

Prioritatea ordinii juridice UE asupra dreptului național

Răzvan Horațiu Radu, Agent al Guvernului României pentru Curtea de Justiție și Tribunalul UE

Principiul supremației dreptului Uniunii Europene (UE) asupra dreptului național al statelor membre este unul dintre principiile fundamentale¹, care alături de principiul efectului direct și aplicabilitatea imediată, definesc Uniunea Europeană ca entitate *sui generis* a dreptului internațional.

I. Consacrarea principiului supremației dreptului Uniunii Europene (UE) asupra dreptului național, în ansamblul său

Principiul supremației dreptului UE, prefigurat încă din 1962², a fost statuat de Curtea de Justiție prin hotărârea **6/64 Costa c./ENEL**, cu privire la conflictul dintre dreptul comunitar (în prezent, dreptul UE) și o lege italiană posterioară, referitoare la naționalizarea electricității. Curtea Constituțională italiană, care se pronunțase asupra acestui conflict de legi cu câteva săptămâni înainte, aplicase teza dualistă, specifică dreptului internațional clasic și ordinii juridice italiene, soluționând conflictul în favoarea normei celei mai recente, în speță, legea națională.

Potrivit hotărârii pronunțate în cauza **6/64 Costa c./ENEL**: „*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*”.

Raționamentul Curții de Justiție în această cauză se bazează pe trei argumente complementare: aplicabilitatea directă și imediată a dreptului Uniunii, atribuirea de competențe Uniunii, atribuire prin care se limitează în mod corespunzător drepturile suverane ale statelor membre și necesitatea asigurării uniformității aplicării dreptului UE în întreg spațiul acesteia.

¹ Potrivit hotărârii pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în **cauza 34/73, Variola**, principiul supremației este un principiu fundamental al ordinii juridice comunitare (în prezent, a Uniunii Europene).

² A se vedea hotărârea pronunțată în **cauza 26/62, Van Gend & Loos**.

Doctrina supremației dreptului UE astfel cum reiese aceasta din hotărârea Costa c./ENEL și reconfirmată de jurisprudența ulterioară este definită de patru elemente principale:

- a. supremația este o condiție existențială a dreptului UE. Realizarea unor obiective comune impune aplicarea uniformă a dreptului UE, fără de care conceptul de integrare ar fi lipsit de sens. Sursa supremației rezidă în însuși caracterul normelor ordinii juridice a UE de a fi comune.**
- b. Supremația izvorăște din natura specifică, proprie, originală a dreptului UE și nu este tributară în nici un fel dreptului constituțional al statelor membre. Astfel, ea nu poate să depindă de regulile divergente aplicabile într-un stat sau altul.**
- c. Ordinea juridică a UE este superioară, în ansamblul său, ordinilor juridice naționale. De supremație se bucură așadar toate normele de drept al UE, primare sau derivate, înzestrate sau nu cu efect direct. Pe de altă parte, supremația se impune tuturor normelor ce alcătuiesc ordinea juridică națională: administrative, legislative, jurisdicționale, fie ele și de natură constituțională. Astfel, Curtea de Justiție afirmă că dispozițiile constituționale interne nu pot fi utilizate pentru a împiedica aplicarea dreptului UE, o astfel de acțiune fiind „contrară ordinii publice comunitare”³. Supremația se impune așadar în raport cu drepturile fundamentale astfel cum sunt formulate de constituția națională cât și în raport cu principiile unei structuri constituționale naționale⁴.**
- d. În sfârșit, principiul supremației dreptului UE nu este aplicabil numai în ordinea juridică a Uniunii, în relațiile dintre state și instituțiile acesteia ci și în sistemele de drept naționale („supremație internă”) și în raport cu jurisdicțiile naționale.**

Efectul acestei hotărâri nu constă atât în afirmarea principiului supremației dreptului UE ca atare, ci mai ales în modul cum Curtea de Justiție a ales să fundamenteze

³ A se vedea hotărârea pronunțată în cauza 9/65, San Michele.

⁴ A se vedea hotărârea pronunțată în cauza Internationale Handelsgesellschaft citată mai sus.

acest principiu și consecințele sale în raporturile dintre ordinea juridică a UE și ordinea juridică a statelor membre.

Curtea de justiție constată **natura specifică a Comunității** (în prezent înlocuită de Uniunea Europeană) ca entitate creată pentru o durată nelimitată, înzestrată cu atribuții proprii, cu personalitate și capacitate juridică proprie, cu capacitate de reprezentare internațională și, mai ales, cu puteri reale izvorâte dintr-o **limitare a competenței statelor membre** sau dintr-un transfer al atribuțiilor statelor către Uniune. Din această natură specifică, originală, care deosebește Uniunea de orice altă entitate clasică de drept internațional, Curtea de Justiție deduce că **statele membre au ales să limiteze, în anumite domenii determinate, drepturile lor suverane** și au creat astfel un corp de norme aplicabile atât resortisanților acestora, cât și lor.

Acest **fenomen al transferului de suveranitate** este esențial pentru fundamentarea principiului supremației și pentru înțelegerea consecințelor sale imediate. Astfel, statele membre nu mai au competența de a legifera în domeniile în care acest transfer de suveranitate operează prin atribuirea de competențe Uniunii. Supremația apare ca fiind consubstanțială naturii înseși a dreptului Uniunii deoarece de ea depinde aplicarea sa uniformă.

Ordinea juridică nou creată de tratatele fondatoare și modificatoare se integrează în ordinea juridică a statelor membre. Ca urmare, tratatele ar fi lipsite de efecte dacă s-ar admite ca o măsură națională ulterioară să prevaleze asupra dreptului izvorât din tratate. Orice altă soluție ar aduce atingere uniformității dreptului Uniunii deoarece câmpul de aplicare al acestuia ar varia în funcție de opțiunile legislative ulterioare ale fiecărui stat membru. Or, o astfel de interpretare ar aduce atingere ideii înseși de Uniune, o aplicare diferențiată a dreptului acesteia în funcție de fiecare stat membru conducând la discriminări bazate pe naționalitate, discriminări care sunt expres interzise de tratate.

Prioritatea funcționează în raport cu toate normele naționale și impune tuturor organelor statelor membre, inclusiv jurisdicțiilor constituționale, obligația de a lăsa neaplicată orice normă națională, fie ea și de natură constituțională, în cazul unui conflict cu o normă de drept al UE.

Astfel, potrivit hotărârii **11/70, Internationale Handelsgesellschaft**: „invocarea atingerilor aduse, fie drepturilor fundamentale astfel cum sunt acestea formulate de constituția unui stat membru, fie principiilor structurii constituționale naționale, nu este susceptibilă să afecteze validitatea unui act al Comunității sau efectul său pe teritoriul acelui stat”.

Prin hotărârea pronunțată în cauza **C-285/98, Kreil**, interpretând directiva referitoare la egalitatea de tratament între femei și bărbați, Curtea de Justiție a statuat că aceasta se opune reglementărilor naționale germane care excludeau, cu titlu general, femeile de la angajarea în funcții militare care implică utilizarea armelor. Astfel, Curtea de Justiție a dat prioritate dreptului UE în raport cu dispozițiile Constituției germane (deoarece e în cauză era art. 12a din legea fundamentală).

Potrivit hotărârii pronunțate în cauza **106/77, Simmenthal**: „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;”.

În plus, „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;”.

Potrivit **principiului cooperării loiale cu instituțiile UE** (art.4 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene), statele membre au obligația de a abroga norma națională contrară dreptului UE sau de a o lăsa neaplicată, după caz⁵. Această obligație se

⁵ A se vedea hotărârea pronunțată în **cauza 104/86, Comisia împotriva Italiei**.

impune tuturor autorităților naționale, inclusiv autoritățile locale sau regionale⁶ și, în special, judecătorului național⁷.

Astfel, în hotărârea pronunțată în cauza **Simmenthal**, Curtea de Justiție a statuat că judecătorului național îi revine obligația de a lăsa neaplicată legea națională contrară dreptului UE. Într-o hotărâre ulterioară, Curtea de Justiție merge chiar mai departe, impunând judecătorului britanic, chiar în ipoteza în care legea națională îi interzicea în mod expres acest lucru, să suspende aplicarea unei legislații naționale a cărei incompatibilitate cu dreptul național era pusă în discuție⁸.

Remarcăm faptul că, în timp ce în dreptul internațional clasic, jurisdicția internațională atribuie statului sarcina de a împiedica orice atingere a ordinii juridice internaționale, Curtea de Justiție a UE impune în mod direct judecătorului național, ca judecător de drept comun al dreptului UE, obligația de a se asigura că supremația este respectată, îndepărtând, atunci când este necesar, obstacolele de ordin procedural impuse de legea națională, fie ea și de natură constituțională.

În mod concret, conflictul între o normă de drept al UE și o normă națională **este soluționat în mod sistematic de către Curtea de Justiție în favoarea dreptului UE**, după cum urmează:

Aplicarea dreptului UE nu este condiționată de abrogarea formală a normei naționale contrare: chiar dacă abrogarea, care face să dispară din ordinea juridică internă textul incompatibil, apare ca fiind utilă și uneori chiar obligatorie, pentru rațiuni ce țin de asigurarea certitudinii juridice⁹, aceasta este considerată de Curtea de Justiție o simplă formalitate, fără efecte proprii. Inaplicabilitatea normei naționale nu se subordonează abrogării sale prealabile și se impune de îndată tuturor autorităților naționale.

Dreptul UE, înzestrat sau nu cu efect direct, poate fi invocat de către particulari înaintea judecătorului național, care este obligat să ia în considerare dreptul UE când pronunță hotărârea sa.

Astfel, judecătorul național este obligat să interpreteze dreptul național în conformitate cu dreptul UE, lăsând, dacă este cazul, neaplicată norma națională

⁶ A se vedea hotărârea pronunțată în **cauza 103/88, Fratelli Costanzo c./ Commune di Milano**.

⁷ A se vedea hotărârea pronunțată în **cauza Simmenthal**, citată mai sus.

⁸ A se vedea hotărârea pronunțată în **cauza 213/89, Factortame I**.

⁹ A se vedea hotărârea pronunțată în **cauza 167/73, Comisia împotriva Franței**.

contrară¹⁰. În plus, potrivit hotărârii pronunțate de Curtea de Justiție în cauzele conexe **6/90 și 9/90, Francovich și Bonifaci**: „*dreptul comunitar impune principiul potrivit căruia statele membre sunt obligate să repara prejudiciile cauzate particularilor ca urmare a încălcărilor dreptului comunitar care le sunt imputabile.*” Obligația de reparare a prejudiciului astfel constatat există indiferent dacă norma în discuție se bucură sau nu de efect direct¹¹.

II. Punerea în aplicare a principiului supremației dreptului Uniunii Europene.

II.1. Poziția Curților Constituționale naționale

Pana acum s-au remarcat două tendințe generale în jurisprudența Curților Constituționale naționale:

- *o primă tendință*, caracteristică perioadei de început a dialogului dintre Curtea de la Luxembourg și jurisdicțiile constituționale naționale (anii 1960-1970), în cadrul căreia instanțele naționale manifestau o rezistență bazată pe necesitatea de a asigura protecția drepturilor fundamentale, domeniu în care dreptul UE era considerat, la acea vreme, deficitar.
- *o a doua tendință*, manifestă după intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht (anii 1992 – 2000) în care accentul în raporturile dreptul UE – ordinea juridică națională cade pe delimitarea între competențele atribuite UE și protejarea suveranității naționale.

În raport cu aceste tendințe, instanța jurisdicțională a Uniunii s-a pronunțat sistematic în favoarea supremației totale și necondiționate a întregului drept al UE asupra ansamblului normelor juridice naționale.

Hotărârile Curților Constituționale germană și italiană din anii 1970 se înscriu în prima tendință.

¹⁰ A se vedea hotărârea pronunțată în cauza **157/86, Murphy**.

¹¹ A se vedea hotărârile pronunțate în cauzele conexe **C-46/93 și C-48/93, Brasserie du pecheur și Factortame III** și **C-334/92, Wagner Miret**.

În hotărârea sa din 1974, *Internationale Handelsgesellschaft* (*Solange I*) *BVerfGE 271 (1974)* – Tribunalul Constituțional german se consideră competent să controleze conformitatea dreptului comunitar cu drepturile fundamentale consacrate de Constituție, atâta vreme cât dreptul comunitar nu asigură un nivel de protecție a drepturilor fundamentale echivalent cu cel asigurat de constituția germană. Curtea a declarat de asemenea că garanțiile drepturilor fundamentale asigurate de Constituție primează asupra dreptului comunitar, pe teritoriul german.

Într-o linie similară raționează și instanța constituțională italiană în hotărârile sale *Granital și Frontini* (decizia 183 din 27.12.1973). Astfel, în decizia *Granital*¹² Curtea Constituțională a acceptat că normele de drept al UE cu efect direct au prioritate în raport cu normele naționale și trebuie aplicate de judecătorul național indiferent de momentul (anterior sau posterior normei de drept al UE) la care sunt adoptate. Remarcăm ca este vorba de o acceptare limitată a supremației dreptului UE. Potrivit Curții Constituționale, limita impusă acceptării supremației se referă la posibila transgresare a valorilor fundamentale ale Constituției, precum protecția drepturilor fundamentale sau principiile democratice. Cu alte cuvinte, în baza acestei jurisprudențe, se pare că normele de drept al UE pot deroga de la prevederile Constituției naționale atâta vreme cât nu se aduce atingere valorilor fundamentale ale sistemului constituțional național în ansamblul său.

Ca reacție la această poziție a Curților Constituționale germană și italiană, Curtea de Justiție face referire la drepturile fundamentale, pentru prima oară în hotărârea *Stauder 29/69* și, mai explicit în *11/70, Internationale Handelsgesellschaft*, statuând că aceste drepturi fac parte din principiile generale de drept al căror respect este asigurat de Curtea de Justiție însăși și apărarea acestor drepturi, inspirată din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, trebuie să fie asigurată în cadrul structurii și obiectivelor Comunității.

Cât privește cea de-a doua tendință, în *decizia Maastricht (decizia BVerfGE 89 155 (1993))*, Tribunalul Constituțional german a stabilit că normele care emană de la o autoritate publică specifică a unei organizații supranaționale, distincte de puterea de stat din statele membre, pot să afecteze și indivizii protejați de drepturile fundamentale în Germania. Astfel de norme afectează așadar garanțiile asigurate de legea fundamentală,

¹² Decizia SpA Grantal v. Amministrazione delle Finanze, nr. 170 din 8 iunie 1984.

precum și responsabilitățile Tribunalului Constituțional Federal, care includ protejarea drepturilor fundamentale în Germania, și nu numai în raport cu autoritățile germane. Tribunalul Constituțional s-a declarat competent să lase inaplicabilă pe teritoriul german o normă de drept comunitar derivat care nu își regăsește fundamentul în tratat sau care este incompatibilă cu Constituția națională germană, fără a o abroga la nivel comunitar. Astfel, se admite posibilitatea ca însăși Curtea de Justiție să încalce dreptul comunitar în cazul în care nu ar sancționa abuzul de putere al instituțiilor comunitare.

Potrivit Tribunalului Constituțional federal, în lipsa unui *demos* european, supremația dreptului comunitar nu operează decât pentru competențele pe care statele membre le-au cedat în mod expres comunității prin intermediul tratatelor. Cu alte cuvinte, popoarele statelor membre, reprezentate de parlamentele naționale constituie sursa legitimității dreptului comunitar. În concluzie, Uniunea Europeană nu dispune de o competență generală (*Kompetenz Kompetenz*) și normele constituționale continuă să constituie norma supremă în ordinea juridică internă, având în vedere că statele membre sunt singurele competente să decidă asupra unei revizuirii a tratatelor.

Prin deciziile sale din 1992 (**92 308 DC**¹³) și, mai ales, din 1997 (**97-394 DC**), Consiliul Constituțional francez a precizat că condițiile esențiale ale exercitării suveranității naționale impun limite aplicării (și deci supremației) dreptului comunitar.

Potrivit deciziei Consiliului Constituțional din 10 iunie 2004 nr. **2004-496 DC**, obligația de a respecta dreptul UE decurge din art. 88-1 din Constituție. În temeiul acestei dispoziții constituționale, legiuitorul național este obligat să respecte dreptul comunitar atunci când transpune o directivă. Nu aparține așadar instanței constituționale să verifice constituționalitatea legii naționale de transpunere.

Consiliul Constituțional a statuat că principiul *pacta sunt servanda*, ca bază juridică a aplicării dreptului comunitar, nu are prin el însuși efect asupra ierarhiei normelor internaționale și interne în raport cu ordinea juridică. În același spirit, nici Curtea de Casație nici Consiliul de Stat nu acceptă supremația dreptului comunitar asupra blocului de constituționalitate.

¹³ Decizie a Consiliului Constituțional francez privind Tratatul asupra Uniunii Europene semnat la Maastricht la 9 aprilie 1992.

Potrivit jurisprudenței instanței constituționale franceze, în raporturile dintre dreptul UE și dreptul național al statelor membre ar fi vorba despre o diviziune a suveranității în funcție de atribuirea distinctă a competențelor – o normă primează asupra alteia după cum competența este sau nu exclusivă într-un domeniu sau altul.

II.2. Poziția Curții de Justiție în raport cu jurisprudența Curților Constituționale naționale

Răspunsul pe care Curtea de Justiție îl aduce acestei serii de hotărâri ale Curților Constituționale naționale rămâne fidel jurisprudenței sale consacrate. Prin hotărârea pronunțată în cauza 314/85, *Foto Frost*, Curtea de Justiție a reiterat principiul potrivit căreia este singura competentă să se pronunțe cu privire la validitate actelor instituțiilor UE, potrivit necesității aplicării uniforme a dreptului UE, exigență care se impune cu deosebită forță atunci când este pusă în discuție validitatea unui act al UE.

În lumina jurisprudenței Curții de Justiție invocată în prezentul material, în raport cu poziția Curților Constituționale naționale, putem afirma că, în practică, asistăm la un compromis între competențele judecătorului UE și cele ale judecătorului național. Astfel, jurisprudența Curții de justiție va avea întotdeauna întâietate și se va bucura de o prezumție de interpretare autentică a dreptului UE. Curțile Constituționale, pe de altă parte, vor păstra o competență reziduală, care nu va putea fi activată decât în cazuri excepționale în care ar fi puse în pericol principiile fundamentale ale ordinii constituționale naționale sau atribuirea de competențe între Uniunea Europeană și statele sale membre.

Avantajul unei astfel de concluzii este că ține seama atât de natura specifică, proprie a dreptului UE cât și de tradițiile constituționale ale statelor membre care fac parte din patrimoniul comun de valori europene.

În ce privește ordinea juridică din Republica Moldova, după semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, și o dată cu începerea negocierilor de aderare la UE, aceasta va trebui să integreze treptat părți din legislația europeană. Prin urmare, în măsura în care parcursul european al Republicii Moldova va

continua, ordinea juridica a UE va dobândi treptat prioritate asupra ordinii juridice interne. Acest proces va fi desavarsit in măsura in care Republica Moldova va deveni stat membru al Uniunii Europene. In consecința, toate instituțiile, inclusiv Curtea Constituționala prin jurisprudența sa vor fi obligate sa tina cont de ordinea juridica a UE si sa-i dea prioritate.