică cel mai bine jurisprudența privind efectul orizontal incidental examinat mai sus^[32]. Supremația a fost folosită pentru a exclude dreptul național care nu este conform cu dreptul UE, chiar dacă dispoziția UE nu are efect direct orizontal între părțile cauzei. Cu toate acestea, însăși distincția dintre efectul de înlăturare și cel de substituție este problematică^[33].

[32] Pp. 241-246.

[33] Pp. 243-246.

În al doilea rând, din perspectiva dreptului pozitiv, distincția dintre cele două modele era importantă, mai general, înainte de Lisabona, deoarece efectul direct nu exista în legătură cu foștii piloni II și III. Aceasta a ocazionat o cercetare pentru a vedea dacă supremația putea opera în aceste domenii în absența efectului direct. CEJ a aplicat principiul efectului indirect în cazul pilonului III în cauza *Pupino*^[34], dar nu a răspuns niciodată în mod decisiv la chestiunea supremației. Argumentele aduse s-au bazat pe modelul priorității pentru a sugera că supremația ar putea opera în cadrul pilonilor II și III, chiar în absența efectului direct^[35]. Problema nu mai este una stringentă, în măsura în care pilonul III a fost împachetat în țesătura principală a tratatelor și, prin urmare, principiile obișnuite ale efectului direct se pot aplica în acest domeniu. Deși pilonul II care se referea la Politica externă și de securitate comună nu mai există în mod oficial, regulile care se aplică PESC sunt distincte. Prin urmare, relația dintre efectul direct și supremație în acest domeniu este încă una extrem de vie^[36].

În al treilea rând, în termeni conceptuali, trebuie recunoscut că, faptul că o dispoziție este destinată sau nu să confere drepturi persoanelor private în sensul strict de a fi suficient de clară, precisă și necondiționată este o chestiune distinctă din punct de vedere conceptual față de cea a supremației. În principiu, nu este nimic ciudat ca o normă UE să fie considerată prioritară, chiar dacă aceasta nu îndeplinește condițiile efectului direct *stricto sensu*, cu obligația corelativă a autorităților naționale de a înlătura dreptul național contradictoriu.

În al patrulea rând, în termeni normativi, modelul priorității plasează supremația la conducere, efectul direct fiind relevant numai în legătură cu efectele de substituție, în timp ce modelul factorului declanșator plasează efectul direct la conducere, supremația fiind manifestarea de remediere a utilizării drepturilor UE cu efect direct în fața instanțelor naționale. Aceasta este o diferență reală. Totuși, ea poate fi exagerată. Cu cât sunt mai multe cauze caracterizate ca având efecte de substituție, cu atât mai mult modelul priorității necesită efectul direct *stricto sensu*, ca factor declanșator pentru supremație. Cu cât modelul factorului declanșator extinde efectul direct prin cuprinderea nu doar a drepturilor subiective produse de norme UE clare, precise, necondiționate, ci și a „oricărei situații în care normele comunitare produc efecte independente în cadrul sistemelor juridice naționale”^[37], cu atât mai puțin stringent devine factorul declanșator și cu atât mai mare importanța acordată supremației.

(G) CONCLUZII

Supremația dreptului UE și cerința ca instanțele naționale să asigure eficiența practică a acestuia sunt stabilite printr-o serie consistentă de jurisprudență a CJUE^[38]. Există unele dispoziții ale tratatelor pe care unii le-ar putea considera ca o diluare parțială a principiului supremației, cum ar fi art. 351 TFUE, care exonerează, în anumite împrejurări, statele

[34] Cauza C-105/03, *Procesul penal împotriva Mariei Pupino* [2005] ECR I-5283.

[35] K. LENAERTS și T. CORTHAUT, „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law” (2006) 31 ELRev 287, 289-291.

[36] P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010), Capitolul 10.

[37] DOUGAN (*supra*, nota 31) 934.

[38] A se vedea, de asemenea, cauzele C-7 și 9/10, *Kahveci și Inan* EU:C:2012:180, pct. 37.

membre de obligația de a asigura prioritatea dreptului UE^[39], sau art. 347 TFUE, care pare să modeleze un spațiu în interiorul căruia statele membre își păstrează un grad de suveranitate^[40]. Totuși, aceste dispoziții au un domeniu de aplicare limitat și principiul de bază al supremației formulat de CJUE este unul larg și general. Însă aceasta este doar o parte a poveștii supremației. În cele din urmă, acceptarea și aplicarea priorității dreptului UE depind de state.

**J. WEILER, The Community System: The Dual Character of Supranationalism
(Sistemul comunitar: caracterul dual al supranaționalismului)^[41]**

La fel ca în cazul „efectului direct”, deducerea principiului supremației din tratat depindea de o interpretare „constituțională” și nu de una de drept internațional. Raționamentul Curții în sensul că supremația ar fi consfințită de tratat a fost contestat de guvernele statelor membre în acest caz și în altele. Acceptarea acestui punct de vedere echivalează în fapt, cu o revoluție tăcută în cadrul ordinilor juridice ale statelor membre. (...)

De aici rezultă că natura evolutivă a principiului supremației este, în mod necesar, bidimensională. O dimensiune constă în elaborarea de către Curtea Europeană a parametrilor principiului. Dar deplina sa acceptare, a doua dimensiune, depinde de încorporarea sa în ordinele constituționale ale statelor membre și de confirmarea de către instanțele superioare ale acestora. Este relativ ușor de depistat evoluția dimensiunii comunitare a principiului. (...)

Cât privește cea de-a doua dimensiune, caracterul evolutiv al procesului este mai complicat. Trebuie reținut că, în privința statelor membre inițiale, nu a existat vreo pregătire constituțională specială pentru această dezvoltare inspirată de Curtea Europeană.

3. A DOUA DIMENSIUNE: SUPREMAȚIA DIN PERSPECTIVA STATELOR MEMBRE DINAINTE DE 2004

Natura evolutivă a acceptării supremației, observată de Weiler, este vizibilă și astăzi. Există o tensiune continuă între prezentările naționale ale caracterului dreptului UE și prezentarea CJUE. Conflictele constituționale continuă să apară în cazuri specifice și rămâne în sarcina instanțelor naționale să soluționeze cauzele care apar înaintea lor, care implică un conflict între dreptul UE și dreptul național^[42]. Din motive de spațiu, discutăm doar patru din statele membre dinainte de 2004^[43]. Discuția începe cu Germania, care are jurisprudența cea mai extinsă în acest domeniu, articulată în principal de Curtea Federală Constituțională germană. Aceasta este urmată de Italia unde Curtea Constituțională s-a situat

^[39] Articolul 351 TFUE prevede o excepție limitată la obligația statelor membre de a asigura supremația dreptului UE în cazul în care obligațiile conflictuale ale statului decurg din acorduri încheiate cu state nemembre înainte de intrarea în vigoare a tratatelor: cauza C-158/91, *Ministère Public și Direction du Travail et de l'Emploi/Levy* [1993] ECR I-4287; cauza C-13/93, *Office Nationale de l'Emploi/Minne* [1994] ECR I-371; cauza C-124/95 R, *ex p Centro-Com Srl/HM Treasury și Bank of England* [1997] ECR I-81; cauza C-55/00, *Gottardo/INPS* [2002] ECR I-413; J. Klabbbers, „Moribund on the Fourth of July? The Court of Justice on the Prior Agreements of the Member States” (2001) 26 *ELRev* 187 și C. HILLION, Notă (2001) 38 *CMLRev* 1269.

^[40] P. KOUTRAKOS, „Is Article 297 EC a «Reserve of Sovereignty?” (2000) 37 *CMLRev* 1339.

^[41] (1981) 1 *YBEL* 267, 275-276.

^[42] M. CLAES, *The National Courts' Mandate in the European Constitution* (Hart, 2006).

^[43] A.-M. SLAUGHTER, A. STONE SWEET și J. WEILER (ed.), *The ECJ and National Courts: Doctrine and Jurisprudence* (Hart, 1998); K. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe* (Oxford University Press, 2001); WALKER, *Sovereignty in Transition* (*supra*, nota 30).

din nou în prim-plan în formularea acceptării supremației UE și a limitelor acesteia. Discuția se întoarce apoi asupra Franței unde, timp de mai mulți ani, cele mai importante instanțe de drept public și privat au fost cele care au răspuns, chiar dacă în mod diferit, la pretențiile privind supremația. Discuția din cadrul acestei secțiuni se încheie cu Regatul Unit, care are un sistem *common law*, fără o constituție scrisă, dar cu o puternică tradiție de suveranitate parlamentară, în care instanțele ordinare au stabilit răspunsul Regatului Unit față de supremația UE. Este util să încadrăm discuția următoare prin distingerea a patru chestiuni particulare care pot apărea în orice stat membru referitor la supremație.

- i. Prima este dacă statul membru acceptă supremația dreptului UE, presupunând că UE acționează în cadrul sferei sale adecvate de competență. Răspunsul general la această întrebare este afirmativ, sub rezerva condițiilor care decurg din celelalte trei aspecte.
- ii. În ipoteza unui răspuns afirmativ la prima întrebare, a doua problemă o constituie baza conceptuală pornind de la care statul membru acordă supremație dreptului UE. El poate alege să facă acest lucru, întrucât acceptă raționamentul *communautaire* al Curții în cauza *Costa*, sau datorită unei dispoziții din propria ordine juridică națională. Pentru marea majoritate a statelor, nu prima, ci ultima variantă oferă baza conceptuală pentru acceptarea principiului supremației.
- iii. A treia problemă importantă este dacă ordinea juridică națională impune limite acceptării supremației dreptului UE deduse din propria constituție națională și/sau din drepturile naționale fundamentale. CJUE privește supremația dreptului UE ca operând împotriva tuturor tipurilor de drept național, inclusiv constituția națională, astfel că orice normă de drept UE surclasează orice normă de drept național. Această propunere nu este, în general, acceptată de statele membre.
- iv. Ultima problemă este cunoscută ca *Kompetenz-Kompetenz*. Aceasta se referă la cine are autoritatea supremă în a defini alocarea competenței între UE și statele membre. În baza art. 19 TUE, CJUE consideră că aceasta este sarcina sa, în vreme ce toate instanțele constituționale sau supreme naționale tranșează aceste chestiuni în ultimă instanță, prin referire la propriile dispoziții constituționale naționale, deși ele vor trata cu respect punctul de vedere propriu CJUE cu privire la această chestiune.

(A) GERMANIA

(i) Acceptarea supremației

Există o jurisprudență bogată referitoare la relația dintre dreptul UE și dreptul german, în care instanțele germane au formulat diferite limite pentru supremația dreptului UE. Prin urmare, este cu atât mai important să fie clar că, sub rezerva unor astfel de limite, instanțele germane acceptă supremația dreptului UE. Aceasta reiese din citatul următor, o decizie a Curții Constituționale Federale din hotărârea *Honeywell* din 2010^[44].

53. Dreptul Uniunii Europene se poate dezvolta în mod eficient numai dacă înlătură dreptul contrar al statelor membre. Prioritatea aplicării dreptului Uniunii nu conduce la o situație în care

[44] BVerfG, 2 BvR 2661/06, 6 iulie 2010.

dreptul național contrar este nul și fără valoare. Dreptul statelor membre poate, mai degrabă, să se aplice în continuare în cazul și în măsura în care își păstrează un spațiu obiectiv de reglementare, dincolo de câmpul de aplicare al dreptului pertinent al Uniunii. În schimb, dreptul contrar al statelor membre este în principiu inaplicabil în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii. Prioritatea aplicării decurge din dreptul Uniunii, deoarece Uniunea nu ar putea exista ca o comunitate juridică, dacă eficiența uniformă a dreptului Uniunii nu ar fi protejată în statele membre (a se vedea cauza fundamentală CEJ 6/64, *Costa/ENEL*, hotărârea din 15 iulie 1964, [1964] ECR 1251, pct. 12). Prioritatea aplicării corespunde, de asemenea, atribuirii constituționale de competență de la articolul 23.1 din Legea fundamentală, în conformitate cu care competențe suverane pot fi transferate Uniunii Europene (a se vedea *BVerfGE* 31, 145 <174>; 123, 267 <402>). Articolul 23.1 din Legea fundamentală permite odată cu transferul competențelor suverane – în cazul în care este prevăzut și cerut de tratate – exercitarea directă a acestora în cadrul sistemelor juridice ale statelor membre. Prin urmare, acesta conține o promisiune de eficiență și implementare corespunzătoare aplicării prioritare a dreptului Uniunii.

54. (...) Spre deosebire de prioritatea aplicării dreptului federal, astfel cum este aceasta prevăzută la articolul 31 din Legea fundamentală pentru sistemul juridic german, prioritatea aplicării dreptului Uniunii nu poate fi completă.

(ii) Baza conceptuală pentru acceptarea supremației

Citatul precedent oferă o orientare cu privire la baza conceptuală prin care instanțele germane acceptă supremația dreptului UE asupra dreptului național. Din extrasul din *Honeywell* reiese că supremația se bazează în principal pe actualul art. 23.1 din Constituția germană, care se referă expres la UE și care permite transferul de competențe suverane. Invocarea dispozițiilor Constituției germane a constituit raționamentul dominant pentru acceptarea supremației UE în Germania^[45].

Cu toate acestea, Curtea Constituțională Federală a făcut expres trimitere la argumentul funcțional al CEJ din *Costa*: prioritatea aplicării dreptului UE se impune, deoarece „Uniunea nu ar putea exista ca o comunitate juridică dacă eficiența uniformă a dreptului Uniunii nu ar fi protejată în statele membre”.

(iii) Limitele acceptării supremației: drepturile fundamentale

Instanțele germane au stabilit, însă, limitele acceptării supremației UE. Curtea Constituțională Federală a observat la pct. 54 din hotărârea *Honeywell* că prioritatea aplicării dreptului UE nu poate fi completă. Natura acestor limite a făcut obiectul majorității dezbaterilor, judiciare și extrajudiciare. În jurisprudența instanțelor germane sunt evidente trei tipuri de limite. Acestea sunt legate de drepturile fundamentale, competență și identitatea constituțională. Instanțele germane s-au concentrat inițial asupra drepturilor fundamentale ca o limită la acceptarea supremației dreptului UE.

[45] A. VOBKUHLÉ, „Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: *Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*” (2010) 6 *EuConst* 175, 190-191; art. 24 și 25 din Constituția germană au fost, de asemenea, relevante în această privință.

**Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr-und Vorratstelle
für Getreide und Futtermittel**

[1974.] 2 CMLR 540

Starea de fapt este cea expusă în cauza 11/70 de la CEJ^[46]. La primirea hotărârii CEJ, instanța administrativă germană^[47] a hotărât, în ciuda hotărârii contradictorii a CEJ, că sistemul cauțiunii comunitare încălca principiile de bază ale dreptului constituțional german și a solicitat o hotărâre din partea Curții Constituționale Federale, *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG). Această hotărâre, cunoscută ca decizia „*Solange I*” (atât timp cât), a fost pronunțată de BVerfG în anul 1974.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)^[48]

Articolul 24 din Constituție privește transferul de drepturi suverane în favoarea instituțiilor interstatale. Aceasta (...) nu deschide calea spre modificarea structurii fundamentale a Constituției, care formează baza identității acesteia, în absența unei modificări formale a Constituției, adică, nu deschide o astfel de cale prin intermediul legislației instituției interstatale. Bineînțeles, organele comunitare competente pot elabora legislație pe care organele constituționale germane competente nu ar putea-o elabora conform dispozițiilor Constituției și care este totuși valabilă și urmează să se aplice direct în Republica Federală Germană. Dar articolul 24 din Constituție limitează această posibilitate prin aceea că declară nule orice modificări ale tratatului care ar distruge identitatea structurii constituționale acceptate a Republicii Federale Germane prin uzurparea structurilor care o compun. (...)

Partea din Constituție care reglementează drepturile fundamentale reprezintă o trăsătură esențială, inalienabilă a Constituției Republicii Federale Germane valide și una care face parte din structura constituțională a Constituției. Articolul 24 din Constituție nu permite, în niciun caz, supunerea sa vreunui fel de condiții. Aici, stadiul actual de integrare al Comunității are o importanță crucială. Comunității îi lipsește încă, un Parlament legitim din punct de vedere democratic, ales în mod direct prin sufragiu universal, care să dispună de atribuții legislative și în fața căruia organele comunitare împuternicite să legifereze să fie pe deplin răspunzătoare la nivel politic. Încă îi lipsește o listă codificată a drepturilor fundamentale a căror substanță să fie fixată pentru viitor, în mod ferm și fără echivoc în același fel ca și conținutul Constituției. (...)

Prin urmare, în mod provizoriu, în situația ipotetică a unui conflict între dreptul comunitar și (...) garanțiile drepturilor fundamentale din Constituție (...) garantarea drepturilor fundamentale din Constituție prevalează, atât timp cât organele competente al Comunității nu au înlăturat conflictul dintre norme conform mecanismului tratatului.

Prin urmare, instanța germană superioară a refuzat să recunoască prioritatea necondiționată a dreptului UE din cauza impactului eventual al dreptului Uniunii asupra drepturilor elementare consfințite de Constituția germană. Ea a reținut că art. 24 din Constituție nu include un transfer al competenței de a modifica „trăsăturile esențiale inalienabile” ale structurii constituționale germane, cum ar fi protecția acordată drepturilor fundamentale. *BVerfG* nu va fi dispusă să renunțe la competența de a decide care transferuri legislative ar transforma o trăsătură fidelă a Constituției, iar protecția drepturilor fundamentale din Constituția germană prevalează în fața dreptului UE în eventualitatea unui conflict.

[46] A se vedea p. 301.

[47] [1972] CMLR 177, 184.

[48] [1974.] 2 CMLR 540, 549-550.

Cu toate acestea, în anul 1986, într-o cauză în care era contestat un sistem privind licențele de import în CE, în ciuda unei hotărâri a CEJ privind validitatea acestuia^[49], *BVerfG* a pronunțat, așa numita hotărâre *Solange II*, care nuanța într-o foarte mare măsură hotărârea *Solange I* din 1974. *Solange* înseamnă „atât timp cât” și se referă la afirmația *BVerfG* că, atât timp cât UE nu a înlăturat un posibil „conflict de norme” între dreptul UE și drepturile constituționale naționale, instanța germană trebuie să asigure prioritatea drepturilor naționale.

Re Wünsche Handelsgesellschaft

[1987] 3 CMLR 225

După luarea în considerare a diferitelor modificări ale dreptului comunitar ulterior deciziei din 1974, inclusiv construirea de către CEJ a protecției drepturilor fundamentale, adoptarea de către instituțiile comunitare a diferitelor declarații privind drepturile și democrația^[50] și faptul că toate statele membre ale CE au aderat la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, *BVerfG* a hotărât în *Solange II* după cum urmează^[51].

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)

În lumina acestor evoluții, trebuie reținut că, *atât timp cât* Comunitățile Europene și, în special, jurisprudența Curții Europene, asigură în mod general o protecție efectivă a drepturilor fundamentale față de atribuțiile suverane ale Comunităților, care trebuie privită ca substanțial asemănătoare protecției drepturilor fundamentale impusă necondiționat de Constituție și în măsura în care asigură în general conținutul esențial al drepturilor fundamentale, Curtea Constituțională Federală nu își va mai exercita competența de a decide cu privire la aplicabilitatea legislației comunitare secundare, invocate ca bază juridică pentru orice acte ale instanțelor sau autorităților germane în cadrul competenței suverane a Republicii Federale Germane, și nu va mai verifica această legislație prin prisma standardului drepturilor fundamentale cuprinse în Constituție.

Decizia *Solange II* a redus posibilitatea conflictului privind drepturile fundamentale, dintre dreptul UE și dreptul național. Cu toate acestea, trebuie să se recunoască faptul că instanța nu a renunțat în *Solange II* la competența sa privind drepturile fundamentale, ci doar a declarat că nu va exercita acea competență, atât timp cât persistă condițiile actuale referitoare la protecția drepturilor fundamentale de către CEJ^[52]. Curtea Constituțională Federală și-a păstrat autoritatea finală de a interveni, în cazul în care ar apărea probleme reale privind protecția drepturilor fundamentale în dreptul UE.

Este însă clar, că instanțele germane ezită să exercite competența reținută. Un exemplu în acest sens îl constituie o hotărâre pronunțată de Curtea Constituțională Federală referitor la o susținere că anumite regulamente comunitare privind bananele contraveneau dreptului de a face comerț și dreptului de proprietate astfel cum era protejat de Constituția germană. *BVerfG* a respins trimiterea ca inadmisibilă^[53]. Curtea Constituțională Federală a

[49] Cauza 345/82, *Wünsche Handelsgesellschaft/Germania* [1984] ECR 1995.

[50] *Infra*, Capitolul 11.

[51] *Re Wünsche Handelsgesellschaft* [1987] 3 CMLR 225, 265.

[52] J. FROWEIN, „*Solange II*” (1988) 25 CMLRev 201, 203-204.

[53] Decizia din 7 iunie 2000; A. PETERS, „The Bananas Decision 2000 of the German Federal Constitutional Court: Towards Reconciliation with the ECJ as regards Fundamental Rights Protection in Europe” (2000) 43 German Yearbook of International Law 276; C. SCHMID, „All Bark and No Bite: Notes on the Federal Constitutional Court’s

arătat că se declarase mulțumită în deciziile *Solange II* și *Maastricht* de faptul că protecția drepturilor omului în cadrul ordinii juridice a UE era în general comparabilă cu nivelul protecției drepturilor omului conferit de Legea fundamentală germană. În consecință, plângerile constituționale care atacau dreptul secundar al UE pe baza drepturilor fundamentale germane ar fi inadmisibile *ab initio* dacă nu argumentează că nivelul general de protecție europeană a drepturilor omului, inclusiv jurisprudența CEJ ulterioară *Solange II*, se situa sub nivelul necesar în raport cu nivelurile germane de protecție^[54].

(iv) *Limitele acceptării supremației: competență și blocajul Ultra Vires*

BVerfG a formulat o limită bazată pe competență privind acceptarea supremației UE, de către ea însăși, în așa-numita „hotărâre *Maastricht*”, când a fost contestată constituționalitatea ratificării de către stat a Tratatului de la Maastricht.

Brunner/Tratatul privind Uniunea Europeană

[1994] 1 CMLR 57

BVerfG a decis că ratificarea Tratatului de la Maastricht era compatibilă cu Constituția germană, dar a hotărât nu numai cu privire la competența constituțională a Germaniei de a ratifica TUE, ci și cu privire la care ar fi poziția viitoare în cazul în care Comunitatea ar încerca să exercite atribuții care nu sunt prevăzute expres de tratate. Hotărârea a dat naștere la numeroase comentarii^[55]. Afirmând suveranitatea statului german, Curtea Constituțională federală a subliniat că nu va abdica de la competența de a decide asupra compatibilității dreptului comunitar cu drepturile fundamentale din Constituția germană și va continua să exercite competența de control asupra sferei competenței comunitare.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)

48. Există (...) o încălcare a articolului 38 din Constituție în cazul în care o lege care expune sistemul juridic german la validitatea și aplicarea directă a dreptului Comunităților Europene (supra-naționale) nu stabilește cu suficientă certitudine programul de integrare urmărit. Dacă nu sunt clare măsura și gradul în care a consimțit legiuitorul german la transferul exercițiului atribuțiilor suverane, atunci există posibilitatea ca Comunitatea Europeană să pretindă funcții și atribuții care nu au fost precizate. Aceasta ar echivala cu o permisiune generală și ar constitui, prin urmare, o cedare a atribuțiilor, o eventualitate împotriva căreia articolul 38 din Constituție oferă protecție.

(...)

55. Prin urmare, chiar și după intrarea în vigoare a Tratatului privind Uniunea, Republica Federală Germană rămâne membră a unei federații de state a cărei autoritate comună este conferită de statele membre și nu poate produce efecte obligatorii în cadrul sferei de suveranitate germane

«Banana Decision» (2001) 7 ELJ 95; M. AZIZ, „Sovereignty Lost, Sovereignty Regained: the European Integration Project and the BVerfG”, Robert Schuman Centre Working Paper, EUI 2001/31.

^[54] VORSMUEHLER (*supra*, nota 45) 192-193.

^[55] M. HERDEGEN, „Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an Ever Closer Union” (1994) 31 CMLRev 235; U. EVERLING, „The Maastricht Judgement of the German Federal Constitutional Court and its Significance for the Development of the European Union” (1994) 14 YBEL 1; M. ZULEGG, „The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario” (1997) 22 ELRev 19; J.H.H. WEILER, „Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision” (1995) 1 ELJ 219; N. MACCORMICK, „The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now” (1995) 1 ELJ 259; J. KOKOTT, „German Constitutional Jurisprudence and European Integration” (1996) 2 EPL 237 și 413.

decât în temeiul condiției germane ca dreptul său să fie aplicat. Germania este unul dintre „Făuritorii Tratatelor”, care au stabilit aderarea la Tratatul privind Uniunea, încheiat pentru „o perioadă nelimitată”, cu intenția unei participări pe termen lung, dar ea poate revoca în ultimă instanță, această aderare printr-un act contrar. Validitatea și aplicarea dreptului european în Germania depinde de condiția aplicării dreptului său din Tratatul de Aderare. Astfel, Germania păstrează calitatea de stat suveran cu propriul său drept.

(...)

99. În măsura în care Tratatul de instituire a Comunităților Europene conferă, pe de o parte, drepturi suverane aplicabile în condiții de fapt limitate și prevede, pe de altă parte, posibilitatea de a modifica tratatul (...) această distincție prezintă importanță pentru tratamentul viitor al competențelor individuale.

Deși până acum a fost susținută o extindere dinamică a tratatelor existente, pe baza unui tratament generos al articolului 235 din Tratatul CEE, ca o „competență de a completa tratatul” ca întreg și pe baza unor considerente legate de „competențele implicite” ale Comunităților și a interpretării tratatului ca permițând o exploatare maximă a atribuțiilor comunitare (*effet utile*), pentru viitor va trebui să se rețină, în ceea ce privește interpretarea prevederilor de abilitare de către instituțiile și organele comunitare, că Tratatul privind Uniunea face distincție, ca principiu, între exercitarea unei competențe suverane conferite în scopuri limitate și modificarea tratatului, astfel încât, interpretarea acestuia nu poate produce efecte echivalente unei extinderi a tratatului. O astfel de interpretare a regulilor de abilitare nu produce niciun fel de efecte obligatorii în privința Germaniei.

Aceasta a reprezentat o hotărâre lungă și fermă, care a avertizat instituțiile UE și CEJ că acceptarea de către Germania a supremației dreptului UE era condiționată. *BVerfG* a subliniat că UE nu trebuie să se abată dincolo de atribuțiile conferite în mod expres de către statele membre, prin intermediul tratatelor. Astfel, deși instanțele germane au acceptat că, în interiorul sferei sale de aplicare corespunzătoare, trebuie să se acorde prioritate dreptului Uniunii în fața dreptului național, *BVerfG* și-a afirmat competența de a controla acțiunile „instituțiilor și organelor” europene care includeau probabil, și CEJ, pentru a se asigura că acestea rămân în limitele atribuțiilor lor și nu încalcă drepturile constituționale elementare ale locuitorilor Germaniei.

Unele dintre aspectele cele mai controversate ale hotărârii priveau comentariile *BVerfG* despre natura democrației naționale și despre necesitatea unei legitimări democratice naționale care să exprime omogenitatea „spirituală, socială și politică” a unui popor^[56]. Totuși, alte părți ale hotărârii par a fi mai deschise în fața posibilității ca UE să dezvolte condițiile deschiderii politice și ale „interacțiunii libere a forțelor, intereselor și ideilor sociale” necesare în vederea legitimării democratice depline^[57], astfel ca probabil, o gamă mai mare de atribuții și competențe să poată fi transferate de Germania către UE fără a încălca principiul de bază al democrației garantat de Constituție.

Ulterior deciziei *Maastricht* a *BVerfG*, a apărut o contestare mai concretă a supremației dreptului UE în cadrul unei dispute îndelungate privind regimul UE de import al bana-

[56] Pct. 44-46 ale hotărârii și comentariile lui Weiler referitoare la natura *völkisch* a acestei viziuni asupra demos-ului (*supra*, nota 55).

[57] Pct. 41-42.

nelor^[58]. Mesajul din hotărârea *Honeywell* era însă că *BVerfG* nu va concluziona cu ușurință că UE acționase dincolo de competențelor sale și, prin urmare, *ultra vires*^[59].

2 BvR 2661/06, 6 iulie 2010

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)

54. Spre deosebire de prioritatea aplicării dreptului federal, astfel cum este prevăzută la articolul 31 din Legea fundamentală pentru sistemul juridic german, prioritatea aplicării dreptului Uniunii nu poate fi completă (a se vedea *BVerfGE* 73, 339 <375>; 123, 267 <398>).

55. În calitatea sa de drept autonom, dreptul Uniunii rămâne dependent de atribuirea și abilitarea sa printr-un tratat. Pentru extinderea competențelor sale, organele Uniunii rămân dependente de modificările tratatelor, care sunt desfășurate de către statele membre în cadrul dispozițiilor constituționale care se aplică acestora și pentru care își asumă răspunderea. (...) Principiul aplicabil este cel al atribuirii (articolul 5.1 teza 1 și articolul 5.2 teza 1 TUE). Prin urmare, Curtea Constituțională Federală este împuternicită și obligată să revizuiască actele din partea organelor și instituțiilor europene, în ceea ce privește dacă acestea au loc pe baza unor depășiri vădite ale competenței sau pe baza exercitării competenței în domeniul identității constituționale care este inalienabil (articolul 79.3 coroborat cu articolul 1 și articolul 20 din Legea fundamentală) (...) și, acolo unde este cazul, să constate inaplicabilitatea actelor care depășesc competențele în cadrul sistemului juridic german.

56. Obligația care îi revine Curții Constituționale Federale de a cerceta plângerile justificate privind o acțiune *ultra vires* din partea organelor și instituțiilor europene trebuie coordonată cu sarcina pe care tratatele o conferă Curții de Justiție, adică aceea de a interpreta și de a pune în aplicare tratatele, și aceea de a apăra unitatea și coerența dreptului Uniunii în îndeplinirea acestei sarcini [a se vedea articolul 19.1 alineatul (1) teza 2 TUE și articolul 267 TFUE].

57. Dacă fiecare stat membru ar pretinde că este capabil să decidă prin intermediul instanțelor proprii referitor la validitatea actelor juridice ale Uniunii, prioritatea de aplicare ar putea fi eludată în practică și aplicarea uniformă a dreptului Uniunii ar fi supusă riscului. Pe de altă parte, dacă totuși, statele membre ar renunța complet la controlul *ultra vires*, dispunerea de baza a tratatului ar fi transferată doar organelor Uniunii, chiar dacă interpretarea dreptului de către acesta ar avea ca rezultat practic o modificare a tratatelor sau o extindere a competențelor. Faptul că în cauzele limită, de posibilă depășire a competențelor din partea organelor Uniunii – care sunt ocazionale, după cum este de așteptat în conformitate cu precauțiile instituționale și procedurale ale dreptului Uniunii –, perspectiva dreptului constituțional și cea a dreptului Uniunii nu se armonizează complet se datorează împrejurării că statele membre ale Uniunii Europene rămân și făuritoarele tratatelor, ulterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, și faptului că nu s-a trecut pragul către statul federal (a se vedea *BVerfGE* 123, 267 <370-371>). Tensiunile, care sunt practic inevitabile conform acestei interpretări, urmează să fie armonizate prin cooperare în conformitate cu ideea integrării europene și relaxate prin respect reciproc.

58. Controlul *ultra vires* nu poate fi exercitat decât de o manieră deschisă față de dreptul european. (...)

[58] Cauza C-280/93, *Germania/Comisia* [1994] ECR I-4873; cauza C-466/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft/Bundesausschuss für Ernährung* [1995] ECR I-3799; Ordinul Curții Fiscale Federale, 9 ianuarie 1996, 7 EuZW 126 (1996); U. EVERLING, „Will Europe Slip on Bananas? The *Bananas* Judgement of the Court of Justice and the National Courts” (1996) 33 CMLRev 401; N. REICH, „Judge-made Europe à la Carte” (1996) 7 EJIL 103.

[59] M. PAYANDEH, „Constitutional Review of EU Law after *Honeywell*: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice” (2011) 48 CMLRev 9.

59. (1) Uniunea se consideră o comunitate juridică, ea este supusă în special, principiului atribuirii și drepturilor fundamentale și respectă identitatea constituțională a statelor membre. (...) În conformitate cu sistemul juridic al Republicii Federale a Germaniei, trebuie recunoscută prioritatea aplicării dreptului Uniunii și trebuie să se garanteze că atribuțiile de control rezervate în mod constituțional Curții Constituționale Federale sunt exercitate doar de o manieră rezervată și deschisă față de dreptul European.

60. Aceasta înseamnă pentru controlul *ultra vires* la îndemână, că Curtea Constituțională Federală trebuie să se conformeze, în principiu, hotărârilor Curții de Justiție ca o interpretare obligatorie a dreptului Uniunii. Prin urmare, înainte de acceptarea unui act *ultra vires* din partea organelor și instituțiilor europene, trebuie să se acorde Curții de Justiție ocazia de a interpreta tratatele, precum și de a se pronunța cu privire la validitatea și interpretarea actelor juridice în discuție, în contextul procedurii de pronunțare a unei hotărâri preliminare în temeiul articolului 267 TFUE. Atât timp cât Curtea de Justiție nu a avut ocazia să se pronunțe asupra problemelor din dreptul Uniunii care au apărut, Curtea Constituțională Federală nu poate constata nicio inaplicabilitate a dreptului Uniunii pentru Germania. (...)

61. Mai mult decât atât, controlul *ultra vires* de către Curtea Constituțională Federală nu poate fi avut în vedere decât dacă este evident că actele organelor și instituțiilor europene au fost adoptate în afara competențelor transferate. (...) O încălcare a principiului atribuirii este evidentă numai dacă organele și instituțiile europene au depășit limitele competențelor lor de o manieră care încalcă expres principiul atribuirii (articolul 23.1 din Legea fundamentală), cu alte cuvinte, încălcarea competențelor este suficient calificată. (...) Aceasta înseamnă că actul incriminat este extrem de semnificativ în structura competențelor dintre statele membre și Uniune în ceea ce privește principiul atribuirii și natura obligatorie a reglementărilor în cadrul democrației. (...)

Această hotărâre face mult mai dificil pentru un reclamant să susțină o contestare a supremației dreptului UE bazată pe argumentul că UE și-a depășit competența și, prin urmare, a acționat *ultra vires*^[60]. *BVerfG* afirmă clar că va considera orice astfel de acțiune ca fiind inadmisibilă, cu excepția cazului în care CEJ a avut ocazia să se pronunțe asupra acelei chestiuni: pct. 60. *BVerfG* subliniază, de asemenea, la pct. 61 că revizuirea *ultra vires* impune ca reclamantul să demonstreze că orice exces de putere din partea UE a fost „vădit” cu încălcarea competențelor sale și că actul incriminat este „extrem de semnificativ” în structura competențelor dintre statele membre și UE. Merită să notăm că judecătorul Landau a avut o părere contrară, pe motiv că opinia majoritară a hotărârii făcea excesiv de dificilă concluzionarea faptului că UE acționase *ultra vires* și că aceasta se îndepărtase de hotărârea *Lisabona* examinată mai jos.

Astfel, în același fel în care *BVerfG* și-a atenuat rezerva privind drepturile fundamentale pentru acceptarea supremației UE, a nuanțat și blocajul *ultra vires* enunțat inițial în cauza *Brunner*. Cu toate acestea, lucrurile se pot schimba în acest domeniu, după cum exemplifică prima trimitere a *BVerfG* la CJUE, privind legalitatea acțiunii Băncii Centrale Europene din timpul Euro-crizei, unde concepția sa referitoare la ce constituia o acțiune *ultra vires* era o afacere mult mai „dură” decât cea vizibilă în hotărârea *Honeywell*^[61].

[60] VOßKUHLÉ (*supra*, nota 45) 194-195.

[61] *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14 ianuarie 2014; J. BAST, „Don't Act Beyond Your Powers: The Perils and Pitfalls of the German Constitutional Court's *Ultra Vires* Review” (2014) 15 German Law Journal 167; M. KUMM, „Rebel Without a Good Cause: Karlsruhe's Misguided Attempt to Draw the CJEU into a Game of «Chicken» and What the CJEU Might Do About It” (2014) 15 German Law Journal 203.

(v) *Limitele acceptării supremației: blocajul identității*

O limită conexă, dar distinctă, privind acceptarea supremației UE în cadrul ordinii juridice germane a fost modelată în hotărârea *BVerfG* privind compatibilitatea Tratatului de la Lisabona cu Constituția germană. În decizia sa *Lisabona*, *BVerfG* a reiterat existența blocajului *ultra vires*, bazat pe depășirea competenței; trebuie remarcat că hotărârea *Honeywell* examinată mai sus este mai recentă. Cu toate acestea, în hotărârea *Lisabona*, *BVerfG* a formulat și ceea ce a devenit cunoscut ca „blocajul identității”. Citatul următor începe după ce *BVerfG* își reafirmase autoritatea de a efectua un control *ultra vires*.

2 BvE 2/08, 30 iunie 2009

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG)

240. Mai mult decât atât, Curtea Constituțională Federală examinează dacă se respectă conținutul esențial inviolabil al identității constituționale din Legea fundamentală, în temeiul articolului 23.1, teza a treia coroborat cu articolul 79.3 din Legea fundamentală. (...) În această privință, garantarea identității constituționale în temeiul dreptului constituțional și în temeiul dreptului Uniunii merg mână în mână în spațiul juridic european. Controlul identității face posibil să se examineze dacă, datorită acțiunii instituțiilor europene, au fost încălcate principiile de la articolul 1 și articolul 20 din Legea fundamentală, declarate inviolabile la articolul 79.3 din Legea fundamentală. Aceasta asigură că prioritatea aplicării dreptului Uniunii se aplică numai în virtutea și în contextul împuternicirii constituționale care continuă în practică.

(...)

249. Unificarea europeană pe baza unui tratat de uniune a unor state suverane poate, totuși, să nu fie obținută în așa fel încât să nu fie lăsat suficient spațiu statelor membre pentru formarea politică a condițiilor economice, culturale și de viață socială. Aceasta se aplică, în special, domeniilor care conturează condițiile de trai ale cetățenilor, mai ales sfera privată a responsabilității proprii și securitatea politică și socială protejate de drepturile fundamentale, precum și deciziilor politice care se bazează, în special, pe percepțiile culturale, istorice și lingvistice și care se dezvoltă în discurs public în sfera politică și parlamentară a politicilor publice. Domeniile esențiale ale acțiunii formative democratice cuprind, *inter alia*, cetățenia, monopolul civil și militar al utilizării forței, veniturile și cheltuielile, inclusiv finanțarea externă și toate elementele de intruziune care sunt decisive pentru realizarea drepturilor fundamentale, mai presus de toate, în toate încălcările majore ale drepturilor fundamentale, cum ar fi privarea de libertate în administrarea dreptului penal sau plasamentul într-o instituție. Aceste domenii importante includ, de asemenea, aspecte culturale, precum dispunerea de limbă, conturarea împrejurărilor legate de familie și educație, impunerea libertății de opinie, a libertății presei și a libertății de asociere și abordarea confesiunii de religie sau ideologie.

(...)

252. Deosebit de sensibile, pentru capacitatea unui stat constituțional de a se forma în mod democratic, sunt: deciziile privind dreptul penal material și formal (1), deciziile privind dispunerea de monopolul utilizării forței de către poliție în interiorul statului și de către forțele militare în exterior (2), deciziile fiscale fundamentale privind veniturile și cheltuielile publice, acestea din urmă fiind, în special, motivate, *inter alia*, de considerente de politică socială (3), deciziile privind conturarea condițiilor de trai într-un stat social (4) și deciziile de importanță culturală deosebită, spre exemplu, privind dreptul familiei, sistemul școlar și de educație și privind abordarea diferitelor comunități religioase (5).

Hotărârea *Lisabona* a *BVerfG* este lungă și conține și multe alte lucruri relevante pentru relația dintre ordinele juridice ale Germaniei și UE. Ea a generat comentarii academice semnificative^[62], multe dintre care au fost critice pentru blocajul identității elaborat în cauză.

**D. HALBERSTAM ȘI C. MÖLLERS, The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!”
(Curtea Constituțională Germană afirmă „Da pentru Germania!”)^[63]**

Pentru o perioadă destul de îndelungată de timp, un aspect straniu al școlii constituționale germane a fost lipsa oricărei *Staatsaufgabenehre*, adică lipsa oricărei teorii a sarcinilor pe care să le îndeplinească statul în mod obligatoriu. S-a sperat ca teoreticienii să definească acest domeniu într-un efort pur conceptual, fără nicio trimitere la procesul democratic ce are în mod necesar un caracter deschis. Acest vis al unei deduceri conceptuale a ființei sau esenței statului *Wesen* și a ordinilor sale de zi nu a luat niciodată o formă concretă. În schimb, a rămas un sentiment nostalgic legat de ce ar fi putut fi o teorie completă a statului.

Nu este o întâmplare că o astfel de teorie nu a fost scrisă niciodată. Într-un context diferit, Curtea Supremă a Statelor Unite s-a confruntat cu definirea cuprinzătoare a ceea ce reprezintă zonele tradiționale de reglementare de către stat și a sfârșit prin a se retrage din fața demersului. Un proces democratic deschis face dificilă definirea, în orice mod cuprinzător a domeniilor de legiferare care formează sarcinile „necesare” ale statului. Pentru a fi siguri, orice astfel de teorie ne-ar ajuta într-adevăr, să trasăm linia meta-constituțională în jurul competenței statului. Orice doctrină de acest fel ar putea astfel să protejeze statul de diferite forme de dezagregare, privatizare, precum și europeanizare și internaționalizare. Totuși, în Germania, visul unui proiect *Staatsaufgabenehre* a fost de mult uitat.

Uitat? Bruscat și fără precedent, cauza *Lisabona* a Curții dezvoltă propriul *Staatsaufgabenehre*. Curtea definește cinci domenii în care statul trebuie să aibă un rol: dreptul penal (material și procedural), război și pace, cheltuielile publice și fiscalitatea, asigurări sociale și cultura și religia. În opinia Curții, aceste sarcini sunt „extrem de sensibile pentru capacitatea unui stat constituțional de a se contura în mod democratic”. Cu toate acestea, există vreo teorie sau vreun argument în spatele acestei liste? Nu găsim niciunul în opinie. Curtea se raportează doar la propria imaginație privind suveranitatea din trecut. Opinia afirmă că statul a îndeplinit aceste sarcini ca o expresie a suveranității sale „seit jeher”, „dintotdeauna”.

În mod evident, nu este cazul. Funcția socială a statului național european a fost adesea descrisă ca începutul sfârșitului ideii de suveranitate, ca punctul de dizolvare a statului în societate. Religia a fost un subiect decisiv al Sistemului Tratatului Westfalian care stă tocmai la începutul conceptului modern de suveranitate în dreptul public internațional, un concept pe care Curtea îl susține de altfel în mod explicit. Religia nu ținea de suveranitatea statului la momentul apariției sale. Pe de altă parte, ce părere aveți despre omiterea dreptului civil din listă? În ciuda faptului că BGB german, Codul civil, a reprezentat codificarea esențială a statului național german nou înființat, Curtea nici măcar nu menționează acest domeniu de drept ca fiind special pentru identitatea sau suveranitatea statului german. Și ce părere aveți despre controlul asupra monedei – un domeniu

^[62] F. SCHORKOPF, „The European Union as an Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon” (2009) 10 German LJ 1219; D. HALBERSTAM ȘI C. MÖLLERS, „The German Constitutional Court says «Ja zu Deutschland!»” (2009) 10 German LJ 1241; D. THYM, „In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court” (2009) 46 CMLRev 1795; F. MAYER, „Rashomon in Karlsruhe: A Reflection on Democracy and Identity in the European Union” (2011) 9 I-CON 757.

^[63] *Supra*, nota 62, 1249-1250.

care a fost menționat adesea ca o prerogativă clasică a statului? Din perspectivă istorică sau sistematică, lista nu are niciun sens.

Și apoi, de ce Curtea clasifică doar aceste cinci domenii pe lista sa, ca părți necesare ale suveranității statului? Răspunsul este simplu. „Teoria” Curtii este un argument *post hoc* în sprijinul unui rezultat prestabilit.

(vi) *Limitele acceptării supremației: blocaje, limite și consecințe*

Jurisprudența germană a oferit multe teme de gândire privind limitele acceptării supremației UE într-un stat membru. Câteva aspecte cu titlu de reflecție ar putea fi utile în evaluarea acestei jurisprudențe.

Cele mai simple fapte sunt cele care se uită cel mai ușor. Toate acțiunile au consecințe; această afirmație banală se aplică atât deciziilor juridice, cât și oricăror alte cazuri. În cazul în care un sistem juridic decide să aplice blocaje, atunci acesta trebuie să stabilească conținutul acestora și modul lor de aplicare. Această afirmație banală duce la una mai puțin evidentă; însuși modul de formulare a blocajelor indică puterea asimetrică: cineva impune constrângeri altcuiva. Realitatea este mai complexă, cel puțin în acest context. Motivul nu este greu de ghicit. Creatorul blocajului trebuie să supraviețuiască tocmai cu constrângerea pe care a făurit-o. „Vorbele mari”, fie din partea instanțelor naționale, fie din partea legiuitorilor, care duc la „blocaje stricte”, au consecințe asupra autorului. Cu cât este mai strict blocajul, cu atât este și mai solicitant pentru creator, nu doar pentru persoana sau instituția constrânse. Nu este nicio problemă în cazul în care creatorul blocajului dorește să își asume implicațiile constrângerii sale. Situația este problematică în cazul în care creatorul devine echivoc în ceea ce privește conținutul și aplicarea blocajului pe care l-a creat. În acest caz, el trebuie să găsească modalități de „retragere” sau „atenuare” a constrângerii pe care a conceput-o, fără ca prin aceasta să își piardă credibilitatea și să se expună criticii că afirmațiile stricte nu sunt corelate cu o acțiune la fel de dură.

Jurisprudența germană dezvăluie în ce măsură impunerea de blocaje poate fi controversată sau problematică din perspectiva conținutului și aplicării. Astfel, din perspectiva conținutului, am văzut că baza empirică și conceptuală a blocajului identității a fost pusă la îndoială de teoreticienii germani. Aplicarea unor astfel de blocaje este la fel de importantă. Instanța națională trebuie să se abțină de la a condamna CJUE pentru o interpretare „activistă” de natura celei pe care o efectuează, de regulă, instanța națională la nivel intern^[64]. Instanțele germane au atenuat, în orice caz, limitele acceptării supremației UE pe baza drepturilor fundamentale și a competenței *ultra vires*, făcând cu mult mai dificilă admiterea plângerii unui reclamant pe aceste motive.

Rămâne de văzut modul în care se aplică blocajul identității în jurisprudența ulterioară. Este posibil ca reclamanții să conteste legislația UE în fața instanțelor germane pe motiv că aceasta încalcă una dintre limitele identității enumerate în hotărâre. Hotărârea *Lisabona* se poate dovedi atunci o dilemă pentru Curtea Constituțională Federală Germană, care a creat blocajul identității. *BVerfG* se va confrunta cu o alegere dificilă. Ea poate trata cu seriozitate blocajul identității, cu consecința că acesta intră astfel, în mod repetat, în conflict cu UE în legătură cu cele cinci domenii enumerate în hotărâre. Ea poate însă să atenueze aplicarea blocajului identității în moduri similare cu modificarea blocajului *ultra*

[64] P. CRAIG, „The ECJ and *Ultra Vires* Action: A Conceptual Analysis” (2011) 48 CMLRev 395.

vires, cu consecința de a fi criticată că nu „ia în serios blocajele”. Prin urmare, rămâne de văzut dacă „latră și nu mușcă”. Citatul următor din Președintele Curții Constituționale Federale, arată că *BVerfG* ar putea încerca să atenueze și acest blocaj, deși abordarea sa viitoare poate fi dificil de prevăzut^[65].

**A. VOßKUHE, Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts:
Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund
(Cooperarea pe mai multe niveluri a Curților Constituționale Europene:
Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund)^[66]**

Astfel cum numai Curtea Constituțională Federală poate exercita controlul concret al reglementărilor, în conformitate cu articolul 100 din Legea fundamentală, care protejează legiuitorul parlamentar, la fel numai Curtea Constituțională Federală poate examina dacă se respectă conținutul esențial inviolabil al identității constituționale a Legii fundamentale, în temeiul articolului 23 alineatul (1) teza a treia coroborat cu articolul 79 alineatul (3) din Legea fundamentală. Această competență de control care este înrădăcinată în dreptul constituțional german, este în același timp coroborată cu dreptul Uniunii Europene, întrucât merge „mână în mână” cu protecția identității constituționale naționale și principiul cooperării loiale în conformitate cu Tratatul privind Uniunea Europeană în versiunea acestuia de la Lisabona. Astfel, „puntea” dintre dreptul Uniunii și dreptul național german continuă să fie asigurată prin bariera continuei împuterniciri constituționale germane. Cu toate acestea, Curtea Constituțională Federală, cu ocazia exercitării acestui control, va continua să respecte principiul deschiderii Legii fundamentale față de integrarea europeană, luând astfel în considerare, în mod continuu, responsabilitatea pentru integrare datorată de curte și de toate celelalte organe constituționale germane.

(vii) Rezumat

- i. Instanțele germane acceptă supremația dreptului UE, sub rezerva limitelor examinate mai sus.
- ii. Baza conceptuală pentru acceptarea supremației este reglementată în principal la art. 23.1, 24 și 25 din Constituția germană, însă Curtea Constituțională Federală germană a făcut, de asemenea, trimitere la unele aspecte din raționamentul *communautaire* al CEJ.
- iii. Instanțele germane dețin în continuare competența în cazurile în care dreptul UE știrbește drepturile fundamentale protejate de Constituția germană, dar reclamantul trebuie să dovedească faptul că protecția oferită de dreptul UE este în general insuficientă, înainte ca instanțele germane să își exercite competența.
- iv. De asemenea, instanțele germane consideră că ele posedă *Kompetenz-Kompetenz* finală în a decide dacă o acțiune întreprinsă de UE intră în sfera competenței UE^[67]. Jurisprudența arată că ele nu vor exercita o astfel de competență decât în cazurile în care competența folosită de instituția comunitară depășește în mod cert pe cea

^[65] A se vedea, e.g., *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14 ianuarie 2014; *BVerfG*, 2 BvR 1390/12, 18 martie 2014; E. VRANES, „German Constitutional Foundations of, and Limitations to, EU Integration: A Systematic Analysis” (2013) 14 *German Law Journal* 75; C. CALLIÉS, „The Future of the Eurozone and the Role of the German Federal Constitutional Court” (2012) 31 *YBEL* 402; H. DETTERS, „National Constitutional Jurisprudence in a Post-National Europe: The *ESM* Ruling of the German Federal Constitutional Court and the Disavowal of Conflict” (2014) 20 *ELJ* 204.

^[66] *Supra*, nota 45, 196.

^[67] A se vedea, e.g., *BVerfG*, 2 BvR 1390/12, 18 martie 2014, pct. 160.

acordată de tratate și numai după ce i s-a acordat CJUE ocazia de a se pronunța asupra dispoziției contestate a UE. Există însă indicii ale unei linii mai dure în unele decizii mai recente^[68].

- v. Instanțele germane au modelat, de asemenea, o limită pentru acceptarea dreptului UE, în cazul în care acesta îi afectează identitatea constituțională.

(B) ITALIA

(i) Acceptarea supremației

Instanțele italiene au semnalat acceptarea supremației dreptului UE, sub rezerva îndeplinirii, într-o etapă relativ timpurie, a unei condiții.

Frontini/Ministero delle Finanze

[1974] 2 CMLR 372

Reclamantul a intentat o acțiune pentru a contesta aplicabilitatea unor taxe agricole crescute, care fuseseră impuse printr-un regulament CE, la importul de carne în Italia. Frontini a susținut că regulamentul nu era aplicabil în Italia, iar cauza a fost înaintată Curții Constituționale italiene pentru a stabili legitimitatea democratică a legii din 1957 privind ratificarea Tratatului CEE. Legea dădea eficiență în Italia articolului 249 din tratat, care prevedea aplicabilitatea directă a regulamentelor comunitare.

CURTEA^[69]

Legea 1957 pentru ratificarea Tratatului CEE, prin care Parlamentul italian a pus în executare deplină și completă Tratatul instituind CEE, are o bază certă de validitate în articolul 11 din Constituție, conform căruia Italia „consimte, în condiții de reciprocitate cu alte state, la limitările suveranității necesare unui acord care poate asigura pacea și dreptatea între națiuni” și apoi „promovează și favorizează organizațiile internaționale care urmăresc un astfel de obiectiv”. (...)

(...) Nu este nevoie să adăugăm că prin articolul 11 din Constituție, limitările suveranității sunt permise numai în vederea atingerii obiectivului fixat de acesta și prin urmare, trebuie exclus că astfel de limitări ale suveranității, expuse în concret în Tratatul de la Roma, semnat de țări ale căror sisteme se bazează pe statul de drept și garantarea libertăților esențiale ale cetățenilor, ar putea totuși conferi organelor CEE competența inacceptabilă de a încălca principiile fundamentale ale ordinii noastre constituționale sau drepturile inalienabile ale omului. Și este evident că în cazul în care articolul 189 ar primi vreodată o astfel de interpretare aberantă, într-o astfel de situație, garanția ar fi mereu asigurată prin faptul că această instanță va controla compatibilitatea continuă a tratatului cu principiile fundamentale menționate mai sus.

Frontini a fost urmată în 1984 de hotărârea *Granital*^[70] în care Curtea Constituțională italiană a acceptat că, pentru a da efect supremației dreptului UE, instanțele italiene trebuiau să fie pregătite să nu țină seama, în caz de nevoie, de dreptul național discordant și să aplice în mod direct dreptul UE. Dreptul național nu va fi abrogat, ci doar ignorat în

^[68] A se vedea, e.g., BVerfG, 2 BvR 2728/13, 14 ianuarie 2014, pct. 17-31.

^[69] [1974] 2 CMLR 372, 384.

^[70] Decizia 170 din 8 iunie 1984 în cauza SpA *Granital/Amministrazione delle Finanze*. Pentru o traducere neoficială (în limba engleză – n.r.), a se vedea G. GAJA (1984) 21 CMLRev 756.

măsura în care câmpul său de operare era ocupat de dreptul UE. Dispozițiile naționale supraviețuiesc, totuși, și guvernează în continuare materia respectivă, în domenii situate dincolo de sfera normei UE.

Atitudinea pro-europeană a instanțelor italiene este demonstrată, de asemenea, de faptul că *Corte Costituzionale* a decis în 2008 despre sine că era o „curte sau un tribunal al unui stat membru”, în scopul sesizării CEJ cu o trimitere preliminară, în temeiul art. 267 TFUE, modificându-și astfel poziția anterioară în această privință^[71], iar această tendință a continuat în jurisprudența ulterioară^[72].

(ii) Baza conceptuală pentru acceptarea supremației

Baza conceptuală pentru acceptarea supremației dreptului UE este o chestiune vie în toate statele membre. Instanțele italiene au fundamentat o astfel de acceptare, după cum reiese din cauza *Frontini*, pe art. 11 din Constituția italiană, care prevede că „Italia acceptă, în condiții de egalitate cu alte state, limitarea suveranității care ar putea fi necesară pentru o ordine internațională care să asigure pacea și justiția între națiuni”. Aceasta a stat la baza acceptării de către instanțele italiene a supremației dreptului UE, deși, ca și în cazul altor state membre, această acceptare nu a fost necondiționată^[73].

(iii) Limitele acceptării supremației

Din hotărârea *Frontini* reiese în mod clar că, deși a acceptat efectul direct al dreptului UE și a confirmat competența constituțională a Italiei de a ratifica tratatele, Curtea Constituțională a exprimat rezerve similare cu cele ale *BVerfG* germane și a confirmat faptul că va continua să controleze exercitarea competenței de către „organele CEE” pentru a se asigura că nu are loc nicio încălcare a drepturilor fundamentale sau a principiilor de bază ale ordinii constituționale italiene. Mai mult decât atât, în *Granital*, Curtea Constituțională italiană era pregătită să se pronunțe nu doar asupra chestiunilor în conflict între anumite măsuri ale UE și drepturile constituționale fundamentale italiene, ci și asupra partajării competenței între dreptul național și dreptul UE^[74]. Posibilitatea conflictului a fost demonstrată în cauza *Fragd*^[75], în care Curtea Constituțională italiană a apreciat că o măsură a UE nu se aplică în Italia în cazul în care aceasta contravine unui principiu fundamental din Constituția italiană privind protecția drepturilor omului.

G. GAJA, *New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law*

(Noi evoluții într-o poveste continuă: raportul dintre dreptul CEE și dreptul italian)^[76]

Deși decizia *Frontini* a Curții Constituționale a fost adesea privită ca un exemplu semnificativ al dorinței instanțelor naționale de a supune legislația CEE regulilor constituționale privind protecția

^[71] Deciziile 102 și 103/2008.

^[72] Ordonanța nr. 207, 2013; O. POLLICINO, „From Partial to Full Dialogue with Luxembourg: The Last Cooperative Step of the Italian Constitutional Court” (2014) 10 *EuConst* 143.

^[73] *Corte Costituzionale* a negat că art. 117 alin. (1) modificat din Constituția italiană a înlocuit art. 11 ca bază constituțională pentru dreptul UE în Italia: deciziile 348 și 349/2007.

^[74] R. PETRICCIONE, „Italy: Supremacy of Community Law over National Law” (1986) 11 *ELRev* 320.

^[75] *Spa Fragd/Amministrazione delle Finanze*, decizia 232 din 21 aprilie 1989 (1989) 72 *RDI*.

^[76] (1990) 27 *CMLRev* 83, 93-94.

drepturilor fundamentale, până acum s-au întâmplat foarte puține care să justifice această evaluare. (...)

În cauza *Spa Fragd/Amministrazione delle Finanze*, Curtea a examinat dacă un sistem, cum ar fi cel care se aplică hotărârilor preliminare cu privire la validitatea actelor comunitare, prin care o declarație de nevalabilitate nu poate produce efecte în procedurile din fața instanței de trimitere, este compatibil cu principiile constituționale privind protecția judiciară. (...) Scopul principal al Curții Constituționale a fost acela de a încerca și a sprijini viziunea că, fiind o chestiune drept comunitar, hotărârile ar trebui să producă întotdeauna anumite efecte în acele proceduri. Probabil, ca o cale de convingere a Curții de Justiție privind necesitatea acceptării acestei soluții, Curtea Constituțională a privit problema din perspectiva protecției constituționale a drepturilor omului.

(...)

În esență, dreptul oricărei persoane de acces la o instanță și la o procedură pentru orice litigiu, ar fi golit de miezul conținutului său dacă, în cazul în care o instanță pune la îndoială validitatea unei norme care ar trebui să se aplice, răspunsul provine de la o instanță căreia trebuie să îi fie înaintată această problemă și care arată că norma este într-adevăr nulă, dar că acest lucru nu ar trebui să aibă relevanță în litigiu pentru instanța de trimitere care ar trebui să aplice totuși norma declarată ca fiind nulă.

Contrar punctului de vedere al procurorului general, împotriva unei posibile încălcări a unui drept fundamental nu se poate invoca necesitatea primară a aplicării uniforme a dreptului comunitar și a securității juridice.

(...)

Spre deosebire de *Frontini*, decizia *Fragd* arată că Curtea Constituțională este dispusă să pună la încercare conformitatea normelor individuale ale dreptului comunitar cu principiile fundamentale ale protecției drepturilor omului cuprinse în Constituția italiană. Aceasta lărgeste semnificativ, modul de exercitare de către Curtea Constituțională a unui control care până acum nu a fost decât teoretic.

(iv) Rezumat

- i. Instanțele italiene au acceptat supremația dreptului UE, sub rezerva condițiilor expuse mai jos.
- ii. Supremația dreptului UE se bazează pe art. 11 din Constituția italiană și nu pe raționamentul *communautaire* al CEJ.
- iii. Instanțele italiene nu acceptă faptul că dreptul UE este prioritar față de Constituția italiană și rețin autoritatea finală asupra determinării faptului dacă dreptul UE încalcă drepturile fundamentale.
- iv. Mai mult decât atât, se pare că instanțele italiene consideră că posedă principala *Kompetenz-Kompetenz*, fiind pregătite în principiu, să se pronunțe asupra repartizării competenței între dreptul național și dreptul UE^[77].

^[77] P. RUGGERI LADERCHI, „Report on Italy”, în SLAUGHTER *et al.*, (*supra*, nota 43), Capitolul 5, relevă problemele procedurale ale instanțelor italiene care doresc să exercite o formă de control *ultra vires* asupra actelor UE. De asemenea, A. ADINOLFI, „The Judicial Application of Community Law in Italy (1981-1997)” (1998) 35 CMLRev 1313, 1314-1325.

(C) FRANȚA

(i) *Acceptarea supremației*

Putem începe prin a aborda primul dintre aspectele expuse mai sus: dacă sistemul legal național acceptă supremația dreptului UE. În prezent, instanțele franceze acceptă supremația dreptului UE, însă a durat destul de mult timp înainte ca toate instanțele franceze să adopte această poziție.

Sistemul judiciar francez este împărțit între instanțe administrative și instanțe ordinare. În anul 1970, Curtea supremă administrativă (*Conseil d'Etat*), a respins în practică supremația dreptului UE asupra dreptului național^[78]. În cauza *Semoules*^[79], acesta a hotărât că, din moment ce nu era competent să verifice validitatea legislației franceze, nu putea să aprecieze această legislație ca fiind incompatibilă cu dreptul UE, și drept urmare nu putea acorda prioritate acestuia din urmă. Aceasta se întâmpla în ciuda faptului că Constituția franceză prevedea supremația anumitor tratate internaționale față de dreptul intern, din moment ce *Conseil d'Etat* a statuat că deciziile privind constituționalitatea legislației trebuiau luate de Consiliul Constituțional (*Conseil Constitutionnel*), înainte de promulgarea legislației.

O „divizare” doctrinară s-a produs în momentul în care supremația dreptului UE asupra dreptului francez a fost acceptată în anul 1975, în cauza *Café Jacques Vabres*, de către *Cour de Cassation*^[80], instanța judecătorească ordinară de cel mai înalt nivel, într-o cauză privind un conflict între art. 90 CE și o prevedere ulterioară din Codul vamal francez. În urma sugestiei *Procureur Général*, Curtea a reținut că întrebarea nu era dacă ea putea controla constituționalitatea unei legi franceze. În schimb, când există un conflict între o „lege internă” și un „act internațional” ratificat în mod corespunzător, care intrase astfel, în ordinea juridică internă, Constituția însăși acorda prioritate celui din urmă. Respectarea principiului priorității tratatelor internaționale nu ar trebui lăsată în seama *Conseil Constitutionnel*, din moment ce era de datoria instanțelor ordinare, în fața cărora apar astfel de probleme, să tranșeze cauza.

Abia în anul 1989, *Conseil d'Etat* a abandonat în sfârșit, așa-numita sa „splendidă izolare” și a decis, în calitatea sa de instanță electorală, să adopte aceeași poziție ca și *Conseil Constitutionnel* și *Cour de Cassation*^[81].

^[78] D. POLLARD, „The Conseil d'Etat is European – Official” (1990) 15 ELRev 267, 268-270 și „European Community Law and the French Conseil d'Etat” (1992-1995) 30 Irish Jurist 79.

^[79] Decizia din 1 martie 1968 din cauza *Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France* [1970] CMLR 395.

^[80] Decizia din 24 mai 1975 din cauza *Administration des Douanes/Société „Café Jacques Vabres” et SARL Weigl et Cie* [1975] 2 CMLR 336.

^[81] Decizia din 20 octombrie 1989 din cauza *Nicolo*. S-a sugerat că deciziile anterioare ale *Conseil Constitutionnel* care indicau că instanțele franceze trebuiau să se asigure că tratatele internaționale sunt aplicate, au acționat ca un pinter pentru *Conseil d'Etat* pentru a-și schimba poziția inițială. P. OLIVER, „The French Constitution and the Treaty of Maastricht” (1994) 43 ICLQ 1, 10.

Raoul Georges Nicolo

[1990] 1 CMLR 173

Reclamanții erau cetățeni francezi care au introdus o acțiune în anularea alegerilor pentru Parlamentul European din Franța, în anul 1989, pe motiv că dreptul de a alege și de a fi ales fusese recunoscut cetățenilor francezi din departamentele și teritoriile non-europene de peste mări ale Franței. S-a arătat că norma legală franceză contestată – Legea nr. 77-729 – era contrară Tratatului CEE.

COMMISSAIRE FRYDMAN^[82]

Totuși, întreaga dificultate constă atunci în a determina dacă, în conformitate cu propria jurisprudență constantă, ar trebui să respingeți acest al doilea argument doar pe baza legii din anul 1977, fără a trebui cel puțin să verificați dacă aceasta este compatibilă cu Tratatul de la Roma sau dacă ar trebui să deschideți un drum nou, hotărând că legea se aplică numai datorită faptului că ea este compatibilă cu tratatul.

În această privință, știm că ați statuat, în cunoscuta decizie de secție din 1 martie 1968, *Syndicat Général des Fabricants de Semoules de France*, că o instanță administrativă nu poate acorda prioritate tratatelor față de legislația ulterioară care intră în conflict cu acestea, precum și că această jurisprudență se aplică normelor comunitare la fel ca în cazul convențiilor internaționale obișnuite. (...)

Baza teoretică a acestor decizii care, în mod evident, nu îmbracă forma unei obiecții la principiul superiorității tratatelor față de normele legale, enunțat expres de articolul 55, ar trebui căutată mai degrabă în dorința de a confirma principiul că instanțele administrative nu pot verifica validitatea legislației. (...)

Pe de altă parte, apreciem că se poate considera că (...) articolul 55 permite în mod necesar instanțelor, pe cale de deducție, să verifice compatibilitatea reglementărilor cu tratatele. Într-adevăr, trebuie să atribuim autorilor Constituției o intenție de a prevedea implementarea reală a supremației tratatelor, căruia i-au dat expresie în această prevedere. (...)

Prin urmare, pornind de aici, propunem să acordăm prioritate tratatelor față de reglementările ulterioare.

(...) Cunoaștem faptul că Curtea de Justiție a Comunităților Europene – care, după cum știm, acordă dreptului comunitar supremație absolută față de normele dreptului național, chiar și în cazul în care acestea au o natură constituțională – nu a ezitat în ceea ce o privește, să susțină obligația de a refuza în orice situație, aplicarea unor legi care sunt contrare măsurilor comunitare.

Nu considerăm că puteți urma Curtea Europeană în această lege creată pe cale jurisprudențială care, în realitate, ni se pare cel puțin criticabilă. În cazul în care ați face acest lucru, v-ați atașa de un mod supranațional de gândire care este destul de dificil de justificat, la care Tratatul de la Roma nu subscrie în mod expres și care ar face în mod cert, tratatul neconstituțional, oricum ar fi privit acesta în contextul politic. (...)

Sugerăm prin urmare, că decizia ar trebui să se bazeze pe articolul 55 din Constituție și că sfera acestuia ar trebui extinsă la toate acordurile internaționale.

Deși nu a adoptat în mod expres punctul de vedere al comisarului, *Conseil d'Etat* a părut să accepte premisa de la baza acestei viziuni. El a hotărât că normele legale franceze nu erau invalide pe motiv că acestea „nu erau incompatibile cu prevederile clare ale articolului 227 alineatul (1), sus-menționat, din Tratatul de la Roma”^[83]. Până în 1989, atât *Cour*

[82] [1990] 1 CMLR 173, 177, 178.

[83] POLLARD, „The Conseil d'Etat is European” (*supra*, nota 78) 271, 273-274.

de *Cassation*, cât și *Conseil d'Etat* erau, prin urmare, dispuse să acorde în principiu, prioritate dreptului comunitar asupra dreptului național.

Începând cu *Nicolo*, *Conseil d'Etat* a recunoscut prioritatea atât a regulamentelor, cât și a directivelor UE^[84]. Cu toate acestea, jurisprudența sa privind directivele a fost complexă. Aceasta a izvorât din hotărârea sa din 1978, în cauza *Cohn-Bendit*, în sensul că directivele nu puteau fi folosite pentru a contesta un act administrativ individual^[85]. *Conseil d'Etat* a dezvoltat un număr din ce în ce mai mare de nuanțări ale acestei afirmații de bază, care au permis invocarea directivelor într-o serie de situații^[86]. Acesta a hotărât apoi în 2009, în cauza *Mme Perreux*, că o directivă poate fi într-adevăr, invocată pentru a contesta un act administrativ, cu condiția ca termenul pentru implementarea directivei să fi expirat și, de asemenea, cu condiția ca dispozițiile directivei să fie suficient de clare și precise^[87].

Disponibilitatea *Conseil d'Etat* de a se implica într-un dialog cu CEJ este exemplificată în plus, de hotărârea sa din 2007, *Arcelor*^[88]. Cauza avea ca obiect o directivă care stabilea un regim de comercializare a cotelor de emisie în temeiul Protocolului de la Kyoto. Reclamanții susțineau că drepturile de proprietate și de libertate a comerțului, precum și principiul egalității, astfel cum sunt acestea garantate de Constituția franceză, erau încălcate prin decretul de implementare a directivei în dreptul francez. În loc să se pronunțe asupra legalității decretului în conformitate cu dreptul constituțional francez, *Conseil d'Etat* a înaintat cauza CEJ, după ce a observat că dreptul UE oferea o protecție similară drepturilor fundamentale în discuție.

(ii) Baza conceptuală pentru acceptarea supremației

În cazul Franței, baza conceptuală inițială pentru acceptarea supremației dreptului UE, o constituia art. 55 din Constituția franceză și nu raționamentul *communautaire* al CEJ din cauza *Costa*. În cauza *Café Jacques Vabres*, *Procureur Général* a încercat să convingă *Cour de Cassation* să adopte raționamentul CEJ și să fundamenteze supremația dreptului Uniunii pe însăși natura ordinii juridice a UE. Totuși, *Cour de Cassation* și-a motivat decizia pe art. 55 din Constituția franceză. Hotărârea *Conseil d'Etat* în *Nicolo* se sprijinea, de asemenea, pe art. 55 din Constituția franceză care prevede superioritatea tratatelor internaționale asupra dreptului național. În această cauză *commissaire* Frydman a descurajat *Conseil d'Etat* să subscrie „modului de gândire supranațional” al CEJ. *Conseil d'Etat* și *Conseil Con-*

[84] *Boisdet* [1991] 1 CMLR 3, cu privire la un regulament care a fost adoptat ulterior unei legi franceze și *Rothmans și Philip Morris și Arizona Tobacco și Philip Morris* [1993] 1 CMLR 253 cu privire la o directivă adoptată anterior legii franceze. H. COHEN, Notă (1991) 16 ELRev 144; P. ROSEREN, „The Application of Community Law by French Courts from 1982 to 1993” (1994) 31 CMLRev 315, 342.

[85] Decizia din 22 decembrie 1978 în *Ministre de l'Intérieur/Cohn Bendit*.

[86] C. CHARPY, „The Status of (Secondary) Community Law in the French Legal Order: The Recent Case-Law of the *Conseil Constitutionnel* and the *Conseil d'Etat*” (2007) 3 EuConst 436; C. CHARPY, „The *Conseil d'Etat* Abandons its *Cohn Bendit* Case-Law; *Conseil d'Etat*, 30 October 2009, *Mme Perreux*” (2010) 6 EuConst 123, 125-126; R. MEHDI, „French Supreme Courts and European Union Law: Between Historical Compromise and Accepted Loyalty” (2011) 48 CMLRev 439.

[87] *Mme Perreux*, 30 octombrie 2009.

[88] *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, 8 februarie 2007; cauza C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine și alții/Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable și Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* [2008] ECR I-9895.

stitutionnel și-au bazat, de asemenea, obligația de a implementa dreptul UE și supremația dreptului UE asupra dreptului național pe art. 88-1 din Constituția franceză^[89].

(iii) Limitele acceptării supremației

Am văzut că, din perspectiva CEJ, întregul drept al UE are întâietate asupra ansamblului dreptului național. Instanțele franceze nu au acceptat acest lucru. *Conseil d'Etat* nu a recunoscut prioritatea dreptului UE asupra Constituției înseși^[90]. Dreptul UE este superior normelor legale, dar este inferior Constituției. Aceasta coincide cu opiniile *Conseil Constitutionnel*^[91] și *Cour de Cassation*^[92]. Aceasta lasă totuși, instanțelor naționale o libertate de apreciere interpretativă considerabilă, în a decide dacă există într-adevăr un dezacord între dreptul UE și o dispoziție a Constituției franceze^[93].

C. CHARPY, The Status of (Secondary) Community Law in the French Internal Order [Statutul dreptului comunitar (secundar) în ordinea juridică internă franceză]^[94]

Indiscutabil, raționamentul *Conseil constitutionnel* și cel al *Conseil d'Etat* subliniază principiul supremației Constituției *vis-à-vis* de dreptul comunitar. Aceste instanțe apreciază că puterea constituuantă a încorporat la articolul 88-1 din Constituție obligația de a implementa directivele și, în general, existența ordinii juridice comunitare integrate în ordinea juridică internă. Astfel, ordinea juridică comunitară este cea integrată în ordinea națională și nu invers. Dreptul comunitar nu poate fi aplicat în Franța decât în temeiul voinței puterii constituante. Constituția rămâne norma care stabilește relația dintre sistemele juridice implicate și astfel are întâietate asupra tuturor celorlalte norme. Cu alte cuvinte, datorită faptului că sunt înscrise în Constituție, obligația de a implementa dreptul comunitar și principiul priorității nu modifică locul Constituției în vârful ierarhiei legislative.

(iv) Rezumat

- i. În prezent, instanțele franceze acceptă, în general, sub rezerva celor expuse mai jos, supremația dreptului UE asupra dreptului național.
- ii. Supremația acordată dreptului UE nu se întemeiază însă pe natura inerentă a dreptului UE, după cum ar considera Curtea de Justiție, „ci sub autoritatea propriei ordini juridice naționale”^[95]. Baza conceptuală pentru acceptarea supremației în Franța, este oferită de art. 55 și art. 88-1 din Constituția franceză.
- iii. Instanțele franceze nu acceptă faptul că dreptul UE are prioritate față de Constituție.

^[89] Care prevede că Franța trebuie să participe la UE „alcătuită din state care au ales în mod liber, în virtutea tratatelor care le-au instituit, să exercite în comun unele dintre competențele lor”.

^[90] *Sarran și Levacher*, 30 octombrie 1998; *Syndicat National de l'Industrie de Pharmaceutique*, 3 decembrie 2001; C. RICHARDS, „*Sarran et Levacher: Ranking Legal Norms in the French Republic*” (2000) 25 *ELRev* 192; V. KRONENBERGER, „*A New Approach to the Interpretation of the French Constitution in Respect of International Conventions*” (2000) 47 *Netherlands International Law Review* 323.

^[91] Decizia nr. 2010-605 DC, 12 mai 2010; Decizia nr. 2007-560 DC, 20 decembrie 2007; C. RICHARDS, „*The Supremacy of Community Law before the French Constitutional Court*” (2006) 31 *ELRev* 499; CHARPY, „*The Status of (Secondary) Community Law in the French Legal Order*” (*supra*, nota 86) 458-462.

^[92] *Mille Fraisse*, 2 iulie 2000.

^[93] A se vedea, e.g., *Jeremy F*, Decizia nr. 2013-314 QPC din 14 iunie 2013.

^[94] (2007) 3 *EuConst* 436, 459; F.-X. Millet, „*How Much Lenience for How Much Cooperation? On the First Preliminary Reference of the French Constitutional Council to the Court of Justice*” (2014) 51 *CMLRev* 195.

^[95] B. DE WITTE, „*Community Law and National Constitutional Values*” (1991) 2 *LIEI* 1, 4.

- iv. În fața instanțelor franceze nu a existat un caz clar care să pună problema *Kompetenz-Kompetenz*, dar punctul de vedere academic predominant este în sensul că aceasta ar fi considerată ca aparținând instanțelor franceze.

(D) REGATUL UNIT

(i) Acceptarea supremației

Obstacolul central în acceptarea de către Regatul Unit a supremației dreptului UE îl constituie principiul constituțional al suveranității parlamentare, care afirmă în formula sa tradițională, că parlamentul are puterea de a face orice altceva în afară de a se obliga pentru viitor^[96]. Aceasta înseamnă că în cazul în care există un conflict între o normă ulterioară și una anterioară, aceasta din urmă este considerată a fi abrogată tacit sau înlăturată de prima. Mai mult decât atât, abordarea dualistă a Regatului Unit față de dreptul internațional înseamnă că tratatele internaționale ratificate de acesta nu fac parte din dreptul intern al Regatului Unit, iar pentru a putea fi puse în aplicare la nivel intern, ele trebuie încorporate printr-o lege a Parlamentului. Prin urmare, teoretic, principiul suveranității face foarte dificilă garantarea priorității dreptului UE asupra legislației ulterioare a Regatului Unit, din moment ce legea Parlamentului care încorporează dreptul UE și îl face obligatoriu la nivel intern, pare vulnerabilă oricărei legi ulterioare a Parlamentului care contravine sau o contrazice pe aceasta, expres sau tacit.

Cu toate acestea, s-a decis, după ratificarea tratatelor CE de către Regatul Unit în 1972, să se acorde efect juridic intern dreptului comunitar prin intermediul unei legi a Parlamentului: *European Communities Act 1972* (legea 1972 a Comunităților Europene), al cărei art. 2 alin. (1) prevede:

Toate drepturile, atribuțiile, răspunderile, obligațiile sau restricțiile create din când în când sau care decurg din sau în temeiul tratatelor și toate căile de atac și procedurile prevăzute periodic de sau în temeiul tratatelor care conform tratatului trebuie să producă efect juridic sau să fie folosite în Regatul Unit fără să necesite adoptarea lor, sunt recunoscute și valabile în drept și sunt puse în aplicare, avute în vedere și respectate întocmai; iar expresia „drepturi comunitare aplicabile” și alte expresii similare trebuie interpretate ca referindu-se la un drept căruia i se aplică prezentul alineat.

Articolul 2 alin. (1) introduce conceptul de efect direct ca parte a sistemului juridic al Regatului Unit. El consideră direct aplicabil în Regatul Unit, dreptul căruia tratatele UE îi acordă efect juridic imediat. Astfel, instanțele Regatului Unit sunt îndrumate de art. 2 alin. (1) să aplice orice măsuri UE cu efect direct. Nu este nevoie de o nouă lege de încorporare pentru a permite instanțelor Regatului Unit să aplice fiecare dispoziție din Tratatul UE, regulament sau directivă, care conform dreptului UE au efect direct.

Articolul 2 alin. (2) prevede punerea în aplicare a obligațiilor comunitare, chiar și atunci când acestea sunt menite să înlocuiască legislația națională și legi ale Parlamentului, prin

[96] P. CRAIG, „United Kingdom Sovereignty after *Factortame*” (1991) 11 YBEL 221; P. CRAIG, „Britain in the European Union”, în J. JOWELL, D. OLIVER și C. O’CINNEIDE (ed.), *The Changing Constitution* (ed. a 8-a, Oxford University Press, 2015), Capitolul 4.

intermediul unui Ordin al Consiliului sau al unui act cu putere de lege și nu numai prin legislația primară. Articolul 2 alin. (4) prevede apoi:

Dispoziția care poate fi adoptată conform alineatului (2) de mai sus include, sub rezerva Anexei 2 a prezentei legi, orice astfel de dispoziție (cu orice întindere) care poate fi inclusă într-o lege a Parlamentului și orice act adoptat sau care urmează a fi adoptat, altul decât cel cuprins în această parte a prezentei legi, va fi interpretată și va produce efecte în condițiile prevederilor precedente ale prezentului articol. (...)

Anexa la care se referă această dispoziție enumeră o serie de atribuții, cum ar fi creșterea fiscalității sau legiferarea retroactivă, care nu pot fi exercitate prin intermediul unui Ordin al Consiliului sau prin legislație delegată, chiar dacă ele sunt necesare în vederea îndeplinirii unei obligații comunitare. Pentru aceste atribuții pare a fi necesară o lege a Parlamentului. Dar partea din art. 2 alin. (4) care s-a bucurat de cea mai mare atenție o reprezintă teza care începe cu sintagma „orice act adoptat sau care urmează a fi adoptat” care a devenit evidentă în momentul în care instanțele au căutat o cale de a concilia obligațiile prevăzute de dreptul UE cu abordarea tradițională față de interpretarea legală. Articolul 3 din lege face deciziile CJUE privind dreptul UE obligatorii pentru instanțele Regatului Unit.

În scopul tuturor procedurilor legale, orice problemă legată de înțelesul sau efectul oricăruia dintre tratate sau de validitatea, înțelesul sau efectul oricăruia instrument comunitar, va fi tratată ca o problemă de drept (și, în cazul în care nu este înaintată Curții Europene, va fi stabilită ca atare în conformitate cu principiile pe care le expune și cu orice decizie relevantă a Curții Europene sau a oricărei instanțe de pe lângă aceasta).

Principala decizie cu privire la legătura dintre dreptul UE și dreptul Regatului Unit este *Factortame*, care va fi examinată mai jos. Înaintea acestei decizii, abordările judiciare erau variate. Abordarea predominantă, în ciuda comentariilor juridice anterioare contrare^[97], o constituia folosirea principiilor de interpretare pentru a se presupune că Parlamentul, la momentul adoptării *European Communities Act* în 1972, a intenționat ca orice discordanță cu dreptul UE să fie soluționată acordându-se prioritate dreptului UE^[98], cu condiția să nu existe niciun indiciu în sensul că Parlamentul intenționa în mod expres să se îndepărteze de o dispoziție a dreptului UE, presupunându-se că în acest din urmă caz, instanțele ar trebui să urmeze voința Parlamentului^[99]. Astfel, în situația în care o dispoziție aparent conflictuală din dreptul englez putea fi interpretată în conformitate cu dreptul UE, aceasta era abordarea corespunzătoare^[100]. În unele cauze, instanțele au considerat că această abordare se aplică numai în cazul în care dispoziția din dreptul UE are efect direct^[101]. Cu toate acestea, în cauzele *Litster*^[102], *Pickstone*^[103] și *Webb*^[104], *House of Lords* era pregătită să interpreteze dispozițiile legale interne în conformitate cu dreptul UE care nu avea efect direct, chiar și în cazul în care acea interpretare nu era conformă înțelesului propriu sau

[97] *Felixstowe Dock și Railway Company/British Transport and Docks Board* [1976] 2 CMLR 655.

[98] *Shields/E. Coomes (Holdings) Ltd.* [1979] 1 All ER 456, 461.

[99] *Macarthys/Smith* [1979] 3 All ER 325, 329.

[100] *Garland/British Rail* [1983] 2 AC 751, 771.

[101] *Duke/GEC Reliance Ltd.* [1988] AC 618, 638.

[102] *Litster/Forth Dry Dock Co. Ltd.* [1990] 1 AC 546.

[103] *Pickstone/Freemans* [1989] AC 66.

[104] *Webb/EMO* [1993] 1 WLR 49.

prima facie al dispozițiilor legale. Acest lucru se întâmpla chiar și în cazul în care reglementarea națională era introdusă pentru a implementa o directivă fără efect direct. Putem examina acum *Factortame*^[105].

Factortame Ltd./Secretary of State for Transport (Nr. 2)

[1991] 1 AC 603

Reclamanții erau întreprinderi înregistrate conform dreptului Regatului Unit, însă majoritatea directorilor și acționarilor erau spanioli. Întreprinderile își desfășurau activitatea în domeniul pescuitului maritim, iar navele lor erau înregistrate ca fiind britanice conform *Merchant Shipping Act 1894* (legea privind navele comerciale). *Merchant Shipping Act 1988* a modificat regimul juridic al pescuitului maritim. Navele înregistrate în baza legii din 1894 trebuiau să se înregistreze conform noii legislații. Nouăzeci și cinci de nave nu au îndeplinit noile criterii și reclamanții au susținut că legea din 1988 era incompatibilă cu articolele 52, 58 și 221 din Tratatul CE. Prima cauză *Factortame*^[106] a avut ca obiect posibilitatea dispunerii măsurilor provizorii împotriva Coroanei, cu scopul de a proteja interesele financiare ale reclamanților în situația în care ar fi fost opriți să pescuiască, până la pronunțarea hotărârii finale. CEJ a hotărât că absența unor astfel de măsuri constituia în sine, o încălcare a dreptului comunitar^[107]. *House of Lords* a recunoscut acest lucru în cauza *Factortame* (nr. 2), din care este preluat următorul fragment.

LORDUL BRIDGE^[108]

Unele comentarii publice referitoare la decizia Curții de Justiție prin care se recunoaște competența instanțelor statelor membre de a nu ține cont de legislația națională dacă acest lucru este necesar pentru a permite acordarea de măsuri provizorii în vederea protecției drepturilor prevăzute de dreptul comunitar, au sugerat că aceasta reprezintă o invazie neobișnuită și periculoasă a unei instituții comunitare asupra suveranității Parlamentului Regatului Unit. Însă astfel de comentarii se bazează pe o concepție greșită. Dacă în interiorul Comunității Europene, prioritatea dreptului comunitar asupra dreptului național al statelor membre nu era întotdeauna subînțeleasă în Tratatul CEE, ea a fost cu siguranță bine stabilită în jurisprudența Curții de Justiție cu mult înainte ca Regatul Unit să adere la Comunitate. Astfel, măsura în care Parlamentul a acceptat limitarea suveranității sale în momentul adoptării *European Communities Act 1972*, a fost în totalitate benefică. În lumina legii din 1972, a fost întotdeauna clar că este de datoria unei instanțe a Regatului Unit ca, la momentul pronunțării unei hotărâri definitive, să nu țină cont de nicio prevedere a dreptului național considerată a fi în conflict cu o normă direct aplicabilă a dreptului comunitar. În mod asemănător, atunci când deciziile Curții de Justiție au scos la lumină domenii ale legislației Regatului Unit care nu implementau directivele Consiliului, Parlamentul a acceptat întotdeauna, cu loialitate, obligația de a aduce modificări adecvate și imediate. Astfel, nu este nimic neobișnuit în a acorda supremație normelor comunitare în domeniile în care acesta se aplică, iar insistența ca, în vederea protejării drepturilor prevăzute de dreptul comunitar, instanțele naționale să nu fie oprite de normele dreptului național în acordarea măsurilor provizorii în cauzele adecvate nu reprezintă altceva decât o recunoaștere logică a acestei supremații.

^[105] CRAIG, (*supra*, nota 96); W. WADE, „Sovereignty – Revolution or Evolution?” (1996) 112 LQR 568; T. ALLAN, „Parliamentary Sovereignty: Law, Politics and Revolution” (1997) 113 LQR 443; D. NICOL, *EC Membership and the Judicialization of British Politics* (Oxford University Press, 2001), Capitolul 7.

^[106] *Factortame Ltd./Secretary of State for Transport* [1990] 2 AC 85.

^[107] *Supra*, nota 11.

^[108] [1991] 1 AC 603, 658.

Acceptarea de către instanțele Regatului Unit a supremației dreptului UE a fost și mai mult dovedită de cauza *EOC*, în care *House of Lords* a declarat că nu exista nicio barieră constituțională în calea unui reclamant (în fața oricărei instanțe a Regatului Unit, nu numai în fața *House of Lords*) care solicită controlul judiciar al legislației primare despre care se afirmă că ar încălca dreptul UE.

**Equal Opportunities Commission (Comisia pentru șanse egale)/
Secretary of State for Employment (Ministrul muncii)**

[1994] 1 WLR 409

[A se avea în vedere renumerotarea conform Tratatului de la Lisabona:
art. 7, art. 52 și art. 177 au devenit art. 18, art. 49 și art. 267 TFUE]

Comisia pentru șanse egale (*EOC în original – n.r.*) a apreciat că *Employment Protection (Consolidation) Act* (Legea privind protecția muncii, în variantă consolidată) din 1978 privind lucrătorii cu timp parțial de lucru era contrară dreptului comunitar. Într-o scrisoare din partea *Secretary of State for Employment* (secretarul de stat pentru ocuparea forței de muncă) către *EOC*, secretarul a refuzat să accepte faptul că Regatul Unit ar încălca dreptul CE. *EOC* a solicitat controlul judiciar al deciziei secretarului de stat. Acesta a arătat că instanța engleză nu este competentă să declare că Regatul Unit sau secretarul de stat ar încălca vreuna din obligațiile prevăzute de dreptul comunitar.

LORDUL KEITH^[109]

Întrebarea este dacă este disponibil controlul judiciar în scopul obținerii unei declarații că anumite acte din legislația primară a Regatului Unit sunt incompatibile cu dreptul comunitar. (...) În seria cauzelor *Factortame* (...) solicitanții controlului judiciar au solicitat o hotărâre prin care să se stabilească că dispozițiile Părții II din *Merchant Shipping Act 1988* nu ar trebui să li se aplice pe motiv că o astfel de aplicare ar fi contrară dreptului comunitar, în special articolele 7 și 52 din Tratatul CEE. (...) *Divisional Court* a înaintat Curții de Justiție a Comunităților Europene, în baza articolului 177 din tratat, o serie de întrebări printre care și întrebarea dacă aceste condiții restrictive erau compatibile cu articolele 7 și 52 din tratat. Curtea Europeană (...) a răspuns negativ la întrebare și deși nu s-a pronunțat decizia finală, fără îndoială că *Divisional Court* a pronunțat la momentul potrivit, o hotărâre conformă. Efectul a fost că anumite dispoziții ale legislației primare a Regatului Unit au fost considerate nevalabile în aplicarea urmărită față de resortisanții statelor membre ale Comunității Europene, dar fără a se putea recurge la *prerogative order* (legislație primară a cărei autoritate nu depinde de nicio altă reglementare, fiind influențată doar de o lege a parlamentului – *n.r.*) pentru a se anula legislația în discuție, care rămânea bineînțeles valabilă în privința resortisanților statelor nemembre. În nicio etapă din cursul litigiului care a inclus două cercetări ale acestei *House*, nu s-a afirmat că nu era disponibil controlul judiciar pentru a obține o decizie cu privire la validitatea legislației în măsura în care îi afecta pe reclamânți.

Cauza *Factortame* constituie astfel, un precedent în favoarea recurgerii *EOC* la controlul judiciar în scopul stabilirii incompatibilității dispozițiilor relevante din legea din 1978 cu dreptul comunitar.

^[109] [1994] 1 WLR 409, 418-419.

Citatul următor rezumă poziția Regatului Unit referitor la acceptarea supremației dreptului UE.

**P. CRAIG, Britain in the European Union
(Marea Britanie în Uniunea Europeană)^[110]**

Impactul concret pe care l-au avut cauzele *Factortame*, *EOC*, *Thoburn* și *HS2* poate fi descris după cum urmează.

În primul rând, relația dintre dreptul UE și dreptul național din perspectiva supremației cade în sarcina instanțelor Regatului Unit, ca o chestiune de drept constituțional al Regatului Unit, ținând cont de orice reglementări adoptate de Parlament.

În al doilea rând, în termeni doctrinari, aceste decizii înseamnă că noțiunea de *abrogare implicită* sau *înlăturare implicită*, în temeiul căreia neconcordanțele dintre norme ulterioare și norme anterioare se soluționează în favoarea celor dintâi, nu se va mai aplica în cazul conflictelor dintre dreptul UE și dreptul național, sub rezerva celor expuse mai jos.

În al treilea rând, în cazul în care Parlamentul dorește să deroge de la obligațiile sale comunitare, atunci ar trebui să facă acest lucru *expres și neechivoc*. Rămâne de văzut care ar fi reacția instanțelor noastre naționale într-o astfel de situație puțin probabilă. În principiu, sistemul judiciar național ar avea la dispoziție două opțiuni: fie ar putea alege să urmeze cea mai recentă voință a Parlamentului, păstrând prin aceasta, o rămășiță a dogmei tradiționale privind suveranitatea, fie ar putea susține că legiuitorul nostru nu are posibilitatea să aleagă ce obligații să respecte, rămânând în același timp în UE. (...)

În al patrulea rând, supremația dreptului UE asupra dreptului național *acționează în domenii în care se aplică dreptul UE*, după cum reiese din opinia Lordului Bridge expusă mai sus. (...) Problema abordată aici este deseori numită *Kompetenz-Kompetenz*: cine are autoritatea finală de a decide dacă o chestiune se încadrează în competența UE? CJUE poate foarte bine să considere că ea este factorul de decizie final în această chestiune. Cu toate acestea, instanțele naționale ar putea să nu fie întotdeauna mulțumite cu această arogare de autoritate (...).

(ii) *Baza conceptuală pentru acceptarea supremației*

Deși instanțele Regatului Unit au acceptat supremația dreptului UE, este clar acum că baza conceptuală pentru aceasta rezidă în dreptul constituțional intern. Astfel, deși în *Factortame* (nr. 2) lordul Bridge a citat raționamentul folosit de CEJ pentru a justifica acordarea priorității dreptului UE, după cum se observă din referirea acestuia la faptul că prioritatea ține de natura tratatului. De asemenea, el a fundamentat acceptarea de către Regatul Unit a supremației și pe *European Communities Act* din anul 1972.

În *Thoburn*^[111] s-a pus accentul pe acceptarea internă a supremației. Judecătorul a reținut că legătura constituțională dintre Regatul Unit și UE nu trebuia să fie stabilită prin jurisprudența CEJ, care nu putea să încadreze ea însăși dreptul UE în sistemul de drept național. Relația constituțională dintre UE și Regatul Unit, inclusiv impactul statutului de membru al UE asupra suveranității, trebuia decisă de *common law* în lumina actelor normative interne. *Common law*, a afirmat judecătorul, și-a modificat percepția tradițională asupra suveranității creând excepții de la principiul abrogării tacite. Normele legale ordinare erau supuse principiului abrogării tacite. Ceea ce judecătorul numea „norme

^[110] CRAIG, „Britain in the European Union” (*supra*, nota 96) 119-120.

^[111] *Thoburn/Sunderland City Council* [2003] QB 151.

constituționale”, care determinau relația juridică dintre cetățeni și stat de o manieră atotcuprinzătoare sau care se ocupau cu drepturile constituționale fundamentale, nu erau supuse principiului abrogării implicite. Abrogarea unei astfel de norme sau înlăturarea sa într-o anumită situație, nu puteau avea loc decât dacă exista o „formulare expresă în norma ulterioară sau printr-o formulare atât de precisă încât să fie inevitabilă deducerea unei hotărâri reale de a produce rezultatul afirmat”^[112]. *European Communities Act 1972* era privit ca o astfel de normă constituțională.

Această abordare a fost afirmată de *Supreme Court* în cauza *HS2*, în care lordul Reed a clarificat că aplicarea principiului supremației în dreptul Regatului Unit „depinde de legea din 1972”, cu consecința că un conflict între dreptul național și dreptul UE „trebuie soluționat de instanțele noastre ca o chestiune care intervine în temeiul dreptului constituțional al Regatului Unit”^[113]. *Supreme Court* a confirmat, de asemenea, ideea reglementărilor constituționale^[114].

Citatul următor examinează modurile în care supremația dreptului UE a fost conceptualizată în Regatul Unit.

P. CRAIG, Britain in the European Union
(Marea Britanie în Uniunea Europeană)^[115]

Teoreticienii au fost împărțiți în ceea ce privește modul cel mai bun de conceptualizare a impactului jurisprudenței instanțelor.

Comportamentul instanțelor poate fi explicat ca fiind o variantă de *interpretare legislativă*. (...) Toată lumea ar fi de acord că, în cazul în care o reglementare poate fi conciliată cu o normă UE prin intermediul interpretării textului de lege fără a îl distorsiona excesiv, atunci acest lucru trebuie făcut, în special când reglementarea a fost adoptată pentru punerea în aplicare a unei directive. Cu toate acestea, tipurile de interpretare legală examinată sunt mult mai cuprinzătoare. Din această perspectivă, adaptarea dreptului național cu dreptul UE este atinsă prin intermediul unei reguli de interpretare potrivit căreia neconcordanțele sunt rezolvate în favoarea celui din urmă *afară numai dacă* Parlamentul a indicat în mod clar și neechivoc că intenționează să deroge de la dreptul UE. Punctul central al examinării nu îl reprezintă gradul de neconcordanță lingvistică între reglementare și norma UE. Cu condiția să nu existe o derogare neechivocă de la dreptul UE, acesta se aplică în locul oricărei reglementări interne conflictuale. (...) Se consideră că perspectiva interpretării păstrează intactă esența principiului tradițional al suveranității legale, în sensul că este întotdeauna posibil ca un Parlament ulterior să clarifice cu certitudine că dorește să deroge de la dreptul UE. (...) Această abordare este însă, problematică. (...)

Un al doilea mod de conceptualizare a comportamentului instanțelor este să îl privim pe acesta ca o *revoluție juridică tehnică*. Aceasta este explicația preferată a lui Sir William Wade care privește deciziile instanțelor ca modificând principiul juridic suprem sau regula recunoașterii pe care se bazează sistemul legal. Din acest punct de vedere, „regula recunoașterii reprezintă ea însăși un fapt politic pe care judecătorii înșiși au posibilitatea să îl modifice atunci când se confruntă cu o situație nouă care impune acest lucru”. Astfel de alegeri sunt făcute de sistemul judiciar în punctul în care legea se „oprește”.

^[112] *Idem*, pct. 63.

^[113] R (*HS2 Action Alliance Ltd*)/*Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3, pct. 79, 203-205; P. CRAIG, „Constitutionalizing Constitutional Law: *HS2*” [2014] PL 373.

^[114] *Idem*, pct. 207.

^[115] CRAIG, „Britain in the European Union” (*supra*, nota 96) 121-123.

Există însă, un alt treilea mod în care putem privi jurisprudența instanțelor. Acesta constă în a privi deciziile legate de supremație ca fiind bazate pe *argumente normative ale principiului juridic al căror conținut poate și va diferi de-a lungul timpului*. (...) Din acest punct de vedere, nu există un motiv inexorabil, *a priori*, pentru care Parlamentul, doar datorită simplei sale existențe, să fie considerat omnipotent din punct de vedere legal. Existența unei astfel de competențe, ca orice competență, trebuie să fie justificată prin argumente de principiu care să fie convingătoare din perspectivă normativă. Posibilele constrângeri ale omnipotenței Parlamentului trebuie explicate în mod asemănător prin intermediul motivelor normative și apărute prin acestea. Această abordare se potrivește bine cu raționamentul lordului Bridge din a doua cauză *Factortame*.

(iii) Limitele acceptării supremației

Până aici, discuția a arătat că, în ciuda preocupărilor inițiale privind reconcilierea statutului de membru UE cu suveranitatea sa, Regatul Unit a experimentat în realitate mai puține probleme în acceptarea supremației UE decât multe alte state membre. Există totuși limite juridice și legislative privind această acceptare.

Din perspectivă judiciară, în cauza *Thoburn* există afirmații în sensul că *European Communities Act 1972* ar putea să nu confere efect de înlăturare a unei măsuri UE incompatibile cu un drept fundamental sau constituțional garantat de dreptul englez^[116]. Aceasta a fost confirmată mai recent în cauza *HS2*, în care *Supreme Court* a statuat că se poate cel puțin susține că „ar putea exista principii fundamentale, indiferent că acestea sunt cuprinse în alte documente constituționale sau recunoscute în *common law*, a căror abrogare nu a fost nici avută în vedere, nici autorizată de Parlament la momentul adoptării *European Communities Act 1972*”^[117].

Din perspectivă legislativă, *European Union Act 2011* a introdus un regim cuprinzător de „blocaje” legale și prin referendum. Spațiul nu permite o examinare detaliată a acestei probleme, însă poate fi găsită în altă parte^[118]. Pentru moment este suficient să menționăm următoarele. Sub rezerva celor de mai jos, *European Union Act 2011* nu abordează în mod direct constrângerile asupra supremației dreptului UE. Aceasta conține, însă, limite cuprinzătoare privind acceptarea modificării tratatelor și a altor anumite decizii ale UE în cadrul Regatului Unit.

Ea conține un regim de blocaje prin referendum și blocaje legale. Secțiunea 2 are ca obiect modificarea tratatelor în temeiul procedurii revizuirii ordinare prevăzută la art. 48 alin. (2)-(5) TUE și precizează că, dacă condiția de exceptare nu se aplică, trebuie să existe o lege a Parlamentului plus un vot pozitiv în cadrul unui referendum național. Secțiunea 3 fixează aceleași condiții pentru modificarea tratatelor asumate prin procedura revizuirii simplificată de la art. 48 alin. (6) TUE, dacă nu se aplică condiția exceptării sau a importanței. Condiția exceptării înlătură necesitatea unui referendum în cazul în care modificarea tratatelor nu se încadrează la secțiunea 4 din lege, însă aceasta se va întâmpla foarte rar dată fiind generozitatea acelei secțiuni. Condiția importanței înlătură necesitatea unui referendum în cazul în care modificarea făcută prin procedura revizuirii simplificată se

[116] *Thoburn* (*supra*, nota 111).

[117] *HS2* (*supra*, nota 113), pct. 207.

[118] P. CRAIG, „The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality” (2011) 48 CMLRev 1881.

încadrează doar la secțiunea 4(1)(i) sau (j)^[119], iar această modificare nu este semnificativă pentru Regatul Unit.

Secțiunea 6 are ca obiect, în principal, modificările regulilor din tratate privind votul și procedura pentru adoptarea de legislație în temeiul dispozițiilor pasarelă din TUE și TFUE. În astfel de situații, ministrul nu poate vota în favoarea unor astfel de modificări decât în cazul în care proiectul de decizie al UE este aprobat prin lege a Parlamentului, plus un vot pozitiv în cadrul unui referendum național. Secțiunea 7 prevede că un ministru nu poate confirma aprobarea anumitor decizii ale UE decât dacă sunt aprobate prin lege a Parlamentului. Secțiunea 8 se referă la deciziile adoptate în temeiul art. 352 TFUE. Un ministru nu poate vota în favoarea unui proiect de decizie în temeiul art. 352 decât dacă este aprobat prin lege a Parlamentului sau în vreuna dintre celelalte modalități precizate în secțiunea 8(4)-(5). Secțiunea 9 reclamă aprobarea parlamentară pentru anumite alte decizii luate în baza tratatelor.

Obligația de a organiza un referendum este determinată de secțiunea 4(1), care acoperă orice situație posibilă de extindere a competenței și/sau de conferire a competenței, în special, deoarece secțiunea 4(2) precizează că extinderea competenței include înlăturarea unei limitări a competenței. Singura rezervă este secțiunea 4(4), care elimină necesitatea de a organiza un referendum în anumite situații, inclusiv aderarea noilor state membre. Obligația de fond de a organiza un referendum este întărită de obligația procedurală din secțiunea 5(3), care impune ministrului să declare dacă, în opinia sa, modificarea tratatului sau decizia în temeiul art. 48 alin. (6) se încadrează în secțiunea 4.

Au existat numeroase dezbateri pe parcursul adoptării legislației privind așa-numita „clauză a suveranității” cuprinsă în secțiunea 18. Aceasta prevede în fapt că „în Regatul Unit, dreptul UE direct aplicabil sau cu efect direct (...) este recunoscut și poate fi invocat în drept, numai în temeiul unei legi a Parlamentului”. Realitatea juridică este că secțiunea 18 nu menționează nimic despre supremația dreptului UE asupra dreptului național în Regatul Unit și prin urmare, nu se referă la „suveranitate ca prioritate”. Ea se referă la „suveranitate ca dualism”. Secțiunea reiterează că într-o țară dualistă, cum este Regatul Unit, trebuie să existe o lege a Parlamentului care adoptă sau transformă tratatele UE în drept intern. *European Communities Act 1972*, în special secțiunea 2(1), este calea prin care dreptul UE devine parte a dreptului Regatului Unit. Mai mult decât atât, nu există nicio „luptă juridică” cu UE referitoare la acest aspect, din moment ce aplicarea dreptului UE în cadrul ordinii juridice naționale se bazează pe faptul că acea ordine juridică face parte din UE, după cum stabilesc cerințele constituționale ale aceluia stat.

(iv) *Limitele acceptării supremației: blocaje, limite și consecințe*

Există probleme juridice importante referitoare la interpretarea *European Union Act 2011* și compatibilitatea acestuia cu dreptul UE^[120]. În plus, există dificultăți politice foarte reale care decurg din legislație. Merită să amintim ceea ce s-a discutat cu privire la jurisprudența germană: acțiunile au consecințe și blocajele impun cerințe creatorului lor. „Blocajele

^[119] *European Union Act 2011*, secțiunea 4(1)(i): conferirea către o instituție sau un organ al UE a competenței de a impune o cerință sau obligație în sarcina Regatului Unit, sau înlăturarea oricărei limitări a unei astfel de competențe a unei instituții sau organ a UE; (j) conferirea către o instituție sau organ al UE de competențe noi sau extinse de a impune sancțiuni Regatul Unit.

^[120] CRAIG (*supra*, nota 118).

germanice” au fost construite de Curtea Constituțională Federală, care are competența de a le atenua prin intermediul interpretării ulterioare în cazul în care dorește aceasta.

Stăruința pentru un referendum înainte ca o modificare a tratatelor să poată fi acceptată în Regatul Unit ar putea să bântuie guvernele britanice ulterioare, în special, deoarece dispozițiile obligatorii ale legislației din 2011 nu pot fi atenuate în același mod. Cu siguranță, aceasta poate fi modificată, însă acest fapt nu schimbă semnificația observației anterioare. Ea impune efectuarea unui referendum pentru orice modificare posibilă a tratatelor, de mare sau mică amploare. Este discutabil dacă partenerii noștri europeni vor privi cu calm perspectiva de a „rumega” proiectele de decizii până când Regatul Unit adoptă reglementarea relevantă și organizează referendumul. La fel de discutabil este dacă aceștia vor fi mulțumiți de întârzierile și eventualele veto-uri la reforma tratatelor când astfel de modificări sunt considerate necesare.

Această reacție adversă este posibil să fie amplificată dacă astfel de modificări sunt oprite printr-un vot negativ în cadrul unui referendum atunci când participarea la vot este redusă. Este discutabil dacă un număr semnificativ de alegători își vor exercita drepturile electorale în legătură cu multe dintre chestiunile în privința cărora legea impune un referendum. Sarcina care îi așteaptă pe cei care au datoria de a-i determina pe alegători să participe la un referendum privind spre exemplu, dacă ar trebui aprobată o trecere la votul cu majoritate calificată în legătură cu cooperarea consolidată, va fi într-adevăr dificilă. Realitatea politică este că participarea la vot va fi adesea scăzută, poate chiar jenant de scăzută. Dacă votul este negativ la o participare de 10% din totalul alegătorilor și blochează modificarea dorită, partenerii noștri de tratat nu vor fi încântați, nici nu vor considera că rezultatul are multă legitimitate. Realitatea juridică în temeiul viitoarei *EU Act* este însă, că trebuie organizat un referendum, afară numai dacă Parlamentul înlătură expres aplicarea acesteia într-o anumită situație. Populația Regatului Unit poate foarte bine să considere că costurile unui referendum, care este de aproximativ 30-40 de milioane de lire, ar fi bani mai bine cheltuiți pentru școli, educație sau sănătate într-un moment de lipsuri financiare. Legea din 2011 ar putea dovedi foarte bine adevărul vechiului adagiu: ai grijă ce îți dorești pentru că s-ar putea împlini.

(v) Rezumat

- i. În ciuda îndoielilor inițiale dacă instanțele britanice ar putea să integreze supremația dreptului UE, acestea au făcut acest lucru. Un conflict între dreptul național și dreptul UE se va soluționa în favoarea celui din urmă. Rămâne însă neclar ce ar face instanțele britanice dacă Parlamentul ar încerca în mod expres să deroge de la o dispoziție a dreptului UE, rămânând în același timp parte la UE.
- ii. Baza conceptuală pentru acceptarea supremației dreptului UE a constituit-o dreptul constituțional britanic și *European Communities Act 1972*. În această privință a existat și o oarecare recunoaștere a raționamentului propriu al CEJ.
- iii. Deși Regatul Unit nu are o constituție scrisă, instanțele au indicat limite față de acceptarea supremației UE, iar *European Union Act 2011* impune constrângeri înainte ca propunerile de reformă a tratatelor și anumite alte decizii ale UE să poată produce efecte în Regatul Unit.
- iv. Nu a existat nicio cauză în Regatul Unit care să ridice în mod direct problema *Kompetenz-Kompetenz*. Cu toate acestea, deciziile care acordă prioritate dreptului UE

se bazează pe presupunerea că UE acționează în limitele autorității sale. În cazul în care ar apărea o astfel de problemă, instanțele britanice ar considera probabil că ele sunt deținătoarele *Kompetenz-Kompetenz*, respectând în același timp opiniile CJUE asupra chestiunilor în discuție.

4. A DOUA DIMENSIUNE: SUPREMAȚIA DIN PERSPECTIVA STATELOR MEMBRE DE DUPĂ 2004

(A) STATELE CENTRAL ȘI EST EUROPENE

Abordarea judiciară din noile state membre din centul și estul Europei, nu este uniformă, iar spațiul exclude examinarea tuturor acestor jurisprudențe. Motivul examinării acestei jurisprudențe într-o secțiune separată față de statele dinainte de 2004, este acela că sunt în joc anumite considerente distincte. Acestea sunt scoase în evidență de Sadurski, care observă că țările post-comuniste au aderat la UE în parte pentru a oferi o bază sigură pentru democrație și drepturile omului. Acesta atrage atenția asupra paradoxului că instanțele lor constituționale s-au opus supremației dreptului UE pe motiv că ar putea pune în pericol protecția constituțională internă a unor astfel de drepturi^[121]. În următorul fragment, el încearcă să explice faptul că astfel de instanțe s-au angajat într-un raționament analog instanțelor germane în cauzele *Solange*.

**W. SADURSKI, „Solange Chapter 3”:
Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union
(„Solange Capitolul 3”: Instanțele constituționale din Europa centrală –
Democrație – Uniunea Europeană)^[122]**

Povestea *Solange* era foarte potrivită pentru a fi preluată în Europa centrală și de est [ECE] după aderare, din două motive serioase. Mai întâi, în aproape toate statele europene post-comuniste, instanțele constituționale s-au stabilit ca jucători puternici, influenți, activiști, care dictează regulile jocului politic pentru alți actori politici. (...) Deși atribuțiile instanțelor constituționale în ECE se aseamănă în mare (și uneori exced) celor ale omoloagelor lor din Europa occidentală, celelalte ramuri ale statelor ECE sunt mai slabe, mai haotice, mai dezorganizate și inefficiente în comparație cu cele din vestul Europei. (...) Aderarea la UE a oferit acestor instanțe încă o ocazie de a-și întări propriile atribuții – o ocazie care nu poate fi ratată: acestea ar putea cu ușurință (...) să pretindă un drept de a stabili și aplica criteriile ale democrației, ale statului de drept și ale protecției drepturilor omului care ar influența relația dintre ordinea europeană și cele constituționale naționale. O astfel de putere le-ar crește și mai mult poziția *vis-à-vis* de ramurile politice ale țărilor lor prin delimitarea acelor aspecte ale supremației dreptului european pe care le consideră inacceptabile sau prin dictarea necesității de a aduce modificări constituționale în cazul în care ar fi acceptate anumite dimensiuni ale supremației.

Un al doilea motiv pentru care povestea *Solange* aproape cerșea o revenire în ECE, a izvorât din preocupările accentuate pentru suveranitate care erau resimțite și exprimate în statele ECE anterior aderării și care au persistat după intrarea în UE. Cu altă ocazie am descris situația care încon-

^[121] W. SADURSKI, „Solange Chapter 3»: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union”, *EUI Working Papers, Law nr. 2006/40*.

^[122] *Idem*, 2-4.

joară această preocupare ca „enigma suveranității”: ironia percepută adesea, că aproape imediat după înlăturarea dominării brutale a Uniunii Sovietice (cu principiul său al „suveranității limitate” al statelor Pactului de Varșovia) și după recuperarea independenței mult timp pierdute, aceste țări au aderat la o comunitate supranațională în cadrul căreia suveranitatea strictă, tradițională este considerată învechită și unde li se cere acestora să transfere o mare parte a suveranității lor instituțiilor supranaționale. (...) Instanțele constituționale s-au aflat astfel într-o situație în care curentul spre reformularea obiecțiilor bazate pe suveranitate împotriva supremației dreptului UE, din perspectiva rolului lor ca gardieni ai valorilor constituționale, a fost irezistibil. (...)

(B) POLONIA

(i) *Acceptarea supremației*

Problemele puse de principiul supremației dezvoltat de CEJ sunt, prin urmare, vizibile și în jurisprudența țărilor care au aderat mai recent. Polonia poate fi luată drept exemplu, acceptând supremația dreptului UE asupra reglementărilor naționale.

K 32/09, 24 noiembrie 2010

Cauza privea contestarea compatibilității diferitelor dispoziții ale Tratatului de la Lisabona cu Constituția poloneză.

TRIBUNALUL CONSTITUȚIONAL

În motivarea hotărârii din cauza K 18/04, Tribunalul Constituțional a atras atenția asupra faptului că, prin aprobarea Constituției obligatorii, națiunea însăși a decis că este de acord cu posibilitatea obligării Republicii Polonia printr-o reglementare adoptată de o organizație internațională sau de o instituție internațională, *i.e.* prin alte reglementări decât cele ale tratatelor. Aceasta se aduce la îndeplinire în limitele prevăzute în acordurile internaționale ratificate. Mai mult decât atât, națiunea și-a acordat, de asemenea, consimțământul, prin referendumul menționat, cu privire la faptul că reglementările în discuție ar fi obligatorii în mod direct pe teritoriul Republicii Polonia, având întâietate asupra reglementărilor în eventualitatea unui conflict de drept. Acordul de a obliga Republica Poloneză prin dreptul adoptat în conformitate cu regulile precizate în dreptul primar a fost exprimat în Tratatul de aderare, acceptat prin intermediul unui referendum la nivel național; iar constituționalitatea Tratatului de aderare a făcut obiectul examinării efectuate de Tribunalul Constituțional în cauza K 18/04.

(ii) *Baza conceptuală pentru acceptarea supremației*

La fel ca majoritatea statelor membre mai vechi, Polonia a întemeiat acceptarea supremației pe dispozițiile constituționale naționale. În cazul Poloniei aceasta s-a bazat în principal pe art. 90 alin. (1) din Constituție, care prevede că „în temeiul acordurilor internaționale, Republica Poloneză poate delega unei organizații sau unei instituții internaționale competența organelor cu autoritate de stat în legătură cu anumite chestiuni”.

(iii) *Limitele acceptării supremației*

Instanțele poloneze au articulat însă, limite ferme ale acceptării supremației dreptului UE. Articolul 8 alin. (1) prevede că Constituția este legea supremă în Polonia și instanțele poloneze au clarificat că dreptul UE nu are întâietate față de Constituție.

**Statutul de membru al Poloniei la Uniunea Europeană
(Tratatul de Aderare)**

K18/04, 11 mai 2005

Tribunalul Constituțional polonez a examinat constituționalitatea statutului de membru al Poloniei la UE. Tribunalul a reținut că Constituția poloneză nu cuprinde o categorie de „organizație supranațională” și că Tratatul de aderare dintre Polonia și UE trebuia privit ca o formă de acord internațional. Apoi a continuat după cum urmează.

TRIBUNALUL CONSTITUȚIONAL

7. Articolul 90 alineatul (1) din Constituție autorizează delegarea competențelor organelor statului numai „în legătură cu anumite chestiuni”. Aceasta implică o interdicție a delegării tuturor competențelor unui organ cu autoritate de stat, sau a competențelor care îi determină principala sferă de activitate ori a competențelor referitoare la totalitatea aspectelor dintr-un anumit domeniu.

8. Nici articolul 90 alineatul (1), nici articolul 91 alineatul (3) nu permit delegarea către o organizație internațională a competenței de a emite acte juridice sau de a lua decizii contrare Constituției, aceasta fiind „legea supremă a Poloniei” [articolul 8 alineatul (1)]. În același timp, aceste dispoziții nu autorizează delegarea de competențe într-o asemenea măsură încât să echivaleze cu imposibilitatea Republicii Poloneze de a-și continua funcționarea ca stat suveran și democratic.

(...)

11. Datorită forței sale juridice superioare [articolul 8 alineatul (1)], Constituția se bucură de întâietatea forței obligatorii și de întâietate de aplicare pe cuprinsul teritoriului Republicii Polonia. Întâietatea asupra actelor normative a aplicării acordurilor internaționale ratificate pe baza autorizării legale sau a consimțământului exprimat [în conformitate cu articolul 90 alineatul (3)], pe calea procedurii referendumului național, după cum garantează articolul 91 alineatul (2) din Constituție, nu semnifică în niciun fel o superioritate analogă a acestor acorduri asupra Constituției.

[Instanța a reținut posibilitatea unui conflict sau ciocniri între normele comunitare și Constituția poloneză și a continuat după cum urmează:]

13. O astfel de ciocnire ar avea loc în eventualitatea în care ar apărea o neconcordanță ireconciliabilă între o normă constituțională și o normă comunitară, de așa natură încât nu ar putea fi eliminată prin aplicarea unei interpretări care respectă autonomia reciprocă a dreptului european și a dreptului național. O astfel de ciocnire nu poate fi în niciun caz soluționată prin afirmarea priorității unei norme comunitare asupra unei norme constituționale. Mai mult, aceasta nu poate conduce la o situație în care o normă constituțională își pierde forța obligatorie și este înlocuită de o normă comunitară, nici nu poate duce la o aplicare restrânsă a normei constituționale numai asupra unor materii aflate dincolo de sfera reglementării de drept comunitar. Într-o astfel de situație, națiunea ca suveran sau o autoritate de stat abilitată de Constituție să reprezinte națiunea, ar trebui să decidă: modificarea Constituției sau provocarea de modificări în cadrul dispozițiilor comunitare sau, în ultimă instanță, retragerea Poloniei din Uniunea Europeană.

14. Principiul interpretării dreptului intern de o manieră „solidară cu dreptul european” (...) are limitele sale. În niciun caz acesta nu poate duce la rezultate care să contrazică formularea expresă a normelor constituționale sau care sunt ireconciliabile cu minimumul funcțiilor de garanție îndeplinit de Constituție. Mai exact, normele din Constituție în domeniul drepturilor și libertăților individuale indică un prag minim și insurmontabil care nu poate fi redus sau pus la îndoială ca urmare a introducerii unor dispoziții comunitare.

Abordarea instanțelor poloneze reiese și din decizia Tribunalului Constituțional referitoare la mandatul european de arestare (MEA)^[123]. Tribunalul Constituțional a reținut că dreptul intern care pune în aplicare MEA era incompatibil cu art. 55 alin. (1) din Constituția poloneză care interzicea extrădarea cetățenilor polonezi. Tribunalul Constituțional era dispus să accepte că art. 55 alin. (1) ar trebui să fie pe cât posibil, interpretat a fi în conformitate cu dreptul UE, dar nu s-a simțit totuși capabil să interpreteze legislația care pune în aplicare MEA ca fiind compatibilă cu art. 55 alin. (1). El a reținut că interdicția constituțională a extrădării se aplica și regimului de predare prevăzut de MEA. Tribunalul Constituțional a recunoscut că ar putea fi necesară o modificare a Constituției pentru a se asigura conformitatea cu decizia-cadru UE de creare a MEA. Limita temporală pentru adoptarea internă a acestei decizii trecuse însă. Prin urmare, Tribunalul Constituțional a fost dispus să amâne anularea obligativității dreptului polonez de implementare a MEA pentru optsprezece luni, cu scopul de a permite efectuarea modificărilor necesare în Constituție.

Tribunalul Constituțional a reiterat supremația Constituției poloneze în hotărârea sa *Lisabona*^[124]. Hotărârea este lungă și complexă. Pentru moment este suficient să spunem că aceasta cuprinde un amestec delicat; există sentimente pro-UE și deschidere pentru normele UE. Există și declarații privind limitele conferirii de competențe unei instituții externe care ar putea submina identitatea constituțională și afirmația în sensul că art. 90 din Constituție exclude conferirea de competențe unei instituții externe pentru determinarea limitelor unei astfel de competențe.

(iv) Rezumat

- i. Instanțele poloneze acceptă prioritatea dreptului UE asupra reglementărilor, în condițiile de mai jos.
- ii. Baza conceptuală pentru aceasta se regăsește în dispozițiile Constituției poloneze, nu în raționamentul *communautaire* al CJUE.
- iii. Instanțele poloneze nu acceptă prioritatea dreptului UE asupra Constituției. Hotărârea privind MEA indică prioritatea acordată Constituției poloneze. Cu toate acestea, hotărârea arată, de asemenea, disponibilitatea de a alinia dreptul polonez la cerințele dreptului UE, după cum demonstrează modul în care Tratatul Constituțional a întârziat abrogarea dreptului național pe durata unei posibile modificări a Constituției.
- iv. Instanțele poloneze se consideră a fi deținătoarele absolute ale *Kompetenz-Kompetenz*.

(C) REPUBLICA CEHĂ

Republica Cehă poate fi luată ca un al doilea exemplu al interacțiunii dintre un regim de aderare post-2004 și UE. Vom vedea că forțe complexe au conturat răspunsul ceh față de supremația dreptului UE.

^[123] Tribunalul Constituțional polonez, 27 aprilie 2005, nr. P 1/05; adnotată de D. LECZYKIEWICZ (2006) 43 CMLRev 1181; A. NUßBERGER, „Poland: The Constitutional Tribunal on the Implementation of the European Arrest Warrant” (2008) 6 I-CON 162.

^[124] K 32/09, 24 noiembrie 2010; A. LAZOWSKI, „Half Full and Half Empty Glass: The Application of EU Law in Poland (2004-10)” (2011) 48 CMLRev 503.

(i) *Acceptarea supremației*

În condițiile de mai jos, Curtea Constituțională cehă a acceptat supremația dreptului UE. Aceasta a decis că, din art. 1 alin. (2) din Constituție, coroborat cu art. 10 CE, se poate deduce un principiu constituțional conform căruia actele juridice interne, inclusiv Constituția, trebuie interpretate în conformitate cu principiile integrării europene și cooperării dintre organele Comunității și cele ale statelor membre. În cazul în care Constituția, din care face parte Carta drepturilor și libertăților fundamentale, poate fi interpretată în mai multe moduri dintre care numai unele duc la îndeplinirea unei obligații pe care Republica Cehă și-a asumat-o în legătură cu statutul său de membru la UE, atunci trebuie selectată o interpretare care sprijină îndeplinirea acelei obligații și nu o interpretare care o exclude^[125].

(ii) *Baza conceptuală pentru acceptarea supremației*

Principala bază conceptuală pentru acceptarea dreptului UE se găsește la art. 10 din Constituția cehă. Acesta prevede că acordurile internaționale promulgate în mod corespunzător și aprobate de Parlament fac parte din ordinea juridică cehă și că, în cazul în care acordul cuprinde dispoziții contrare unei legi interne, atunci acestea prevalează. Articolul 10a permite transferul anumitor competențe unei organizații internaționale.

(iii) *Limitele acceptării supremației*

Curtea Constituțională Cehă (CCC) a stabilit însă, limite la acceptarea supremației UE, chiar dacă, până recent, nu a „activat” acele limite.

CCC a decis în mod clar că dreptul secundar al UE trebuie să fie în conformitate cu tratatele și cu ordinea constituțională cehă^[126]. Astfel, normele juridice ale UE trebuie să fie conforme cu principiile unui stat de drept democratic^[127], întrucât altfel, ar exista un conflict cu art. 9 alin. (2) din Constituție, care prevede că „exigențele de fond ale statului democratic care respectă legea, nu pot fi modificate” deși CCC a acceptat că protecția drepturilor fundamentale în UE era suficientă în această privință. Cu toate acestea, CCC a subliniat că, în cazul în care dreptul UE nu poate fi interpretat în acord cu Constituția, soluția adecvată ar fi ca Parlamentul să modifice Constituția, încă o dată, în condițiile de la art. 9 alin. (2)^[128]. CCC a precizat, de asemenea, că ea este arbitrul final în chestiunile privind constituționalitatea cehă și că, în cazul în care normele UE încalcă bazele constituționalității cehe, acestea nu vor fi obligatorii în Republica Cehă^[129].

CCC și-a exercitat această competență de control *ultra vires* în cauza privind pensiile slovace^[130], refuzând să aplice hotărârea CEJ din *Landtová*^[131] pe motiv că raționamentul acesteia s-a bazat pe prezumții legale incorecte. Deloc surprinzător, decizia CCC a generat comentarii considerabile^[132]. Una e lătratul și cu totul altceva e mușcatul. Literatura aca-

[125] PI ÚS 66/04.

[126] PI ÚS 50/04.

[127] PI ÚS 50/04.

[128] PI ÚS 66/04.

[129] PI ÚS 19/08; PI ÚS 29/09.

[130] PI ÚS 5/12.

[131] Cauza C-399/09 EU:C:2011:415.

[132] J. KOMÁREK, „Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, PI ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*” (2012) 8 *EuConst* 323; R. ZBÍRAL, „Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, PI ÚS 5/12. A Legal

demică însă, explică tensiunile de pe fundalul cauzei, care evidențiază că deciziile „instituționale” pot fi afectate de factori „personali”.

Astfel, din literatura însoțitoare reiese că existau într-adevăr trei seturi de tensiuni în joc. Exista o discordie veche între CCC și Curtea Supremă Administrativă, cea din urmă fiind cea care a făcut trimiterea la CEJ; exista tensiune între CCC și Guvernul ceh care a susținut în fața CEJ că o decizie a CCC era greșită și existau fricțiuni între CCC și CEJ, având în vedere că aceasta din urmă a dojenit-o pe cea dintâi pentru că a încercat să își facă cunoscute opiniile juridice în cadrul acțiunii în fața CEJ.

5. PLURALISMUL CONSTITUȚIONAL ȘI IDENTITATEA NAȚIONALĂ

(A) PLURALISMUL CONSTITUȚIONAL

Deși dezbateră cu privire la existența sau posibilitatea existenței unui arbitru judiciar suprem în Europa rămâne una deschisă, sunt propuse din ce în ce mai mult diferite variante de pluralism constituțional ca o alternativă mai atrăgătoare la impasul dintre națiune-statal-centrată contra monismul centrat pe UE^[133]. Următoarele fragmente sunt din scrierile a doi autori ale căror abordări față de relația constituțională dintre dreptul național și dreptul european s-au schimbat întrucâtva, în ultimii ani. Kirchhof, fost judecător al *Bundesverfassungsgericht* și unul dintre principalii arhitecți ai hotărârii *Maastricht*, exprimă un punct de vedere mai cooperant și pluralist cu privire la această relație raportat la vederile sale sugerate anterior, în timp ce analiza propusă de MacCormick este una a „pluralismului juridic în dreptul internațional”, în locul perspectivei sale anterioare cu un caracter pluralist radical care considera că răspunsul la conflictul constituțional fundamental se afla în politică și nu în drept.

N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty*

(Punând la îndoială suveranitatea)^[134]

Principiul supremației dreptului comunitar nu trebuie confundat cu vreun fel de subordonare în orice condiții a dreptului statelor membre față de dreptul comunitar. Acestea reprezintă mai degrabă, sisteme care interacționează, dintre care unul constituie în propriul său context și în privința seriei corespunzătoare de subiecte, o sursă de drept valabilă, superioară altor surse recunoscute în sistemele fiecărui stat membru. (...)

În ansamblu, analiza cea mai potrivită a relațiilor sistemelor juridice este prin urmare, pluralistă, nu monistă, și interactivă, nu ierarhică. Sistemele juridice ale statelor membre și sistemul lor juridic comun al dreptului CE reprezintă sisteme de drept distincte, dar aflate în interacțiune; existența unor raporturi ierarhice de conformitate care îndeplinesc criteriile de validitate proprii unor sisteme distincte nu conduce la concluzia că unul dintre sisteme este superior altuia, în orice condiții. De asemenea, rezultă că puterea interpretativă a autorităților decizionale superioare din diferitele sisteme trebuie să fie, în fiecare sistem, definitivă. CEJ îi revine sarcina de a interpreta în

Revolution or Negligible Episode? Court of Justice Decision Proclaimed *Ultra Vires*” (2012) 49 CMLRev 1475; M. BOBEK, „*Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure*” (2014) 10 EuConst 54.

^[133] A se vedea *supra*, nota 30.

^[134] (Oxford University Press, 1999) 117-121.

ultimă instanță și ca autoritate finală, normele dreptului comunitar. Dar în același timp, instanța constituțională de cel mai înalt nivel din fiecare stat membru trebuie să poată interpreta normele constituționale sau de altă natură ale acestuia și, prin urmare, să interpreteze interacțiunea validității dreptului CE cu norme privind validitatea de nivel mai înalt din sistemul statului respectiv. (...)

(...) Eventualele conflicte și ciocniri ale sistemelor care pot în principiu, să aibă loc între Comunitate și statele membre, nu intervin într-un vid juridic, ci într-un spațiu în care prezintă relevanță și dreptul internațional. Într-adevăr, acesta prezintă o relevanță decisivă dată fiind originea Comunității în tratate și importanța normativă continuă a principiului *pacta sunt servanda*, ca să nu mai amintim de faptul că în baza statutului de membru în Comunitate și a altor raporturi, statele au unele față de celelalte, obligații de drept internațional. (...) Ceea ce semnaleză aceasta este că instanțele de stat nu au dreptul de a susține o superioritate absolută a constituției statului față de menținerea ordinii internaționale, inclusiv dimensiunea europeană a acestei ordini. Aceasta nu înseamnă că ele trebuie să se supună la orice consideră CEJ că dispune constituția europeană. (...) Dar în eventualitatea ivirii unui conflict aparent de nerezolvat între una sau mai multe instanțe naționale și CEJ, ar exista întotdeauna în această privință, posibilitatea recurgerii la arbitrajul sau adjudecarea internațională în scopul soluționării acestui aspect.

P. KIRCHHOF, The Balance of Powers between National and European Institutions

(Balanța de putere între instituțiile naționale și cele europene)^[135]

Dreptul european și-ar pierde rădăcinile și puterea de creștere dacă i s-ar conferi autonomie și ar fi separat de statele membre, în timp ce în întrepătrunderea strânsă cu constituțiile statelor membre își câștigă identitatea într-o origine unitară și într-un viitor unitar. (...) Conflictele de norme care pot apărea nu trebuie evitate sau soluționate printr-o dispoziție privind conflictul de legi în care una este prioritară celeilalte și normele sunt considerate nelegale, ci prin respectul reciproc și prin „cooperare”. (...) CEJ și instanțele constituționale dețin o responsabilitate de judecată proprie pentru succesul comunității europene juridice. (...) În consecință, deasupra acestor instanțe de ultim grad nu este numai „cerul liber”; se dezvoltă un sistem de echilibrare a atribuțiilor între instanțele europene și cele naționale. Cine dorește să interpreteze acest sistem de echilibru și cooperare ca ierarhie, închide calea prevăzută de integrarea europeană către balanța de putere în cadrul instanțelor. (...) Adjudecarea înseamnă stabilirea culturii măsurii, echilibrului, cooperării, nu dominare, subordonare și respingere.

Literatura privind pluralismul constituțional este bogată și instructivă. Cu cât sunt mai speciale concluziile desprinse din astfel de învățături pluraliste, cu atât mai contestabile pot fi. Examinați în această privință, fragmentul următor al avocatului general Maduro, care s-a sprijinit pe un astfel de raționament în apărarea hotărârii CEJ în *Internationale Handelsgesellschaft*. Cauza privea o contestație a unei directive UE din perspectiva conformității cu anumite dispoziții din Constituția franceză. *Conseil d'Etat* a solicitat o hotărâre preliminară din partea CEJ referitoare la problema dacă directiva este compatibilă cu principiile egalității.

^[135] (1999) 5 ELJ 225, 227-228, 241. A se vedea, de asemenea, *ВОСКРУХЛЕ* (*supra*, nota 45).

Cauza C-127/07, **Société Arcelor Atlantique et Lorraine/Premier ministre și alții**
[2008] ECR I-9895

AVOCATUL GENERAL MADURO

15. Poate părea că, solicitându-i-se să se pronunțe cu privire la conformitatea Directivei din 13 octombrie 2003 cu Constituția franceză, Conseil d'État a fost confruntat cu exercițiul imposibil de a trebui să concilieze ceea ce este inconciliabil: cum să se asigure protejarea Constituției în ordinea juridică internă fără a aduce atingere cerinței esențiale a supremației dreptului comunitar? Această revendicare simultană de suveranitate juridică este însăși expresia pluralismului juridic care marchează originalitatea procesului de integrare europeană. (...) Departe de a identifica o atingere adusă aplicării uniforme a dreptului comunitar, ea determină instanța de trimitere să solicite, pe calea unei trimiteri preliminare, sprijinul Curții de Justiție pentru a garanta respectarea de către actele comunitare a valorilor și principiilor recunoscute, de asemenea, de Constituția națională. (...) De fapt, ceea ce solicită Conseil d'État Curții nu este să verifice conformitatea unui act comunitar cu anumite valori constituționale naționale – ceea ce nu ar putea, de altfel, să facă –, ci să controleze legalitatea sa în lumina valorilor constituționale europene similare. Astfel, pe această cale, ceea ce părea la prima vedere inconciliabil, a fost, de fapt, conciliat. Uniunea Europeană și ordinele juridice naționale sunt întemeiate pe aceleași valori juridice fundamentale. În timp ce este de datoria instanțelor naționale să garanteze respectul acestor valori în domeniul de aplicare al constituțiilor proprii, este de responsabilitatea Curții să asigure același lucru în cadrul ordinii juridice comunitare.

16. Articolul 6 TUE exprimă respectul datorat valorilor constituționale naționale. De asemenea, acesta indică soluțiile corespunzătoare pentru prevenirea unui conflict real cu acestea, în special prin ancorarea fundamentelor constituționale ale Uniunii în principiile constituționale comune statelor membre. Prin dispoziția amintită, acestea din urmă s-au asigurat că dreptul Uniunii nu va periclita valorile fundamentale ale constituțiilor lor. Cu toate acestea, în același timp, au transferat Curții de Justiție grija de a proteja aceste valori în domeniul dreptului comunitar. În această privință, Conseil d'État a dedus pe bună dreptate existența unei identități între valorile fundamentale ale constituției sale și cele ale ordinii juridice comunitare. Cu toate acestea, trebuie subliniat că această congruență structurală nu ar putea fi garantată decât pe un plan de ansamblu și că nu poate fi astfel garantată decât la nivel comunitar și prin intermediul mecanismelor prevăzute de tratat. Tocmai această identitate de ansamblu este cea amintită la articolul 6 TUE, care garantează faptul că nu se aduce atingere constituțiilor naționale, chiar dacă acestea nu pot fi utilizate ca reguli de referință ale controlului legalității actelor comunitare. În cazul în care această situație s-ar regăsi în prezenta cauză, în măsura în care conținutul și instrumentele de protecție ale constituțiilor naționale diferă sensibil, aplicarea actelor comunitare ar putea constitui obiectul unor derogări într-un stat membru și nu într-un alt stat membru. Un astfel de rezultat ar contraveni principiilor prevăzute la articolul 6 TUE și, în special, considerarea Comunității ca fiind o Comunitate de drept. Cu alte cuvinte, dacă constituțiile naționale pot fi invocate pentru a impune o aplicare selectivă și discriminatorie a regulilor comunitare pe teritoriul Uniunii, în mod paradoxal, conformitatea ordinii juridice comunitare față de tradițiile constituționale comune ale statelor membre ar fi afectată. De aceea, în cauza *Internationale Handelsgesellschaft*, Curtea s-a pronunțat în sensul că „invocarea atingerilor aduse fie drepturilor fundamentale astfel cum acestea sunt prevăzute de Constituția unui stat membru, fie principiilor unei structuri constituționale naționale nu poate afecta validitatea unui act al Comunității sau efectul său pe teritoriul acestui stat”. Așadar, supremația dreptului comunitar constituie clar o cerință esențială a ordinii juridice a unei Comunități de drept.

17. Articolul 6 TUE se limitează la a explica ceea ce rezulta deja din această cerință esențială, și anume că examinarea compatibilității actelor comunitare cu valorile și principiile constituționale ale statelor membre nu poate fi efectuată decât prin intermediul dreptului comunitar și este limi-

tată, în esență, la valorile fundamentale care fac parte din tradițiile lor constituționale comune. Astfel, din moment ce dreptul comunitar a integrat valorile constituționale ale statelor membre, constituțiile naționale trebuie să își adapteze pretențiile lor la întâietate, pentru a respecta cerința esențială a supremației dreptului comunitar în domeniul său de aplicare. Aceasta nu înseamnă că instanțele naționale nu au niciun rol în interpretarea ce urmează a fi dată principiilor generale și drepturilor fundamentale comunitare. Dimpotrivă, este inerent chiar naturii valorilor constituționale ale Uniunii ca valori constituționale comune statelor membre faptul că trebuie detaliate și dezvoltate de către Curte în dialog constant cu instanțele naționale, în special cele cărora le revine sarcina interpretării autentice a constituțiilor naționale. Instrumentul adecvat al acestui dialog este trimiterea preliminară și în acest context trebuie privită prezenta întrebare.

Este discutabil dacă instanțele constituționale naționale vor accepta întreg acest raționament. Pentru certitudine, UE s-a inspirat din valorile constituționale naționale la momentul în care le-a creat pe ale sale. CJUE se implică într-un dialog cu instanțele naționale în ceea ce privește înțelesul mai special care trebuie atașat unor astfel de valori, chiar dacă măsura acestuia este discutabilă^[136]. Este discutabil dacă aceasta „închide ceroul” și oferă justificarea necesară pentru „cerința primordială” a supremației dreptului UE asupra întregului drept național, inclusiv asupra constituției naționale.

Pot exista diferențe reale în interpretarea valorilor generale care sunt comune UE și statelor membre. Există într-adevăr, diferențe legate de concepția particulară a unor astfel de valori, modul în care sunt echilibrate drepturile și greutatea acordată acestora, care divizează sistemele juridice și diferențele de opinii în cadrul acelor sisteme. Având în vedere acest lucru, „congruența structurală” și „identitatea organică” la care face trimitere Maduro pot fi mai greu de obținut sau presupun un sacrificiu constituțional național mai mare decât reiese din citat. Dacă instanța națională este mulțumită cu interpretarea oferită de către CJUE valorilor constituționale relevante, toate bune și frumoase. Dacă nu este așa și diferența de opinie este gravă, aceasta ar putea să nu fie dispusă să sacrifice acele valori și interpretarea acestora încastrate în constituția sa națională, după cum dovedește faptul că instanțele constituționale naționale continuă să conceptualizeze dreptul UE ca inferior în ierarhia normativă față de constituția națională.

(B) IDENTITATEA NAȚIONALĂ

Tratatul de la Lisabona a recunoscut identitatea națională astfel cum este prevăzută la art. 4 alin. (2) TUE, care stabilește că „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”. Există o literatură academică sofisticată care explorează art. 4 alin. (2), inclusiv implicațiile acestuia pentru supremației dreptului UE^[137]. Există, de asemenea, o legătură, cel puțin în

^[136] Spre exemplu, nu exista niciun indiciu sau existau foarte puține indicii ale unui astfel de dialog privind sensul valorii constituționale respective din partea CEJ în cauza *Arceland*.

^[137] L. BESSELINK, „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon” (2010) 6 *Utrecht Law Review* 36; A. VON BOGDANDY și S. SCHILL, „Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty” (2011) 48 *CMLRev* 1417; T. KONSTADINIDES, „Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement” (2011) 13 *CYELS* 195; B. GUASTAFERRO, „Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause” (2012) 31 *YBEL* 263; G. VAN DER SCHYFF, „The Constitutional Relationship between the European Union and its Member States: The Role of

principiu, între recunoașterea identității naționale și pluralismul constituțional examinat mai sus, prin faptul că se consideră că primul îl promovează pe cel din urmă.

VON BOGDANDY ȘI S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*
(Depășirea supremației absolute: respectarea identității naționale în regimul Tratatului de la Lisabona)^[138]

În opinia noastră, prin concentrarea identității naționale pe structurile politice și constituționale fundamentale ale statelor membre, articolul 4 alineatul (2) TUE oferă o perspectivă pentru depășirea ideii unei priorități absolute a dreptului UE și prezumția inerentă a unui model ierarhic pentru înțelegerea relației dintre dreptul UE și dreptul constituțional intern, deoarece această dispoziție susține o viziune pluralistă a relației dintre dreptul UE și dreptul constituțional intern. Articolul 4 alineatul (2) TUE trebuie privit ca integrând forța jurisprudenței a numeroase instanțe constituționale interne în relația dintre dreptul UE și dreptul constituțional național. Clauza identității revizuită de la articolul 4 alineatul (2) TUE nu numai că impune respectarea identității constituționale naționale, dar poate fi înțeles ca permițând instanțelor constituționale naționale invocarea, în anumite împrejurări limitate, a limitelor constituționale la prioritatea dreptului UE. În același timp, articolul 4 alineatul (2) TUE, în tandem cu principiul cooperării loiale cuprins la articolul 4 alineatul (3) TUE, încorporează aceste limite constituționale într-un cadru instituțional și procedural în care instanțele constituționale interne și CEJ interacționează strâns ca parte a unui sistem compozit de judecare constituțională. Aceasta urmărește să asigure atât respectarea dreptului UE, cât și identitatea constituțională a statelor membre.

Rămâne de văzut cât de mult va fi dezvoltată sau acceptată această concepție de către CJUE. Aceasta a luat cunoștință de art. 4 alin. (2) TUE în cauza *Sayn-Wittgenstein*^[139], în care a constatat că o lege austriacă privind abolirea nobilimii era expresia identității naționale, care constituia o restricție proporțională asupra liberei circulații care justifică refuzul de a recunoaște toate elementele unui nume care era legal în alt stat membru. În alte cauze, însă, CJUE a concluzionat că restricția bazată pe identitatea națională era disproporționată^[140]. Mai mult CJUE a respins argumente bazate pe art. 4 alin. (2) TUE, în cazul în care concluziona că argumentul era greșit din punct de vedere juridic pentru a contesta măsura UE în respectivul caz^[141].

Von Bogdandy și Schill recunosc faptul că identitatea națională nu se bucură de protecție absolută în cadrul dreptului UE, ci trebuie echilibrată cu principiul aplicării uniforme a dreptului UE, o sarcină pe care trebuie să și-o asume CJUE și instanțele constituționale naționale ca parte a unui sistem de judecare constituțională mixtă^[142]. Rezultatul poate fi totuși controversat, astfel cum reiese din cauza *Melloni*^[143]. CJEU a negat faptul că art. 53 din Carta UE ar autoriza un stat membru să aplice standardul de protecție a drepturilor fundamentale garantat de constituția sa în cazul în care acesta este superior față de

National Identity in Article 4(2) TEU” (2012) 37 ELRev 563; A. ARNAIZ și C. LLIVINA (ed.), *National Constitutional Identity and European Integration* (Intersentia, 2013); E. CLOOTS, *National Identity in EU Law* (Oxford University Press, 2015).

^[138] (2011) 48 CMLRev 1471, 1419.

^[139] Cauza C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein/Landeshauptmann von Wien* EU:C:2010:80.

^[140] A se vedea, e.g., cauza C-202/11, *Anton Las/PSA Antwerp NV* EU:C:2013:239.

^[141] A se vedea, e.g., cauzele C-58-59/13, *Torresi/Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Macerata* EU:C:2014:2088; cauza C-151/12, *Comisia/Spania* EU:C:2013:690, pct. 37; cauza C-393/10, *O’Brien/Ministry of Justice* EU:C:2012:110, pct. 49.

^[142] (2011) 48 CMLRev 1471, 1420.

^[143] Cauza C-399/11, *Stefano Melloni/Ministerio Fiscal* EU:C:2013:107.

cel al Cartei. În opinia CJUE, aceasta „ar aduce atingere principiului supremației dreptului Uniunii, în măsura în care ar permite unui stat membru să împiedice aplicarea unor acte de drept al Uniunii pe deplin conforme cu Carta, din moment ce acestea nu ar respecta drepturile fundamentale garantate de constituția statului respective”^[144]. Concepțiile naționale privind drepturile fundamentale pot fi aplicate atunci când un stat membru implementează dreptul UE, cu condiția ca nivelul de protecție din Cartă, în interpretarea CJUE, și prioritatea, unitatea și eficiența dreptului UE să nu fie compromise prin aceasta. CJUE a reamintit punctul său stabil de vedere în sensul că prioritatea dreptului UE se aplică împotriva întregului drept național, inclusiv dreptul său constituțional^[145]. Articolul 4 alin. (2) TUE nu a fost invocat în mod direct în cauza *Melloni*, dar este greu de imaginat că rezultatul ar fi fost diferit în cazul în care ar fi fost invocat.

6. CONCLUZII

- i. Supremația dreptului UE își păstrează încă, în mod cert, caracterul „bi-dimensional”, în ciuda perspectivei moniste a supremației afirmate de CEJ în cauzele *Simmenthal* și *Internationale Handelsgesellschaft*.
- ii. Deși există excepții, mai ales în Țările de Jos^[146], majoritatea instanțelor statelor membre continuă să localizeze autoritatea dreptului UE în ordinea juridică națională, în cadrul constituției naționale și nu în jurisprudența Curții de Justiție sau în suveranitatea UE.
- iii. Mai mult, numeroase instanțe naționale superioare au afirmat rolul decisiv, chiar dacă rezidual, al instanțelor naționale în a asigura că sunt respectate granițele adecvate ale competenței UE și în a proteja drepturile consacrate ca fiind fundamentale în cadrul ordinii juridice naționale^[147].
- iv. Până acum, deși s-a afirmat cu tărie controlul rezidual al instanțelor naționale ca un aspect de teorie constituțională, acesta este rar transpus în practică. Cu toate acestea, el rămâne ca un contrapunct clar al afirmației CJUE referitoare la autonomia dreptului UE și poate influența CJUE să dea dovadă de mai multă considerație față de preocupările constituționale naționale^[148]. Rămâne de văzut influența pe termen lung a clauzei identității de la art. 4 alin. (2) TUE.

^[144] *Idem*, pct. 58.

^[145] *Idem*, pct. 59.

^[146] M. CLAES și B. DE WITTE, „Report on the Netherlands” în *Slaughter et al (supra, nota 43)*, Capitolul 6; B. DE WITTE, „Do Not Mention the Word: Sovereignty in Two Europhile Countries”, în WALKER (*supra, nota 30*); L. BESSELINK, „Curing a «Childhood Sickness»? On Direct Effect, Internal Effect, Primacy and Derogation from Civil Rights” (1996) 3 MJ 165.

^[147] A se vedea de asemenea, decizia Curții Supreme daneze în *Carlsen/Primului Ministru*, 6 aprilie 1998 [1999] 3 CMLR 854; K. HØEGH, „The Danish Maastricht Judgment” (1999) 24 *ELRev* 80, și decizia Curții Supreme irlandeze în *Crotty/An Taoiseach* [1987] IR 713.

^[148] A se vedea, e.g., DE WITTE, „Community Law and National Constitutional Values” (*supra, nota 95*), și noțiunea de „drept contrapunctual”, în MADURO (*supra, nota 30*).

7. BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

(a) Cărți

- ALTER, K., *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe* (Oxford University Press, 2001);
- CLAES, M., *The National Courts' Mandate in the European Constitution* (Hart, 2006);
- CLOOTS, E., *National Identity in EU Law* (Oxford University Press, 2015);
- JAKLIC, K., *Constitutional Pluralism in the EU* (Oxford University Press, 2014);
- MACCORMICK, N., *Questioning Sovereignty* (Oxford University Press, 1999);
- SLAUGHTER, A.-M., STONE SWEET, A. și WEILER, J.H.H. (ed.), *The European Court of Justice and National Courts: Doctrine and Jurisprudence* (Hart, 1998);
- WALKER, N. (ed.), *Sovereignty in Transition* (Hart, 2003).

(b) Articole

- CHARPY, C., „The Status of (Secondary) Community Law in the French Legal Order: The Recent Case-Law of the *Conseil Constitutionnel* and the *Conseil d'Etat*” (2007) 3 *EuConst* 436;
- CRAIG, P., „Britain in the European Union”, în J. JOWELL și D. OLIVER (ed.), *The Changing Constitution* (ed. a 8-a, Oxford University Press, 2015), Capitolul 4;
- CRAIG, P., „The ECJ and *Ultra Vires* Action: A Conceptual Analysis” (2011) 48 *CMLRev* 395;
- DE WITTE, B., „Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order”, în P. CRAIG și G. DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law* (ed. a 2-a, Oxford University Press, 2011), Capitolul 12;
- DOUGAN, M., „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy” (2007) 44 *CMLRev* 931;
- HALBERSTAM, D. și MÖLLERS, C., „The German Constitutional Court says «Ja zu Deutschland!»” (2009) 10 *German LJ* 1241;
- LENAERTS, K. și CORTHAUT, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law” (2006) 31 *ELRev* 287;
- MADURO, M., „Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action”, în N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition* (Hart, 2003), Capitolul 21;
- MEHDI, R., „French Supreme Courts and European Union Law: Between Historical Compromise and Accepted Loyalty” (2011) 48 *CMLRev* 439;
- PAYANDEH, M., „Constitutional Review of EU Law after *Honeywell*: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice” (2011) 48 *CMLRev* 9;
- SADURSKI, W., „«Solange Chapter 3»: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union”, *EUI Working Papers, Law nr. 2006/40*;
- THYM, D., „In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the *Lisbon* Judgment of the German Constitutional Court” (2009) 46 *CMLRev* 1795;
- VON BOGDANDY, A., „Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law” (2008) 6 *I-CON* 397;

VON BOGDANDY, A. și SCHILL, S., „Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty” (2011) 48 CMLRev 1417;

VOBKUHLE, A., „Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: *Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*” (2010) 6 EuConst 175;

WALKER, N., „The Idea of Constitutional Pluralism” (2002) 65 MLR 317;

WEILER, J.H.H., „The Community System: The Dual Character of Supranationalism” (1981) 1 YBEL 267.