

## **CONFEREINȚA A II-a a Prof. Dr. Francisco Fernandez Segado**

**Profesor de Drept constituțional la Facultatea de  
Drept a Universității Complutense din Madrid**

### **CONTROLUL DE „COMUNITARITATE” AL ORDINII JURIDICE INTERNE EFECTUAT DE CĂTRE JUDECĂTORUL NAȚIONAL ȘI CONSECINȚELE SALE ASUPRA SISTEMULUI CONSTITUȚIONAL**

#### **TABLA DE MATERII**

1. Ordinea juridică comunitară. Principiile sale structurale.
2. Controlul de „comunitaritate” al ordinii juridice interne efectuat de către judecătorii naționali. Consecințele sale asupra propriului sistem constituțional.
3. Chestiunea prejudicială. Funcția sa în Dreptul comunitar.
4. Organele jurisdicționale abilitate a ridica chestiuni prejudiciale.
5. Organele jurisdicționale obligate să ridice o chestiune prejudicială și consecințele în cazul neridicării ei.
6. Reflecție finală.

## I. Ordinea juridică comunitară. Principiile sale structurale.

1. În celebra sa decizie *Van Gend & Loos* (februarie 1963), Curtea de Justiție a Comunității europene considera că, instituția în cauză, Comunitatea, constituie „o nouă ordine juridică de Drept internațional (...) ai căror subiecți sunt nu doar statele membre, ci și cetățenilor”. Prin urmare, Dreptul comunitar, autonom în raport cu legislația statelor membre, de vreme ce creează obligații reținute în sarcina particularilor, este destinat în egală măsură să creeze drepturi care să se încorporeze în patrimoniul său juridic”. Aceasta ar implica recunoașterea faptului că ordinea juridică comunitară este chemată să stabilească relații juridice nu doar între Stat și cetățenii săi, ci și între cetățeni.

Într-o altă sentință, nu mai puțin cunoscută, cea pronunțată în cauza *Flaminio Costa contre ENEL* (Ente Nazionale de Energia Elettrica) ( iulie 1964), Curtea indica că „spre deosebire de Tratatul internațional ordinar, Tratatul Comunității economice europene a creat o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre (...) ce unește organele sale jurisdicționale”.

Înlocuind expresia „ordine juridică de Drept internațional” prin expresia „ordine juridică proprie”, Curtea dorea să sublinieze în mod deosebit autonomia ordinii juridice comunitare în raport cu ordinea juridică internațională, să evidențieze gradul avansat de centralizare în crearea normelor și să permită, cel mai probabil, poziția juridică diferită a indivizilor față de Dreptul comunitar, deoarece în cadrul Dreptului internațional public, cu ani în urmă, indivizii nu dobândeau drepturi, chiar dacă în mod evident erau beneficiarii normelor stabilite printr-un Tratat internațional, situație foarte diferită de cea pe care o emană Dreptul comunitar.

În definitiv, Dreptul comunitar, în afară de faptul că exprimă o ordine juridică autonomă, având propriul său sistem de creare a normelor, mai posedă, prin natura sa, și o forță specifică de penetrare în ordinea juridică internă a Statelor membre, manifestată prin

cele două principii care stau la baza relațiilor dintre Dreptul comunitar și Drepturile naționale:

- 1) principiul efectului direct sau aplicabilitatea imediată, și
- 2) principiul primordialității .

II. Pentru prima dată Curtea și-a manifestat eficacitatea directă în Decizia citată mai sus,

*Van Gend & Loos*, și a făcut-o obiectivând la maximum voința părților contractante, le-a considerând că pretind să implice nu doar guvernele respective ci și cetățenii în realizarea unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoare. În fundamentarea deciziei, s-a recurs la art.177 din Tratatul constitutiv al Comunității, semnat la Roma în 1957, ce ridică chestiunea prejudicială „a cărui scop constă în garantarea unității de interpretare a Tratatului de către organele jurisdicționale naționale”, confirmând faptul că „Statele au recunoscut Dreptului comunitar o eficacitate susceptibilă de a fi invocată de către cetățenii lor în fața organelor de stat naționale.”

Ținând cont de tot ceea ce s-a spus mai sus, pare evident faptul că efectul direct al Dreptului comunitar este consecința pretenției inadmisibile de uniformitate pe întreg teritoriul al Comunității (actualmente Uniune).

III. În ceea ce privește primordialitatea Dreptului comunitar, acesta înseamnă că normele sale au prioritate față de normele de Dreptului național, astfel încât în caz de coliziune sau de conflict între ele, vor prevala normele comunitare, oricare ar fi nivelul normelor interne și indiferent de faptul că au fost aprobate ulterior, adică înafara oricărui criteriu de rang sau timp.

Primordialitatea dreptului comunitar decurge din efectul său direct; este evident că dreptul natural ar fi serios afectat dacă normele comunitare ar putea fi „deplasate” de către alte norme de Drept intern, contrare normelor comunitare. În consecință, primordialitatea este rezultanta logică a efectului direct.

În virtutea principiului primordialității dreptului comunitar, cum avea să o spună Curtea de justiție în cazul *Simmentha*, „dispozițiile Tratatului și actele instituțiilor aplicabile în mod direct, au ca efect, în relațiile lor cu Dreptul intern al Statelor membre, nu doar faptul de a face inaplicabilă *de iure* orice dispoziție existentă a legislației naționale care ar fi contrară Dreptului comunitar, prin însăși faptul intrării sale în vigoare, dar și de a împiedica crearea validă a noilor acte legislative naționale în măsura în care ele ar fi incompatibile cu noile norme comunitare”.

IV. Există, totuși, o problemă specifică și deosebită, determinată de relația complexă dintre Dreptul comunitar și ordinea juridică constituțională a Statelor membre, a cărei forță normativă superioară este apărută, de regulă, de importante sectoare ale doctrinei, de Tribunalele constituționale sau de organele jurisdicționale naționale supreme.

Unele poziții jurisprudențiale au identificat un fel de „nucleu material dur” în ordinele juridice constituționale respective, găsindu-și baza ultimă în axiologia constituțională și în drepturile ce derivă din această ordine de valori. În aceste cadre, ordinele juridice constituționale ar prevala, în orice caz, iar jurisdicțiile constituționale respective ar putea să-și asume permanent salvagardarea ultimă.

Poziția *Bundesverfassungsgericht*-ului (*BVerfG*) german este paradigmatică în această privință. *BVerfG*-ul a vorbit despre un standard minim de drepturi, echivalent cu cel al *Grundgesetz*-ului, care trebuie ireproșabil respectat în cazul în care drepturile de suveranitate sunt transmise organizațiilor internaționale. Totuși, din această jurisprudență se degajă ideea că Tribunalul federal n-a pretins niciodată că sistemul de protecție judiciară împotriva rezoluțiilor unei organizații internaționale ar trebui să corespundă exact cu cel prevăzut de ordinea juridică a Republicii federale germane, deoarece aceasta ar putea duce, printre alte consecințe, la imposibilitatea Statului german de a mai încheia tratate internaționale.

Oricum ar fi, nu putem să trecem cu vederea că ne aflăm în fața unei probleme mai mult teoretice și speculative, decât reale. Dacă a fost așa dintotdeauna, e cu atât mai bine pentru timpurile noastre, acum când Uniunea are deja o Cartă proprie de Drepturi fundamentale. De altfel, Uniunea europeană, și în special Curtea de justiție, și-a extras jurisprudența referitoare la drepturile fundamentale din tradițiile constituționale comune ale Statelor membre. Astfel, într-un anumit mod, ordinea juridică comunitară și ordinele juridice naționale s-au armonizat pe deplin în aceste domenii materiale, chiar au devenit complementare.

## **2. Controlul de „comunitaritate” al ordinii juridice interne efectuat de către Judecătoria națională. Consecințele sale asupra propriului sistem constituțional.**

1. Doctrina Curții de justiție privind primordialitatea Dreptului comunitar are ca destinatari direcți Judecătoria națională. Acest lucru nu va deveni, totuși, manifest, în jurisprudența Curții de la Luxemburg, cel puțin nu înaintea celei de-a doua Sentințe date în cazul *Simmenthal*, în martie 1978.

Faptul că Uniunea Europeană este circumscrisă esențialmente la crearea de norme generale și abstracte, privit în legătură cu caracterul esențialmente decentralizat al aplicării dreptului comunitar și al controlului jurisdicțional, face mai scuzabil controlul de comunitaritate, cu atât mai mult cu cât Tribunalul de justiție nu dispune decât de o competență limitată la materiile pe care Tratatul constitutive i le conferă expres.

Dacă la toate acestea se mai adaugă și faptul că Dreptul comunitar, integrat în sistemele juridice ale Statelor membre, creează drepturi care se înscriu în domeniul patrimoniului juridic al particularilor, cu consecința logică că acest Drept să poată fi invocat de către cetățenii europeni, concluzia este clară: Judecătoria comunitară de drept comun este Judecătoria națională.

În decizia dată în cazul *Simmenthal* menționat mai sus, Curtea va fi trebuit să extragă din jocul combinat al principiului primordialității și al efectului direct consecințe care duc mult mai departe decât cele care ar fi emanat doar din primul dintre aceste principii; într-adevăr, după ce a fost dată Decizia în cazul *Simmenthal* normele comunitare au primit *ipso iure* statutul de Drept pozitiv în ordinea juridică internă ale țărilor membre. Având în vedere superioritatea sa în ierarhia normativă, Judecătoria națională este cel care trebuie să le aplice, în pofida existenței oricărei alte norme interne contrare. Această doctrină va avea o transcendență enormă ulterior.

II. Să reamintim că în cazul *Simmenthal* judecătoria italiană, *Pretorul* de Susa a optat pentru sesizarea Curții din Luxemburg, ridicând succesiv chestiuni prejudiciale. În chestiunea a doua Pretorul întreba dacă jurisprudența Curții asupra efectului direct și primordialitatea Dreptului comunitar semnificau că eventualele dispoziții naționale ulterioare, contrare, trebuiau să fie considerate *de iure* ca fiind inaplicabile.

Poziția Curții de justiție în a doua Sentință dată în cazul *Simmenthal* (9 martie 1978) a fost categorică și inechivocă: „Judecătoria națională însărcinată să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile Dreptului comunitar, are obligația să garanteze deplina eficacitate a acestor norme, lăsând, după caz, neaplicate, din proprie inițiativă, toate dispozițiile contrare din legislația națională, chiar dacă ele ar fi fost posterioare, fără a trebui să ceară sau să aștepte modificarea acestora din urmă pe cale legislativă sau prin intermediul oricărei alte proceduri constituționale”.

Neaplicarea este deci, soluția pe care trebuie să o adopte Judecătoria națională vizavi de normele interne ale Dreptului comunitar. În principiu, această soluție este valabilă indiferent de faptul dacă norma Statului este anterioară sau posterioară momentului intrării în vigoare a normei europene față de care se opune. Astfel stând lucrurile, în aceeași Sentință (după cum am arătat în rândurile de mai sus) Curtea de justiție pare să sugereze o soluție și mai draconică în ceea ce privește normele interne ulterioare, indicând că primordialitatea produce efectul „de a împiedica crearea validă a noilor acte legislative naționale în măsura în care ele ar fi incompatibile cu normele comunitare”, evident anterioare. Această precizie pare să fie orientată spre o absență radicală a eficacității juridice din partea acestor norme de Drept intern.

III. Impactul enorm al acestei doctrine în organizarea constituțională a Statelor membre a fost subliniat în unanimitate de către toți autorii care s-au aplecat asupra acestei chestiuni. Se poate astfel vorbi de o modificare de facto a sistemelor constituționale naționale, care va fi dată de ceea ce Theo Ohlinger numește „americanizarea structurală a Dreptului european continental”, care constă în schimbarea rolului instanțelor, care se transformă din organe de aplicare a dreptului creat de Parlament, în organe de revizuire, descalificare acestuia din urmă.

În rest, această concepție al „controlului de comunitaritate” are un impact puternic chiar și asupra ipotezelor pe care se sprijină „controlul de comunitaritate” în sistemele în care controlul de constituționalitate este concedat (atribuit) unui organ unic, în Europa, deși pentru a prezenta un exemplu contrar, nu în toate țările din America latină există, în mod normal, un Tribunal constituțional. Găsim aici un nou argument pe care se sprijină teza, pe care am apărut-o în altă parte, conform căreia nu este scuizabil să abandonezi tradiționala opoziție paradigmatică utilizată de mai multe decenii în studiul comparat al diferitelor sisteme de justiție constituțională, care se bazează, după cum toată lumea știe,

pe bipolaritatea sistem american/sistem europo-kelsenian, sau, mai impropriu, pe opoziția sistem difuz/sistem concentrat.

Desigur, ar fi posibil să fie susținută teza conform căreia „controlul de comunitaritate” este de asemenea, într-o mare măsură, un control concentrat, în măsura în care în Dreptul comunitar există un instrument analog instituției juridice de procedură pregiudizialita, cunoscut în Spania sub denumirea de chestiune de neconstituționalitate. Acest instrument procedural comunitar în mod logic ar fi chestiunea prejudicială, prevăzută inițial în art.177 a Tratatului de la Roma, și mai târziu în art.234 al Tratatului Comunității europene.

Dat fiind că ne vom ocupa în continuare de chestiunea prejudicială, ne vom limita să indicăm în această privință, doar, că deși este evident că chestiunea prejudicială e o tehnică centralizatoare ce tinde să concentreze la Curtea de justiție „controlul de comunitaritate”, diferențele pe care această tehnică ni le indică în raport cu chestiunea de neconstituționalitate sunt mai mult decât evidente. Să ne gândim doar la una dintre diversele divergențe care pot fi apreciate: în timp ce Tribunalele constituționale, în general, se pronunță în chestiunea de a afla dacă legea Statului este contrară Constituției (cu excepția unor tipuri particulare de sentințe cum ar fi de exemplu deciziile de interpretare). Curtea din Luxemburg se limitează la a se pronunța în privința modului în care trebuie interpretat Dreptul comunitar, înțelegând, de-a lungul unei jurisprudențe dilatate, că verificarea compatibilității unei legislații naționale cu Dreptul comunitar ar implica și o aplicare a acestuia din urmă, sarcină rezervată Judecătorului național, motiv pentru care Curtea de justiție consideră că ea trebuie să se limiteze doar la furnizarea elementelor de apreciere necesare pentru elucidarea sensului și importanței normelor care se integrează. Acest lucru se manifestă, după cum spune Ruiz-Jarabo, prin faptul că Judecătorii naționali sunt suverani în ordinea lor juridică în ceea ce privește realizarea Dreptului comunitar. După părerea noastră, din ceea ce s-a spus anterior, se poate deduce o diferență mai mult decât notabilă între cele două instituții procedurale la care ne-am referit.

În rest, „controlul de comunitaritate” efectuat de către Judecătorii naționali poate fi furnizat ca un argument suplimentar la multe altele ce relevă alunecarea progresivă a controlului de constituționalitate a legii la controlul efectuat cu ocazia aplicării sale, caracteristică tendențială, care la rândul său este strâns legată de rolul din ce în ce mai mare a unei jurisdicții constituționale a libertății, în perfectă coerență cu locul real de privilegiu, pe care drepturile și libertățile le ocupă în codurile constituționale ale epocii noastre.

IV. Controlul „de comunitaritate” încredințat Judecătorilor naționali a provocat, pe de o altă parte, ceea ce a fost numit „rebeliunea Judecătorilor inferiori împotriva superiorilor lor”, deoarece conștientă de faptul că deciziile Tribunalelor de ultimă instanță nu permiteau deplina asigurare a aplicării integrale a Dreptului comunitar în ordinea juridică internă, Curtea de justiție a invitat pe „orice judecător național competent” să nu aplice „prin proprie autoritate” o lege a Statului incompatibilă cu Dreptul comunitar, chiar dacă e ulterioară.

Acest lucru a fost legat de fortificarea progresivă a caracterului comunitar al titlului abilitant al exercițiului de competențe jurisdicționale de către judecătorii naționali. Această circumstanță își găsește rațiunea de a fi în faptul că Judecătorii naționali au obligația logică să-și exercite funcția lor jurisdicțională în cadrul reglementat de legislația procedurală a Statului în cauză, ceea ce uneori poate să determine condiționarea plenitudinii eficacității Dreptului comunitar. Într-o atare situație, accentuarea „comunitarității” din titlu poate contribui la surmontarea condiționărilor menționate.

Această doctrină a fost remarcabil consolidată prin importanța decizie dată în cazul *Factortame* (1990) în care Curtea de la Luxemburg avea să spună că „în virtutea principiului cooperării stabilit în articolul 5 din Tratat, sarcina protecției juridice incumbă organelor de jurisdicție naționale, ca urmare a efectului direct al dispozițiilor Dreptului comunitar”.

În definitiv, doctrina expusă corespunde în totalitate cu tot ceea ce a fost spus până acum: Tribunalele naționale au o jurisdicție generală asupra cauzelor de drept comunitar. Nu e o aventură să spui că sistemul global de justiție din sânul Uniunii europene ar fi putut să nu funcționeze așa cum a făcut-o, dacă acest rol de aplicare al normelor comunitare, nu ar fi fost acordat Judecătorilor naționali.

Dedublarea Judecătorului național, care este în același timp Judecător intern și Judecător comunitar de drept comun, declanșează un paradox, provenit din faptul că orice cetățean poate să se adreseze Judecătorului, ca membru al complexului organic al Puterii judiciare a Statului, cu pretenția să nu se aplice normele acelui stat, de la care el primește propria putere jurisdicțională, ceea ce implică dificultăți ce nu pot fi surmontate decât pornind de la vocația integratoare pe care o reprezintă Dreptul comunitar.

### **3. Chestiunea prejudicială. Funcția sa în Dreptul comunitar.**

Aplicarea descentralizată, larg răspândită, a Dreptului comunitar este ultima ratio la care răspunde instituția procedurală a chestiunii prejudiciale stipulată în articolul 177 a Tratatului de la Roma, în virtutea căruia Curtea de justiție va fi cea competentă pentru a statua, cu titlu prejudicial: a) asupra interpretării prezentului tratat; b) asupra validității și interpretării actelor adoptate de instituțiile Comunității, și c) asupra interpretării statutelor organismelor create printr-un act al Consiliului, așa cum prevăd aceste statute.

Într-o Comunitate esențialmente legislativă, cum era Comunitatea economică europeană, cu un sistem de aplicare a normelor sale juridice efectuat de către organele jurisdicționale naționale, un sistem, în mod normal, decentralizat, importanța salvării unui Drept uniform pe întreg teritoriul său, devenea cosubstanțial chiar și pentru însăși existența comunității. Cum avea să menționeze Robert Lecour, care a fost președintele Curții de justiție, piatra unghiulară a Comunității nu o constituia existența unor reguli comune, ci faptul că aceaste norme vor fi fost interpretate și aplicate în același mod pe întreg teritoriul său, de către Tribunalele Statelor membre. De unde și importanța instituirii procedurii prevăzute de art. 177, a cărei funcție inițială consta în garantarea unității Dreptului comunitar în aplicarea sa de către Judecătorii naționali, încurajând astfel, o „aplicare uniformă” ce se referea nu doar la conținutul material al dispozițiilor Dreptului comunitar, ci și la determinarea uniformă a întinderii lor, a efectelor și a eficacității lor.

Articolul 177 a fost, într-un anumit fel, o formulă de compromis, venit să stabilească principiul de cooperare între organele jurisdicționale naționale și comunitare (lăsând la o parte configurarea Curții de justiție ca organ jurisdicțional european de casație – scop care, probabil, nu ar fi fost acceptat de Statele membre -), pe baza unei subtile distincții între aplicarea și interpretarea Dreptului comunitar. În timp ce aplicarea dreptului comunitar incumbă primelor organe, interpretarea este încredințată celui de-al doilea organ (cel european).

Principiul de cooperare între Judecătorii naționali și Curtea de justiție europeană care a fost făcut posibil prin art.177 va deveni astfel, cheia de boltă a prezervării „comunitarității”, sau altfel spus, a „uniformității” Dreptului instituit prin Tratatul constitutiv și a Dreptului derivat ulterior.

Pe de altă parte, nu trebuie uitat faptul că chestiunea prejudicială are o altă funcție specifică și de o importanță foarte specială: cea a protecției juridice și judiciare. Într-adevăr, prin intermediul acestei instituții procedurale comunitare, se furnizează justițiabililor o protecție efectivă a drepturilor și intereselor, pe care le recunoaște ordinea juridică comunitară oferindu-le astfel posibilitatea de a supune litigiile lor Curții de justiție, prin intermediul Judecătorului național.

### **4. Organele jurisdicționale abilitate să ridice chestiunea prejudicială.**

Art.177 a introdus o importantă inovație în raport cu art.41 al Tratatului Comunității

europene al Cărbunelui și Oțelului, din care s-a inspirat. În timp ce, conform acestuia din urmă, chestiunea prejudicială era obligatorie pentru oricare organ jurisdicțional care avea de soluționat o excepție în legătură cu validitatea unui Act de la Înalta Autoritate sau de la Consiliu, art.177 a introdus o distincție între chestiunea prejudicială facultativă, care poate fi ridicată de orice organ jurisdicțional, și chestiunea prejudicială obligatorie, care este impusă organelor jurisdicționale ce trebuie să se pronunțe în ultimă instanță. Ne vom referi, în continuare, la chestiunea facultativă.

Obligația de a ridica o chestiune prejudicială pe lângă Curtea de justiție incumbă, în virtutea paragrafului 2 din art.177, oricărui organ jurisdicțional al unuia dintre Statele membre. Clarificarea sintagmei „organ jurisdicțional” pune o mulțime de probleme. Primul lucru de semnalat în această privință este faptul că puțin contează denumirea organului în Dreptul intern, deoarece dacă calificarea era lăsată Statelor membre, ar fi existat riscul ca sectoare întregi ale vieții economice și sociale să scape controlului Curții din Luxemburg. În consecință, se poate vorbi, după părerea noastră, despre un concept comunitar de „organ judiciar”.

Pentru delimitarea acestui concept, jurisprudența Curții a atras atenția esențialmente la două trăsături: pe de o parte, a independenței judecătorului și a obligației de a se pronunța conform Dreptului, ca un criteriu distinctiv al „organului jurisdicțional”; pe de altă parte, la caracterul public al organului, o structură integrată sistemului organelor de stat.

Prima sentință în care Curtea a abordat problema a fost cazul *Vaassen-Gobbels* (1966), rezultat al unei chestiuni prejudiciale ridicate de un Colegiu de arbitraj al Asigurărilor sociale din Țările de Jos (Benelux), a cărui statut juridic a fost definit de către Curte ca fiind cel al unui organ permanent constituit conform legislației naționale, căruia i-a fost atribuită o competență de a da soluții obligatorii supusă normelor de procedură contradictorie analogă celor care reglementează funcționarea Tribunalelor ordinare, organe care au în competență aplicarea normelor juridice.

Este foarte adevărat că Curtea nu a considerat necesară întrunirea tuturor trăsăturilor menționate pentru ca un organ să poată fi calificat ca jurisdicțional. Din contră, în jurisprudența sa ulterioară, Curtea a urmat un criteriu foarte elastic și în realitate prea puțin fondat științific.

În concluzie, conceptul comunitar de „organ jurisdicțional” nu include doar organele jurisdicționale ordinare, ci și pe cele specializate, cum ar fi, spre exemplu, instanțele de contencios-administrativ, cele economice, cele sociale și cele ale Asigurărilor sociale. Printre aceste organe trebuie incluse și Tribunalele constituționale.

Deși din textul art.177 s-ar putea deduce că inițiativa sesizării incumbă doar părților din procesul *a quo*, Curtea din Luxemburg a admis întotdeauna chestiunile prejudiciale prezentate din oficiu de către Judecător, chiar și împotriva obiecțiilor formulate de o parte sau de alta.

Este, de asemenea, de competența exclusivă a Judecătorului național de a decide dacă este pertinentă chestiunea ridicată, adică dacă se pretinde ca Curtea de justiție să se pronunțe asupra unui aspect determinat a Dreptului comunitar. Aprecierea pertinentei este o prerogativă exclusivă a Judecătorului în care nu se pot amesteca nici părțile aflate în litigiu, nici Guvernele Statelor membre, nici, bineînțeles, propria Curte de justiție.

##### **5. Organele jurisdicționale obligate să ridice chestiunea prejudicială și consecințele neridicării acesteia.**

În virtutea paragrafului 3 al art.177, atunci când se ridică o chestiune prejudicială într-un proces pendinte pe lângă o jurisdicție națională ale cărei decizii nu sunt susceptibile de un recurs jurisdicțional de drept intern, această instanță este obligată să sesizeze Curtea de justiție.

Obligația de a sesiza Curtea de Justiție poate fi explicată prin transcendența deciziilor organelor jurisdicționale menționate, decizii care dobândesc autoritatea lucrului judecat, și, deci, nu mai pot fi revizuite, și, în același timp creează, mai și creează, printre altele, o jurisprudență la nivel național, ceea ce ar putea avea un grav impact asupra unității de aplicare a normelor în întreg ansamblul Comunității de Drept comunitar.

Întinderea acestei obligații a ridicat delicate probleme în urma rezistenței unor Tribunale naționale de a se supune criteriilor de interpretare ale Curții de la Luxemburg, instanțe care au invocat doctrina „actului clar” sau a „sensului clar”, sau exigența unui „dubiu rezonabil” conform căruia este necesară existența unei dificultăți reale care ar putea, în virtutea naturii sale, să suscite un dubiu, o incertitudine, pentru ca organul național care decide în ultimă instanță să poată să se considere obligat de a sesiza Curtea de Justiție.

Doctrina „actului clar” a apărut într-o veche Decizie a Curții franceze de casație (1824), fiind dezvoltată ulterior de către Lafèriere în 1896. Nașterea acestei doctrine este strâns legată partajul de competență între Executiv și Judiciar, în cazul interpretării Tratatelor internaționale.

Proiecția acestei doctrine în interpretarea Dreptului comunitar de către unele organe jurisdicționale supreme ale Statelor membre a determinat Curtea de Justiție să intervină, în ceea ce s-a produs cu ocazia unei chestiuni prejudiciale ridicate de *Corte di Cassazione* din Italia în interpretarea paragrafului 3 al art.177, care a fost soluționată în renumitul caz *CILFIT* (1982). Curtea abordează problema raționând că „aplicarea corectă a Dreptului comunitar poate să se impună cu atâta evidentă, încât soluția chestiunii ridicate să nu lase loc unui dubiu rezonabil”. Totuși, înainte să ajungă la o asemenea concluzie, „organul jurisdicțional național trebuie să ajungă la convingerea că aceeași evidentă este impusă, într-un mod egal, tuturor organelor jurisdicționale naționale, celorlalte State membre și Curții de Justiție”. Doar în aceste condiții organul jurisdicțional național se va putea abține de a sesiza Curtea de Justiție și va decide pe propria răspundere.

Realitatea relevă, totuși, că sub doctrina „actului clar” se ascunde o problemă care atinge eficacitatea Dreptului comunitar. Într-adevăr, după cum menționează Pescatore, organele jurisdicționale naționale arareori au făcut uz de doctrina „actului clar” sau de inexistența unui „dubiu rezonabil” întru evitarea rejudecărilor inutile; în majoritatea cazurilor, a fost folosit argumentul într-un scop cu totul diferit: aceea de a decide unilateral, în folosul Statelor membre, în legătură cu angajamentele lor comunitare.

La fel doctrina „actului clar” e departe de a putea fi considerată o expresie a unei voințe de cooperare loială, doctrină revigorată prin art.5 al Tratatului constitutiv, care o impune Statelor membre, referindu-se, în mod evident, a organelor jurisdicționale, ce se abțin de la toate măsurile, care pot pune în pericol realizarea obiectivelor Tratatului.

Este inutil de a arăta că obligația de a ridica chestiunea prejudicială se accentuează și mai mult atunci când domeniul material al chestiunii se referă la validitatea unui act al unei instituții comunitare. În dosarul *Foto-Frost* (octombrie 1987) Curtea a declarat categoric că organele jurisdicționale naționale nu au calitatea de a declara non valide actele instituțiilor comunitare. Unitatea organizării juridice comunitare și exigența esențială a securității juridice cer imperios ca lucrurile să decurgă doar așa și nu altfel.

II. Este de un interes deosebit să ne referim la poziția Tribunalele constituționale în raport cu chestiunea prejudicială, poziție care ar putea fi rezumată prin abținere; nu există nici un dubiu că Tribunalele constituționale trebuie să fie calificate drept „organe jurisdicționale” în sensul art.177, normă în lumina căreia ele ar trebui să fie situate în paragraful 3, adică în categoria organelor care sunt obligate să sesizeze Curtea europeană. Realitatea relevă totuși că, de foarte mult timp Tribunalele constituționale au abordat subiecte de Drept comunitar fără să facă uz de posibilitatea dialogului cu Curtea de Justiție oferită de art.177.



Astfel, pentru a da un exemplu, Tribunalul constituțional spaniol a refuzat în mai multe rânduri posibilitatea de a se considera un organ jurisdicțional comunitar, obligat de a sesiza Curtea de justiție, poziție fondată pe faptul că Dreptul comunitar nu este un canon direct de constituționalitate, cât și pe faptul că misiunea sa constă în salvagardarea Constituției și nu în cea de a garanta respectul față de Dreptul comunitar.

În decursul ultimilor ani, Tribunalele constituționale au nuanțat totuși, pozițiile lor ceea ce constituie o schimbare semnificativă, fie în ce privește cadrul de cooperare judiciară stabilit prin art.177, fie în ce privește domeniul respectiv de colaborare.

III. Neîndeplinirea obligației de ridicare a chestiunii prejudiciale constituie o lipsă (o vină) a Statului membru, Comisia, după ce a emis un aviz motivat în această privință și Statul nu s-a conformat acestui aviz, într-un termen impus de comisie, putând sesiza Curtea de justiție în baza articolului 169 al Tratatului constitutiv, în pofida faptului că Comisia s-a abținut un timp îndelungat în a sesiza Curtea pe acest subiect.

Recent, a fost dată o Sentință a Curții de justiție, statuând asupra unui recurs de „manquement”, dat în dosarul *Commission contre Italie* (decembrie 2003) care poate semnifica sau anunța o schimbare de atitudine a Comisiei.

În rest, e important de reținut că în dosarul *Brasserie du Pecheur* (1996), dezvoltând doctrina stabilită în cauza *Francoovich y Bonifaci* (1991), Curtea a putut să afirme categoric că principiul responsabilității Statului pentru prejudiciile cauzate particularilor „este valabil pentru orice ipoteză de violare a Dreptului comunitar din partea unui Stat membru, independent de organul Statului membru, a cărui acțiune sau omisiune au declanșat neîndeplinirea”. Și mai recent, avansând în același sens, în dosarul *Kobler* (septembrie 2003), Curtea a recunoscut responsabilitatea Statului atunci când neîndeplinirea Dreptului comunitar s-ar imputa unui organ judiciar în exercitarea funcțiilor sale jurisdicționale.

IV. În doctrina spaniolă poziția e foarte clară și majoritară în legătură cu conexiunea necesară între art.24 din Constituție care reglementează dreptul de a obține protecția efectivă a tribunalului (Judecătorului) și de art.177 al Tratatului constitutiv, care reglementează dreptul la un judecător comunitar. Norma comunitară trebuie considerată ca un precept conform căruia este determinată, într-un mod foarte precis, competența judiciară în interpretarea Dreptului comunitar, competență atribuită, cu caracter exclusiv, Curții de justiție astfel încât toate organele judiciare, care decid în ultimă instanță, să fie obligate să sesizeze Curtea din Luxemburg în cazul interpretării normelor comunitare ce urmează să fie aplicate într-un dosar pendinte, chiar și pe lângă jurisdicția națională.

Astfel, faptul de a ignora consecințele ce emană din legătura dintre norma comunitară și art.24 al Constituției, ar fi atacabil pe calea recursului de *amparo* constituțional, care este în competența Tribunalului constituțional, recurs introdus atât pentru a violarea liberului acces la justiție prevăzut de art.24 alin.2 din Constituție cât și pentru violarea dreptului la o protecție efectivă realizată de instanțele judecătorești la care se referă art. 24 alin.1. Este clar că nerespectarea unei norme comunitare în vigoare implică o contradicție între sursele de drept opuse dreptului la tutelă judiciară efectivă, drept care este de asemenea violat când Judecătorul național decide fără a ține cont de interpretarea pe care curtea de la Luxemburg a dat-o unei reguli comunitare.

V. Poziția apărută în cele expuse mai sus, a obținut finalmente o recunoștință jurisprudențială în Spania, printr-o decizie constituțională, devenind un adevărat jalon, Decizia nr.58 din 2004, pronunțată de Secția a Doua a Tribunalului constituțional în cadrul unui recurs de *amparo*, în care, la fel ca și Tribunalul, în același spirit cu doctrina sa anterioară, se consideră că decizia de a nu ridica o chestiune prejudicială în baza art.24 al Tratatului nu implică per se lezarea drepturilor și garanțiilor din art.24 al Constituției, nici a celui care pretinzând această ridicare n-a obținut satisfacția pretenției sale, nici a celui

care, fără să o ceară, s-ar putea trezi cu un prejudiciu din cauză că nu a pus problema ridicării; cu toate acestea, în unele cazuri, această absență de ridicare a chestiunii prejudiciale atrage după sine lezarea unor drepturi și garanții, așa cum acest lucru s-a întâmplat în cauza care face obiectul acestui comentariu.

În general, Tribunalul constituțional urmărește ca „eventuala decizie de incompatibilitate a unei norme legale interne cu Dreptul comunitar să nu poate să depindă în exclusivitate de o decizie subiectivă a organului de aplicare a Dreptului (adică din proprie voință), ci trebuie să fie prevăzut cu unele precauții și garanții”.

Proiectând această doctrină generală la un caz concret, Tribunalul estimează că atunci când e cazul Secția în contencios-administrativ a Curții superioare de justiție din Catalonia, într-un mod izolat și ciudat restului doctrinei judiciare, a apreciat contradicția dintre Dreptul intern și Dreptul comunitar ca introducând o incertitudine în aplicarea Dreptului comunitar, acolo unde ea nu exista în acel moment. În consecință, organul judiciar ar fi trebuit să ridice, conform doctrinei proprii Curții, la Curtea de la Luxemburg.

Având în vedere toate acestea, Tribunalul apreciază că s-a produs un exces de jurisdicție. „Dacă legea postconstituțională este în contradicție cu Dreptul comunitar, ea poate doar să nu fie aplicată, dat fiind circumstanțele care intervin în acest dosar, evitând ridicarea chestiunii, prejudiciale conform art.234 al Tratatului”. Dacă nu se va proceda în acest mod, concluzia e destul de clară: organul judiciar alterează sistemul de surse de Drept relativ în controlul normelor, violând una din garanțiile care integrează conținutul *due process of law*, punând apelantul de *amparo* într-o situație de lipsă de apărare efectivă. În concluzie, decizia judiciară pusă în discuție a violat atât dreptul la o procedură cu toate garanțiile, cât și dreptul de a nu suferi din cauza lipsei de apărare.

## 6. O reflecție finală.

Ținând cont de tot ceea ce a fost expus mai sus, putem trage concluzia că nu doar Judecătorii naționali au devenit Judecători comunitari sau de „drept comun” ai Dreptului comunitar, armonizându-și relația cu Curtea de justiție prin intermediul chestiunii prejudiciale, în cazul aplicării ei în diferitele teritorii ale Statelor, dar și că înafară de aceasta, jurisprudența Curții din Luxemburg a configurat un „droit au juge” universal, fără zone albe cu privire la toate deciziile autorităților naționale în materie de Drept comunitar. Acest drept s-a constituit într-un veritabil principiu general al Dreptului comunitar derivat din tradițiile comune ale Statelor membre. Importanța acestui drept – „droit au juge communautaire”- care poate, în unele ipoteze, să ceară chiar intervenția Curții din Luxemburg, poate fi ușor observată dacă ne reamintim că ordinea juridică comunitară generează drepturi ce sunt încorporate în patrimoniul juridic al cetățenilor europeni, a cărui violare de către autoritățile statale implică obligativitatea de despăgubire pentru prejudiciile sau nedreptățile cauzate. Cu toate acestea, e clar, că în Statele care dispun de instrumentele procedurale de garanții ale drepturilor de natură constituțională, cum ar fi de exemplu *Verfassungsbeschwerde*-ul german sau recursul de *amparo* spaniol, instrumente amintite sunt în mod progresiv utilizate, și pentru garantarea dreptului de acces la justiție comunitară.

S-a făcut o aluzie, anterior Cartei de la Nisa, a cărei incidență asupra structurii sistemului jurisdicțional al Uniunii europene a fost destul de importantă, prin introducerea unui element de o complexitate notabilă în această structură, în contrast puternic cu simplitatea preexistentă, care a făcut posibilă, după cum o recunoaște doctrina, o evidentă „deconstituționalizare” a materiei.

Ceea ce acum prezintă interes, după Tratatul de la Nisa, e Curtea de Primă Instanță care dispune de competența de a cunoaște chestiunile prejudiciale. La începutul acestui schimb de atribuire de competențe, legislatorul comunitar, după cum a afirmat, pe bună dreptate Garcia de Enterría, a acționat cu o prudență deosebită, autorizând Curtea de Primă Instanță să trimită examinarea chestiunii la Curtea de justiție, cu scopul ca

aceasta din urmă să ia o decizie ,dacă consideră că în acest dosar decizia de principiu ar afecta unitatea sau coerența Dreptului comunitar”. Printre altele, este prevăzut un fel de recurs în anulare „în interesul legii”, pentru ca Curtea de justiție să poată reexamina, în mod excepțional, decizia dată de Curtea de Primă Instanță într-o chestiune prejudicială.

„Carta Drepturilor fundamentale ale Uniunii” trebuie să accentueze într-un mod deosebit rolul Judecătorilor naționali în calitate de Judecători comunitari, deoarece instituția ce ne preocupă poate deveni cheia de boltă pentru ca Curtea de primă Instanță și Curtea de Justiție, după caz, să stabilească un minim de drepturi constituționale comune – drepturi fundamentale în Europa, - alese evident, din acest „numitor constituțional european comun” care este subiacent într-o bună parte Dreptului comunitar, drepturi care prin intermediul acestei căi pot fi în mod progresiv lărgite, cu tot ce implică acest lucru , în ultimă instanță, ca instrument de garanție suplimentară pentru cetățenii europeni.

În concluzie, după cum nota Garcia de Enterría, este ușor de dedus din tot ce a fost spus până acum, că în Europa comunitară a fost deja implantat principiul *rule of law* sau a Statului de drept, în sensul de *justicia garantistica*,, reguli juridice care au dus la unificarea, în acest sens, a tuturor sistemelor naționale. Rolul jucat de Judecătorii naționali în calitate de Judecători comunitari a fost realmente decisiv în atingerea acestui obiectiv. Constituția europeană nu face decât să consolideze procesul de formare a unui veritabil *ius commune europaeum*.

Material tradus de conf.univ.dr. Nina Cuciuc