

Curtea Constituțională a României și dreptul Uniunii Europene: o anxietate a influenței?

Când Picasso a pictat portretul Gertrudei Stein și un prieten comun i-a atras atenția că acesta nu seamănă prea mult cu modelul, pictorul a răspuns: „Dacă ea se va strădui îndeajuns, va semăna”.

Integrarea României în Uniunea Europeană stă sub semnul unui efort similar, de ajustare, de adaptare, de reinventare a trăsăturilor normative, astfel încât să fie posibilă, în drept și în fapt, înrudirea cu familia statelor europene. Această re-personalizare a României, în contextul integrării europene, a fost posibilă datorită unui proces de constituționalizare, care a permeabilizat sistemul normativ intern și i-a modificat ierarhiile clasice.

În perioada pre-aderării, preluarea *acquis*-ului politic și juridic european s-a realizat treptat și a generat un „moment constituțional” semnificativ, reflectat în modificarea, din 2003, a Constituției post-comuniste a României. Noul Articolul 148 al Constituției, intitulat „Integrarea României în Uniunea Europeană”, consacră raportul dintre dreptul național și dreptul european, în următorii termeni:

„(1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.

(2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

(3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.

(4) Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).

(5) Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene.”

Din punct de vedere strict juridic, aderarea României la Uniunea Europeană s-a produs la 1 ianuarie 2007. A urmat un proces lung, ezitant și stângaci de implementare

* Conferențiară universitară, Universitatea „Babeș-Bolyai”
Email: diana_olar@yahoo.com
Manuscris primit la 25.09.2020.

și de interpretare a *aquis*-ului european; un rol semnificativ în acest sens i-a revenit legislatorului, chemat să adopte norme de transpunere a dreptului european, pe de o parte, dar și judecătorului național, în calitatea sa de judecător de drept comun al dreptului unional, pe de altă parte. Principala provocare asociată acestui rol al judecătorului intern a fost detașarea de axiomatica preeminență a dreptului național, care îi fusese predată și pretinsă până atunci, și aplicarea dezinvoltă a principiului efectului direct și al supremației dreptului european. Judecătorului național i se cerea, așadar, să se comporte familiar și sigur pe un teren normativ cartografiat recent și să folosească un echipament de interpretare și de aplicare a dreptului, pentru care nu fusese cu adevărat antrenat. El trebuia, de acum, să înlocuiască o perspectivă dualistă clasică asupra normelor internaționale, cu una monistă, aplicabilă dreptului european, și să integreze conceptului tradițional de independență judiciară colaborarea cu o curte de justiție europeană, titulară a unui monopol de interpretare a dreptului european.

Constituția din 2003, în special Articolul 148, a urmărit stabilizarea și metabolizarea opțiunilor politice de integrare a României în Uniunea Europeană¹; pe scurt, ea a pretins tuturor actorilor implicați, în special legislativului și judecătorului național, să recunoască supremația dreptului Uniunii Europene, nu doar ca principiu normativ, ci și funcțional. Or, statutul constituțional al acestei ierarhii indică faptul că respectarea ei trebuie să fie absolută; dacă o astfel de condiție ar fi fost stipulată doar în legi, forța ei ar fi fost profund relativizată.

Într-o lucrare publicată în 1997, B.R. Weingast reamintește că pactul constituțional trebuie să fie *self-enforcing*, ceea ce presupune convingerea (și interesul) tuturor actorilor, inclusiv al celor care dețin puterea, că trebuie să se supună acestuia². În cazul României, gardianul caracterului *self-enforcing* și al efectivității alegerilor politice fundamentale, exprimate în normele constituționale, este Curtea Constituțională. În contextul raportului dintre dreptul european și dreptul intern, Curții Constituționale îi mai revine și rolul de a elimina eventualele incoerențe praxiologice, adică acele situații în care aplicarea unei norme constituționale ar avea ca urmare anihilarea sau reducerea efectului util al altei norme, de drept unional, la un nivel inacceptabil, sau, invers, când aplicarea unei norme unionale ar determina anihilarea sau reducerea efectului util al unei norme de drept constituțional, la un nivel inacceptabil³.

În acest context, al salvărdării normelor constituționale, dar și a alegerilor politice fundamentale pe care ele le exprimă, Curtea Constituțională a analizat, în mai multe rânduri, congruența dintre Constituție și unele norme europene, din perspectiva Articolului 148 al Constituției. Jurisprudența Curții, în acest sens, a fost destul de modestă, calitativ și cantitativ. În primii ani după aderarea României la Uniunea Europeană, cauzele care au pus problema raportării dreptului european la dreptul intern au fost tratate cu o oarecare anxietate legată, în principal, de aplicarea principiului preeminenței dreptului unional și

1 Despre rolul constituției, de stabilizare și de integrare a opțiunilor politice, v. D. Grimm, „Integration by Constitution”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, nr. 2 și 3, 2005, p. 193.

2 B.R. Weingast, „The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”, *American Political Science Review*, vol. 91, nr. 2, 1997, p. 245-263.

3 Pentru detalii privind conceptul incoerenței praxiologice, v. V. Constantin, „Constituția României văzută din perspectiva supremației dreptului (*rule of law*)”, în G. Andreescu, M. Bakk, L. Bojin, V. Constantin, *Comentarii la Constituția României*, Polirom, Iași, 2010, p. 191 et seq.

de influența lui asupra normelor constituționale. Această timorare a Curții Constituționale în fața noilor ierarhii normative create de integrarea României în Uniunea Europeană s-a exprimat în puncte de vedere echivoce sau, cel mai adesea, în generalizarea principiului clasic al supremației Constituției asupra întregii ordini juridice naționale, conform căruia Legea fundamentală, expresie a voinței poporului, își păstrează forța obligatorie chiar și în cazul unor eventuale neconcordanțe între prevederile sale și normele europene. Totuși, Curtea Constituțională a condiționat controlul de constituționalitate al normei europene de îndeplinirea a două condiții, prima obiectivă, legată de calitatea normei (claritate, precizie, caracter neechivoc), iar a doua subiectivă, legată de atingerea unui anumit nivel de relevanță constituțională a normei europene. În esență, poziționarea Curții Constituționale față de dreptul Uniunii Europene și față de modul lui de receptare în ordinea internă diferă în funcție de configurarea celei de-a doua condiții enunțate:

(a) atunci când norma europeană are relevanță constituțională, Curtea se consideră competentă să examineze concordanța dintre conținutul normei europene și normele dreptului unional și să sancționeze, eventual, încălcarea Articolului 148 din Constituție;

(b) atunci când norma europeană nu are relevanță constituțională, competența de a remedia eventuala neconcordanță normativă dintre dreptul european și dreptul intern a fost atribuită legislativului sau, după caz, instanțelor judecătorești.

Totodată, merită menționat că instanța constituțională și-a asumat, totuși, și rolul de gardian al aplicării corecte a dreptului european; pe linia jurisprudenței *Costa/Enel* și a principiului aplicării efective și uniforme a dreptului Uniunii Europene, Curtea Constituțională a sancționat uneori legislatorul român pentru transpunerea defectuoasă a normelor europene⁴.

Dialogul judiciar cu Curtea de Justiție a Uniunii Europene a fost marcat de o atitudine rezervată a Curții Constituționale, care a ezitat să se raporteze la jurisprudența autoritară a unui tribunal exterior sistemului judiciar clasic și ierarhiilor sale tradiționale. În timp, acomodarea Curții Constituționale cu dreptul Uniunii Europene și cu logica sa juridică a dus la depășirea anxietății ei inițiale față de principiile aplicării dreptului unional și față de practica dialogului judiciar cu Curtea de la Luxemburg; spre finalul anului 2016, această evoluție a dus la formularea primei trimiteri preliminare la Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

O lectură a deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională în legătură cu dreptul european indică unele opinii și concluzii recurente. Ele conturează, în fond, măsura receptivității României față de normele unionale și oferă reperele unui orizont de așteptare, raportat la efectivitatea acestor norme. În continuare, voi puncta câteva dintre aceste repere ale poziționării dreptului intern și a normelor de rang constituțional față de normele europene, așa cum au fost ele reliefate în jurisprudența Curții Constituționale.

1. Supremația Constituției asupra întregii ordini juridice naționale

În decizii prin care s-a pronunțat asupra unor inițiative de revizuire a Constituției, orientate spre clarificarea raportului dintre Legea fundamentală și normele Uniunii Europene, Curtea Constituțională a accentuat principiul supremației Constituției asupra

4 V. *infra*, 2.1. și 3.3.

întregii ordini juridice naționale. În același context, Curtea a distins între normele constituționale și celelalte legi interne și a statuat prioritatea normelor unionale exclusiv în raport cu legile infraconstituționale, iar nu și în raport cu Legea fundamentală.

De pildă, în Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014⁵, Curtea Constituțională a considerat că propunerea legislativă formulată în cauză, de modificare a Constituției, ar fi determinat crearea unor premise capabile să limiteze competența instanței de contencios constituțional. Mai exact, controlul de constituționalitate ar fi urmat să se limiteze exclusiv la actele normative adoptate în domenii care nu fac obiectul transferului de competențe către Uniunea Europeană. Prin urmare, un asemenea control ar fi exclus în cazul actelor normative care reglementează în domeniile partajate și care s-ar supune, în mod exclusiv, ordinii juridice a Uniunii Europene. Or, indiferent de domeniul de reglementare, actele normative trebuie să respecte supremația Constituției României asupra întregii ordini juridice naționale.

De asemenea, Curtea a precizat că aplicarea dreptului Uniunii Europene în cadrul ordinii juridice naționale, fără nici o circumstanțiere și fără a se distinge între Constituție și celelalte legi interne, ar echivala cu plasarea Legii fundamentale într-un plan secund față de ordinea juridică a Uniunii Europene⁶. Or, Legea fundamentală a statului este expresia voinței poporului, ceea ce înseamnă că ea nu-și poate pierde forța obligatorie ca urmare a unei simple neconcordanțe între prevederile sale și normele unionale. Aderarea statului român la Uniunea Europeană nu poate afecta supremația Constituției asupra întregii ordini juridice interne⁷.

În acest context, este de semnalat că, potrivit Curții Constituționale, receptarea Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene trebuie raportată la Articolul 148 din Constituție, referitor la integrarea României în Uniunea Europeană, iar nu la Articolul 20, referitor la tratatele internaționale privind drepturile omului⁸. Aceasta, deoarece Carta este considerată un act distinct, ca natură juridică, de celelalte tratate internaționale la care face referire Articolul 20 din Constituție. Curtea nu precizează criteriile acestei distincții, însă ele pot fi asociate statutului juridic atribuit Cartei după Lisabona, acela de drept european primar, similar tratatelor de înființare și de funcționare a Uniunii Europene.

5 *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 246, 7 aprilie 2014.

6 Decizia nr. 80/2014 reia aceeași distincție între normele constituționale și celelalte legi interne, pe care Curtea o formulase și mai devreme, înainte de aderarea României la Uniunea Europeană, în Decizia nr. 148, 16 aprilie 2003, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 317, 12 mai 2003.

7 Curtea Constituțională a făcut trimitere, în acest sens, la o hotărâre similară pronunțată de Tribunalul Constituțional al Republicii Polonia (Hotărârea din 11 mai 2005, K18/04). Același punct de vedere, oarecum contrar interpretărilor din *Simmenthal*, se regăsește și în unele comentarii pe marginea jurisprudenței Consiliului de Stat și a Curții de Casație franceze, care sugerează că nu i se poate solicita judecătorului național să acorde statut preferențial normei unionale, în raport cu norma constituțională, de vreme ce Constituția este cea care a făcut posibilă inserția dreptului unional în în ordinea juridică internă (v. interviu Doamnei Chahira Boutayeb, în D. Călin, *Dreptul Uniunii Europene și tribunalele constituționale ale statelor membre. Interviuri*, Editura Universitară, București, 2015, p. 57).

8 Decizia nr. 871, 25 iunie 2010, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 433, 28 iunie 2010; Decizia nr. 206, 6 martie 2012, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 254, 17 aprilie 2012. Curtea Constituțională și-a menținut aceeași opinie și într-o decizie mai recentă, din 2015, pe considerentul că „nu există niciun motiv de a se îndepărta de la această jurisprudență” (Decizia nr. 64, 24 feb. 2015, *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 286, 28 aprilie 2015*).

În orice caz, distincția dintre Cartă (circumscrișă Articolului 148 din Constituție) și alte tratate internaționale pentru protecția drepturilor omului (circumscrișe Articolului 20 din Constituție) este semnificativă: pe de o parte, Articolul 20 pretinde interpretarea normelor interne, inclusiv a normelor constituționale, în conformitate cu tratatele internaționale în materia drepturilor omului la care România este parte și consacră prioritatea acestor norme internaționale, atunci când Constituția nu conține norme mai favorabile; pe de altă parte, din perspectiva Articolului 148 din Constituție, prevederile Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene sunt subordonate Constituției și prevalează doar față de eventuale prevederi contrare din norme infraconstituționale⁹. Oricum, potrivit Curții, dispozițiile Cartei sunt aplicabile în controlul de constituționalitate doar în măsura în care asigură, garantează și dezvoltă prevederile constituționale în materia drepturilor fundamentale, adică doar în măsura în care nivelul lor de protecție se află la nivelul normelor constituționale, în domeniul drepturilor omului.

În același timp, distincția amintită este problematică din perspectiva standardului dublu pe care îl creează, raportat la aplicarea Cartei Drepturilor Fundamentale, pe de o parte, și a altor tratate în materia drepturilor omului, pe de altă parte. Care ar fi, de pildă, consecințele juridice cu privire la protejarea efectivă a aceluiași drept fundamental, consacrat atât în Cartă, cât și în Convenția Europeană a Drepturilor Omului? Răspunsul diferă, în funcție de reperul normativ ales. Astfel, din perspectiva dreptului european¹⁰, în cazul unei eventuale coincidențe între un drept protejat atât de Cartă, cât și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, interpretarea și garantarea acelui drept fundamental se va realiza pe baza jurisprudenței Curții de la Strasbourg, care are calitatea de instanță specializată în materia drepturilor omului. Din perspectiva Constituției, aceeași situație ar permite două opțiuni: (a) o protecție restrânsă, încadrată constituțional, dacă norma de bază este considerată Carta Drepturilor Fundamentale, circumscrișă Articolului 148 din Constituție¹¹; sau (b) o protecție extinsă, încadrată internațional, dacă norma de bază este Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care se circumscrie Articolului 20 din Constituție. Până în prezent, Curtea Constituțională nu a analizat și nu a explicat în vreun fel modul de soluționare a unei intersecții normative de acest tip.

2. Condițiile controlului de constituționalitate a normei europene

2.1. Controlul normelor europene cu relevanță constituțională

În jurisprudența sa constantă¹², Curtea Constituțională a subliniat că normele

9 Se poate argumenta și ideea unei receptări indirecte a Cartei Fundamentale a Uniunii Europene, în temeiul articolului 20 din Constituție, dacă avem în vedere trimiterile pe care Curtea Europeană a Drepturilor Omului le face tot mai des la Cartă, în jurisprudența sa.

10 Articolele 52-53 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

11 Această soluție riscă să creeze un conflict cu eventuale norme constituționale contrare. Exemplul tipic este legat de protejarea drepturilor asociate noțiunii de familie, noțiune căreia i se pot trasa margini juridice diferite, în dreptul intern și, respectiv, în dreptul european sau internațional.

12 E.g. Decizia nr. 668, 18 mai 2011, *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 487, 8 iulie 2011; Decizia nr. 921, 7 iulie 2011, *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 673, 21 sept. 2011; Decizia nr. 64, 24 feb. 2015, *loc. cit.*

constituționale sunt singurele norme directe de referință, în cadrul controlului de constituționalitate. Ori de câte ori contestarea caracterului constituțional al unei norme interne trimite la o normă europeană cu caracter obligatoriu¹³, aceasta din urmă este o normă interpusă normei de referință.

În plus, utilizarea normei de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, ca normă interpusă celei de referință, este condiționată de îndeplinirea a două condiții, cumulative:

- (a) prima condiție de ordin obiectiv, pretinde ca norma interpusă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă, sau înțelesul ei să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc, de Curtea de Justiție a Uniunii Europene;
- (b) a doua condiție, de ordin subiectiv, pretinde ca norma interpusă să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul ei normativ să justifice posibila încălcare a Constituției, care este unica normă directă de referință.

Atunci când prima condiție nu a fost îndeplinită, în sensul că norma interpusă nu avea un caracter clar, precis și neechivoc, Curtea Constituțională a evaluat în mod discreționar oportunitatea de a aplica hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene sau de a formula întrebări preliminare, pentru a stabili conținutul normei europene invocate. În opinia Curții, această atitudine discreționară față de interpretările Curții de Justiție a Uniunii Europene „ține de cooperarea dintre instanța constituțională națională și cea europeană, precum și de dialogul judiciar dintre acestea, fără a se aduce în discuție aspecte ce țin de stabilirea unor ierarhii între aceste instanțe”¹⁴.

Referitor la a doua condiție enunțată mai sus, Curtea nu a precizat, în jurisprudența sa, care ar putea fi reperatele care fixează standardul „nivelului de relevanță constituțională”, la care face trimitere în astfel de cazuri. Rămâne ca acestea să fie deduse, eventual, prin asamblarea unor elemente care ar putea să transpară din decizii punctuale și să fie limpezite, în timp.

În orice caz, dubla condiționare a normei interpuse și modul în care Curtea înțelege să interpreteze și să aplice cele două condiții indică o anumită rezervă față de aplicarea prioritara a dreptului unional în raport cu normele interne și, implicit, față de recunoașterea categorică, pe cale jurisprudențială, a preeminenței dreptului european.

În jurisprudența sa ulterioară, referitoare la Articolul 148 din Constituție, Curtea a reluat, în mod repetat, analiza acestei duble condiționări a normei europene, fără a oferi însă clarificări suplimentare ale celei de-a doua condiții, subiective, legată de marja de apreciere a relevanței constituționale a normei unionale.

De pildă, în 2015¹⁵, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea unor norme juridice referitoare la *desfacerea de urgență a contractelor individuale de muncă ale angajaților debitoarei, după deschiderea procedurii insolvenței, fără parcurgerea procedurii de concediere colectivă, contrar prevederilor în materie din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*

13 În principal, tratate, regulamente, directive.

14 Decizia nr. 668, 18 mai 2011, *loc. cit.*

15 Decizia nr. 64, 24 feb. 2015, *loc. cit.*

și din Directiva 98/59/CE.

Curtea a verificat cele două elemente care condiționează, în cadrul controlului de constituționalitate, utilizarea normei de drept european, ca normă interpusă celei de referință: (1) caracterul clar, precis și ne-echivoc al normei interpuse și (2) nivelul de relevanță constituțională al normei interpuse, astfel încât conținutul ei să justifice posibila încălcare a Constituției, care este unica normă directă de referință.

Prima condiție a fost considerată îndeplinită, Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și Directiva 98/59/CE având un conținut suficient de clar, precis și neechivoc.

Cu privire la cea de-a doua condiționalitate, Curtea a precizat că dreptul fundamental la protecția socială a muncii este configurat nu doar de norme interne, ci și de norme europene și internaționale, asumate de statul român; Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, Directiva 98/59/CE a Consiliului din 20 iulie 1998 privind apropierea legislațiilor statelor membre cu privire la concedierile colective, Carta socială europeană¹⁶, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, toate prevăd dreptul *lucrătorilor de a fi informați și consultați în procedurile de concediere colectivă*. Aceste obligații ale angajatorului corespund, în mod direct, dreptului fundamental la protecția socială a muncii, prevăzut de Articolul 41 (2) din Constituție, pe care îl susțin și îl completează. Ca atare, normele unionale invocate au valențe și relevanță constituțională, ceea ce atrage competența Curții Constituționale de a examina concordanța dintre conținutul lor și normele dreptului național; în plus, aceste norme europene nu încalcă în nici un fel identitatea constituțională națională¹⁷.

În speță, Curtea a constatat neconcordanța normativă între normele unionale și cele naționale. De asemenea, a precizat că această neconcordanță nu poate fi înlăturată ca efect al principiului aplicării prioritare a normelor unionale, ci îi pretinde Curții să constate încălcarea Articolului 148 (2) din Constituție, text care cuprinde, în mod implicit, o clauză de conformitate a legilor interne cu normele Uniunii Europene care au relevanță constituțională. În cazul normelor unionale lipsite de relevanță constituțională, competența de a remedia neconcordanța normativă a fost atribuită legislatorului sau, după caz, instanțelor judecătorești.

Prin decizia sa, Curtea a *constituționalizat, pe cale jurisprudențială, măsurile de protecție socială a muncii, reglementate prin norme europene și prin tratate internaționale*.

16 Adoptată la Strasbourg, la 3 mai 1996, și ratificată de România prin Legea nr. 74/1999.

17 Clauza de identitate din Constituția României este asociată Articolului 1 (3), care se referă explicit la „spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989”. Totuși, doctrina românească s-a dezinteresat, în mare parte, de clarificarea acestui concept; autorii care și-au asumat o astfel de analiză au rămas ancorați, de fapt, în examinarea raportului dintre dreptul intern constituțional și dreptul european, insistând fie pe infra-constituționalitatea dreptului european, fie pe ideea preeminenței lui absolute; ei nu abordează însă conținutul propriu-zis al noțiunii de identitate constituțională națională. La fel, Curtea Constituțională a României nu și-a asumat încă o poziție identitară substanțială, în mod autonom sau în raport cu principiul preeminenței dreptului european. În jurisprudența sa, Curtea a făcut doar trimeri de inventar la conceptul identității constituționale naționale, în acele cauze în care a verificat condiționările normei europene, în cadrul controlului de constituționalitate. Pentru mai multe detalii în acest sens v. M. Guțan, „Identitatea constituțională românească între pozitivism juridic și abordare interdisciplinară”, în Raluca Bercea (dir.), *Comparația în științele sociale. Mizele interdisciplinarității*, Universul Juridic, București, 2015, p.170-208.

În speță, respectarea Articolului 148 din Constituție ar fi presupus ca legislatorul intern să se achite de obligația lui constituțională de a garanta, pe plan legislativ, cel puțin același conținut al dreptului la măsuri de protecție socială a muncii cu cel prevăzut în actele obligatorii ale Uniunii Europene, precum și de a pune de acord, în permanență, legislația națională infraconstituțională cu actele obligatorii ale Uniunii Europene.

2.2. Imunitatea jurisdicțională pentru normele europene fără relevanță constituțională

Când o normă internă se află în conflict cu norme europene obligatorii care nu îndeplinesc condiția subiectivă a unui nivel suficient de relevanță constituțională, Curtea a refuzat să-și asume rolul de legislator negativ; în astfel de cazuri, ea a respins ca neîntemeiate excepțiile de neconstituționalitate invocate și a propus soluții alternative, care trimit fie la legislativ, în calitate de unică autoritate competentă să modifice sau să abroge acte normative, fie la judecătorul intern, în calitatea lui de judecător de drept comun al dreptului unional, competent să aplice efectiv normele europene și să le confere, în concret, aplicare prioritară față de norme interne contrare.

Această atitudine juridică a Curții Constituționale nu distinge între tipologia normelor europene invocate în cauză; ea a rămas aceeași, indiferent dacă norma unională relevantă este un tratat, un regulament sau o directivă. În plus, o analiză cronologică a acestei jurisprudențe a Curții nu permite identificarea, în timp, a unor variații sau a unor nuanțări semnificative ale raționamentului aplicat. Mai jos sunt câteva mostre ale acestei jurisprudențe, care indică în mod clar poziționarea Curții în situațiile în care a considerat ca fiind lipsite de relevanță constituțională unele prevederi din tratate, regulamente sau directive.

Spre exemplu, în 2013, Curtea Constituțională a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a unor dispoziții din Legea nr. 92/2007, privind serviciile de transport public local. În susținere, s-a precizat că unele prevederi ale legii sunt contrare Regulamentului nr. 1370/2007 și, implicit, încalcă Articolul 148 (2) și (4) din Constituția României, care consacră principiul preeminenței normelor unionale obligatorii. Curtea a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate invocată, pe motiv că legea internă a fost adaptată cadrului normativ conturat de reglementările europene cu caracter obligatoriu. În plus, „constatarea unor eventuale neconcordanțe între legea internă și reglementarea europeană (...) și aplicarea, în consecință, a principiului priorității normelor de drept european (...), reprezintă (...) atributul exclusiv al autorității judecătorești. Instanța judecătorească este singura competentă ca, în exercitarea rolului său de îndeplinire a justiției, să interpreteze ansamblul prevederilor legislative interne și europene incidente speței și să le aplice, în urma evaluării elementelor de fapt specifice cauzei. Totodată, în temeiul Articolului 148 (4) din Legea fundamentală, legiuitorul este singurul îndrituit să intervină pe plan legislativ, dacă sunt constatate neconcordanțe între legea internă și actul normativ de drept european cu caracter obligatoriu”¹⁸.

¹⁸ Decizia nr. 125, 7 martie 2013, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 338, 10 iunie 2013. În același sens, Decizia nr. 343, din 24 sept. 2013, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 669, 31 dec. 2013.

Altădată, Curtea a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a unor reglementări financiar-fiscale, raportat la prevederile Articolului 148 din Constituția României și ale Directivei 2006/112/CE, care pretinde consultarea Comitetului TVA înainte de adoptarea unor reglementări de natură financiar-fiscală de tipul celor adoptate de legislatorul român. Prin Decizia nr. 354 din 24 septembrie 2013¹⁹, Curtea Constituțională a reținut că „deși Curtea de Justiție a Uniunii Europene a pronunțat hotărâri referitoare la dispozițiile directivei invocate, prin care a stabilit în mod clar, precis și neechivoc înțelesul acesteia, norma nu are relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare a Constituției de către legea națională. Prin urmare, îi revine instanței de judecată competența de a realiza toate demersurile necesare pentru aflarea situației reale, referitoare la existența sau inexistența consultărilor Comitetului TVA și, studiind jurisprudența europeană, fie să o aplice în mod direct, fie, dacă consideră necesar, să formuleze o întrebare preliminară”.

Prin Decizia nr. 157 din 19 martie 2014²⁰, Curtea a considerat că norma de drept european interpusă normei de referință - Articolul 108 (3) din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene²¹ - are un caracter clar și previzibil, însă este lipsită de relevanță constituțională, astfel încât ea nu poate constitui temei al controlului de constituționalitate și, implicit, nici al cenzurii actului normativ intern. În speță, normele europene relevante reglementau obligația legislativului român de a adopta măsuri în domeniul ajutoarelor de stat, cu respectarea procedurilor prevăzute de dreptul european, printre care și informarea Comisiei cu privire la proiectele normative care urmăresc să instituie sau să modifice ajutoarele de stat. Încălcarea obligațiilor asumate prin Tratat ar fi putut conduce la desființarea sau la modificarea ajutorului, în cazul în care Comisia ar fi constatat incompatibilitatea măsurilor cu piața internă, și chiar la sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene, dacă statul ar fi refuzat să respecte o decizie a Comisiei.

Curtea Constituțională a considerat că dispozițiilor Articolului 108 (3) din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, care vizează procedura de notificare a Comisiei de către statele membre, nu li se poate atribui valoare de principiu, de natură să ridice la rang de normă constituțională această obligație de informare. De aceea, s-a apreciat că norma de drept european interpusă normei de referință nu poate constitui temei al controlului de constituționalitate și nici temei al cenzurării actului normativ intern, din perspectiva unei încălcări a Legii fundamentale. Prin urmare, Curtea a constatat că obiecția de neconstituționalitate cu care a fost sesizată este inadmisibilă.

Într-o altă cauză, din 2015²², Curtea a considerat că nu este de competența ei să examineze conformitatea unei dispoziții de drept intern cu textul Tratatului de Funcționare

19 *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 764, 9 dec. 2013.

20 *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 296, 23 aprilie 2014.

21 Articolul 108 (3) din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, potrivit căruia „Comisia este informată în timp util pentru a-și prezenta observațiile cu privire la proiectele care urmăresc să instituie sau să modifice ajutoarele. În cazul în care apreciază că un proiect nu este compatibil cu piața internă în conformitate cu dispozițiile articolului 107, Comisia inițiază fără întârziere procedura prevăzută la alineatul precedent [desființarea sau modificarea ajutorului de către statul în cauză în termenul stabilit de Comisie, respectiv sesizarea directă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, prin derogare de la articolele 258 și 259, n.m.]”.

22 Decizia nr. 750, 4 noiembrie 2015, *Monitorul Oficial al României*, nr. 18, 11 ian. 2016.

a Uniunii Europene, din perspectiva Articolului 148 (2) din Constituție; această competență revine judecătorului de drept comun care, eventual, poate adresa Curții de Justiție a Uniunii Europene o întrebare preliminară, la cererea părții interesate sau din oficiu, pentru a stabili, în concret, modul de aplicare a legislației interne în raport de dreptul Uniunii Europene²³.

Aceste extrase din jurisprudența Curții Constituționale sunt doar câteva mostre ale modului în care Curtea Constituțională a înțeles să consacre, în jurisprudența sa, imunitatea jurisdicțională a normelor europene lipsite de relevanță constituțională.

3. Obiectul controlului

3.1. Invocarea prevederilor de drept ale Uniunii Europene în situații de natură pur internă. (I)relevanță

În 2013, Curtea Constituțională a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a unor dispoziții din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 51/2008, referitoare la ajutorul public judiciar în materie civilă. În motivarea excepției s-a susținut, *inter alia*, că normele invocate împiedică accesul liber, real și efectiv la o justiție independentă, prin costurile foarte mari pe care le impun justițiabililor, și creează o discriminare între persoanele cu posibilități materiale și cele lipsite de astfel de resurse. Ca atare, normele interne sunt contrare reglementărilor europene și internaționale care pretind garantarea liberului acces la justiție și, implicit, ele sunt contrare Articolului 148 (2) din Constituție, referitor la aplicarea prioritara a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și a celorlalte reglementări europene cu caracter obligatoriu, în raport cu dispozițiile contrare din legile interne.

Curtea Constituțională a constatat că Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 51/2008 reprezintă o transpunere a Directivei 2003/8/CE, referitoare la îmbunătățirea accesului la justiție în litigiile transfrontaliere prin stabilirea unor norme comune de asistență judiciară. Pentru a evita orice discriminări între cetățenii proprii și cetățeni ai celorlalte state membre, legislatorul român a reglementat în mod similar drepturile la asistență judiciară, atât în cazul cetățenilor străini aflați în litigii transfrontaliere, cât și în cazul cetățenilor români implicați într-un proces intern.

În cauză, autorul excepției de neconstituționalitate se afla într-o situație pur internă. Ca atare, Curtea a apreciat că normele europene sunt irelevante în acest caz, cu toate că Guvernul, în calitate de legislator delegat, a acordat beneficiul legii de transpunere a Directivei 2003/8/CE tuturor cetățenilor români, chiar dacă ei nu s-ar afla într-un litigiu transfrontalier²⁴.

Acest mod de raportare a Curții Constituționale la aplicarea dreptului european este recurent în jurisprudența sa²⁵ și a fost confirmat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

23 V., în același sens, și Decizia nr. 1249, 7 oct. 2010, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 764, 16 nov. 2010; Decizia nr. 383, 23 martie 2011, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 281, 21 aprilie 2011; Decizia nr. 64, 24 feb. 2015, *loc. cit.*

24 Decizia nr. 394, 1 oct. 2013, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 713, 20 nov. 2013.

25 Spre exemplu, Decizia nr. 442, 29 oct. 2013, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 767, 9 dec. 2013;

De pildă, în Hotărârea preliminară din 7 iulie 2011, pronunțată în cauza C-310/10, instanța europeană a motivat în termeni similari soluționarea unei cereri formulate de Curtea de Apel Bacău²⁶.

În speță, întrebările preliminare priveau chestiunea de a ști dacă principiul supremației dreptului Uniunii se aplică și atunci când - într-o situație care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii - statul membru dispune ca o normă internă prin care a ales să transpună dispoziții unionale *să nu se aplice sau să fie interpretată într-un mod care ar fi contrar dispozițiilor acelor norme europene*.

În această privință, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a precizat că, atunci când o normă de drept național face trimitere la o normă de drept unional, necesitatea de a asigura interpretarea uniformă a normelor unionale poate justifica extinderea competenței Curții în materie de interpretare, chiar și la conținutul unor astfel de norme interne; totuși, nu se poate consacra supremația normei unionale, în raport cu norma internă de rang superior, cu consecința implicită de a înlătura aplicarea normei interne sau interpretarea dată acesteia, pentru că o astfel de soluție ar încălca repartizarea competențelor între Uniune și statele membre.

3.2. Sancționarea încălcării principiului priorității dreptului Uniunii Europene

Prin Decizia nr. 1039 din 5 decembrie 2012²⁷, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea de ansamblu a Legii nr. 299/2011, care abroga un articol din Legea contenciosului administrativ, referitor la exercitarea căii de atac a revizuirii. În motivare, Curtea a precizat că dispozițiile legii de abrogare sunt neconstituționale, în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile, pronunțate de instanțele de recurs cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene.

În 2012, Curtea Constituțională a fost sesizată cu o nouă excepție de neconstituționalitate a Legii nr. 299/2011. În motivarea excepției s-a susținut că legea de abrogare a fost adoptată într-o redactare diferită și cu un conținut contrar propunerii legislative inițiale. În plus, faptul că textul adoptat de legislator desființea o cale extraordinară de atac în contenciosul administrativ contravenea unei decizii anterioare a Curții Constituționale. Curtea a respins această nouă excepție ca inadmisibilă, pe considerentul că se constatase deja, anterior, neconstituționalitatea de ansamblu a Legii nr. 299/2011. Ea a făcut referire la considerentele care au fundamentat acea decizie de admitere și a reținut că „înlăturarea, prin Legea nr. 299/2011, a unui mijloc procedural care permitea redeschiderea unor procese soluționate irevocabil, dar în cursul cărora s-a încălcat dreptul Uniunii Europene, mijloc care asigura aplicarea unitară a legislației europene, astfel cum trebuia aceasta interpretată încă de la intrarea sa în vigoare, este de natură să nesocotească obligația

Decizia nr. 476, 21 nov. 2013, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 67, 27 ian. 2014.

26 §§ 39-42 și, respectiv, 46-47; hotărârea este disponibilă la curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de635d8eb6227442b8ab5eed96b6c15352.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaNyPe0?text=&docid=108122&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1135261 (accesată la 05.10.2020).

27 *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 61, 29 ian. 2013.

asumată de statul român prin Actul de aderare, obligație înscrisă în Articolul 4 (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană și garantată prin Articolul 148 (4) din Constituție²⁸.

3.3. Garantarea aplicării uniforme a dreptului european

În 2014, Curtea Constituțională a fost sesizată cu obiecția de neconstituționalitate a unor dispoziții din Legea privind parteneriatul public-privat. În motivarea obiecției, s-a susținut că această lege nu definește criteriile de identificare a „motivelor excepționale, legate de interesul național sau local”, care ar permite partenerului public să modifice unilateral sau să rezilieze un contract de parteneriat public-privat. Având în vedere că legea invocată este o transpunere infidelă a unor norme europene, legislatorul ar fi trebuit să indice care este directiva relevantă la care justițiabilii se pot raporta.

Curtea a reținut existența unei dispute între Guvern și autorii obiecției de neconstituționalitate în ceea ce privește directiva aplicabilă parteneriatului public-privat, și a apreciat că incertitudinea creată îi este imputabilă legislatorului, care nu și-a îndeplinit obligația de a indica, în cuprinsul legii interne, care sunt actele unionale transpuse prin această lege. Curtea a reținut că ambele directive care ar putea avea relevanță în acest context²⁹ instituie condiții aproape identice pentru modificarea sau denunțarea unilaterală a contractului de parteneriat public-privat; cu toate acestea, legea internă de transpunere conține o soluție normativă care tinde să se sustragă condițiilor prevăzute de cele două directive, ceea ce echivalează cu încălcarea, de către Parlament, a dispozițiilor Articolului 148 (4) din Constituție, text care reglementează tocmai rolul legislativului de garant al respectării obligațiilor care rezultă din actul aderării³⁰.

4. Curtea Constituțională și Curtea de Justiție a Uniunii Europene: un dialog judiciar dincolo de zona de confort? Cauza *Coman et alii/ Inspectoratul General pentru Imigrări et alii*³¹

4.1. Întrebări preliminare

O privire de ansamblu asupra jurisprudenței Curții Constituționale în materia receptării dreptului european ar părea să indice deschiderea spre un dialog judiciar cu Curtea de Justiție a Uniunii Europene³². Deși relativ puține³³, aceste decizii ale Curții

28 Decizia nr. 58, 21 feb. 2013, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 155, 22 martie 2013.

29 Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului, din 26 feb. 2014, privind atribuirea contractelor de concesiune, sau Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului, din 26 feb. 2014, privind achizițiile publice, și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, ambele publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 94, 28 martie 2014.

30 Decizia nr. 390, 2 iulie 2014, *Monitorul Oficial al României*, nr. 532, Partea I, 17 iulie 2014.

31 CJUE, Cauza C-673/16, *Coman et alii/Inspectoratul General pentru Imigrări et alii*, 5 iunie 2018.

32 Pentru argumente privind jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și dialogul judiciar cu această instanță, v. Decizia nr. 17, 21 ian. 2015, *Monitorul Oficial al României*, nr. 79, 30 ian. 2015.

33 Până la finalul anului 2013, Curtea Constituțională a invocat, în motivarea deciziilor sale, doar 45 de hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene - un număr extrem de redus pentru primii șapte ani de integrare a României și de acomodare cu dreptul unional și cu noile ierarhii normative care îl însoțesc.

Constituționale conțin trimiteri la hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene și preiau *dictum*-uri ale acesteia³⁴. În unele cauze, Curtea Constituțională i-a pretins legislatorului să-și respecte obligația de a adopta norme juridice în sensul hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene³⁵. Mai mult chiar, Curtea Constituțională s-a adaptat, inclusiv din punct de vedere procedural, la practici comune în fața instanței europene, cum sunt intervențiile *amicus curie*³⁶.

Cu toate acestea, dialogul judiciar dintre Curtea Constituțională a României și instanța europeană este încă timid și insuficient. Proba acestei carențe a dialogului judiciar dintre cele două tribunale rămâne rezerva pe care Curtea Constituțională a manifestat-o constant față de procedura întrebărilor preliminare adresate Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Până în anul 2011, Curtea Constituțională a considerat că nu va fi cazul să adreseze vreodată o întrebare preliminară Curții de Justiție a Uniunii Europene, deoarece „nu este de competența Curții Constituționale să analizeze conformitatea unei dispoziții de drept național cu textul Tratatului de instituire a Comunității Europene (Tratatul CE) prin prisma Articolului 148 din Constituție. (...) În situația în care Curtea Constituțională s-ar considera competentă să se pronunțe asupra conformității legislației naționale cu cea europeană, s-ar ajunge la un posibil conflict de jurisdicții între cele două instanțe, ceea ce, la acest nivel, este inadmisibil”³⁷. În plus, „sarcina aplicării cu prioritate a reglementărilor comunitare obligatorii în raport cu prevederile legislației naționale revine instanței de judecată. Este o chestiune de aplicare a legii, și nu de constituționalitate”³⁸.

În anul 2011, Curtea Constituțională a admis, totuși, că dialogul judiciar și cooperarea cu Curtea de la Luxemburg presupune și posibilitatea tribunalului constituțional „de a aplica, în cadrul controlului de constituționalitate, hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene” și de a formula întrebări preliminare, pentru a determina conținutul normei europene³⁹. În anii care au urmat, Curtea Constituțională nu a făcut însă uz de această posibilitate, pe care și-o acceptase în 2011, și a menținut aceeași „atitudine prudentă, de evitare a posibilelor conflicte de jurisdicție”⁴⁰ pe care le-ar fi putut genera, în opinia ei, practica întrebărilor preliminare.

Ieșirea din zona de confort s-a produs cu adevărat abia la finalul anului 2016, când Curtea Constituțională a formulat prima cerere preliminară, într-un dosar care avea ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Articolului 277 din Codul civil

34 V. Decizia nr. 17, 21 ian. 2015, *loc. cit.*, referitoare la neconstituționalitatea Legii privind securitatea cibernetică a României, unde Curtea Constituțională a făcut trimitere la Hotărârea din 8 aprilie 2014 a Curții de Justiție a Uniunii Europene, pronunțată în cauzele conexe C-293/12 – *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources et alii* și C-594/12 – *Kärntner Landesregierung et alii c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources et alii*.

35 De pildă, în Decizia nr. 568, 5 sept. 2015, *Monitorul Oficial al României* nr. 844, 12 nov. 2015, Curtea Constituțională a invocat practica Curții de Justiție a Uniunii Europene privind accesul la informații confidențiale în materia concurenței atunci când a analizat unele modificări legislative adoptate de legislatorul român.

36 Decizia nr. 887, 15 dec. 2015, *Monitorul Oficial al României*, nr. 191, Partea I, 15 martie 2016.

37 Decizia nr. 1596, 26 nov. 2009, *Monitorul Oficial al României*, nr. 37, Partea I, 18 ian. 2010.

38 Decizia nr. 1249, 7 oct. 2010, *loc. cit.*

39 Decizia nr. 668, 18 mai 2011, *loc. cit.*

40 T. Toader, *Raportul Național prezentat de Curtea Constituțională a României*, Conferința Curților Constituționale Europene, Viena. 2014.

(„Interzicerea sau echivalarea unor forme de conviețuire cu căsătoria”)⁴¹. Cauza ridică problema libertății de circulație și de stabilire pe teritoriul Uniunii Europene, în condiții de egalitate și nediscriminare, a partenerilor din căsătoriile heterosexuale și a celor din căsătoriile homosexuale, legal încheiate în state membre care recunosc căsătoria între persoane de același sex. Voi reda pe scurt circumstanțele acestei cauze și miza pe care o implică.

4.2. Cauza *Coman et alii/Inspectoratul General pentru Imigrări et alii*⁴²

Domnul Relu Adrian Coman, cetățean român, și Domnul Robert Clabourn Hamilton, cetățean american, au locuit împreună în Statele Unite, timp de patru ani, și s-au căsătorit la Bruxelles, în 2010. În decembrie 2012, cei doi soți le-au solicitat autorităților române să recunoască dreptul Domnului Hamilton de a lucra și de a locui permanent în România. Cererea lor se întemeia pe Directiva privind exercitarea liberei circulații⁴³, care prevede că soțul unui cetățean al Uniunii are dreptul să se alăture celui din urmă, în statul membru în care locuiește cetățeanul european.

Autoritățile române au refuzat să îi acorde Domnului Hamilton dreptul de ședere în România, pe motiv că, *inter alia*, în acest stat, partenerul american nu poate fi calificat drept „soț” al unui cetățean al Uniunii, de vreme ce sistemul juridic român nu recunoaște căsătoriile între persoane de același sex.

Cei doi soți au contestat în instanță decizia autorităților române. În cadrul acestui litigiu, Curtea Constituțională a fost sesizată cu o excepție de neconstituționalitate a dispozițiilor Articolului 277 din Codul civil care, în limita relevanței lor pentru această cauză, prevede următoarele: „(2) Căsătoriile dintre persoane de același sex încheiate sau contractate în străinătate fie de cetățeni români, fie de cetățeni străini nu sunt recunoscute în România. (...) (4) Dispozițiile legale privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European rămân aplicabile”. În acest context, Curtea Constituțională a adresat o întrebare preliminară Curții de Justiție a Uniunii Europene, căreia i-a cerut să analizeze dacă Domnului Hamilton trebuie să i se recunoască un drept de ședere permanentă în România, în calitate de soț al unui cetățean al Uniunii care și-a exercitat libertatea de circulație.

(a) Concluziile Avocatului General Melchior Wathelet subliniau, deja, că problema juridică aflată în centrul litigiului nu privește legalizarea căsătoriei între persoane de același sex, ci libera circulație a cetățenilor Uniunii. Recunoașterea juridică a relațiilor între persoane de același sex este o chestiune care ține exclusiv de competența statelor

41 Trimiterea preliminară face obiectul dosarului *Coman et alii*, nr. C-673/16 (Curtea Constituțională), respectiv 78D/2016 (Curtea de Justiție a Uniunii Europene).

42 Hotărârea este disponibilă, în limba română, la curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=202542&doclang=RO (consultată la 05.10.2020)

43 Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (*JO* 2004, L 158, p. 77, rectificări în *JO* 2004, L 229, p. 35, și în *JO* 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

membre; acestea sunt libere să autorizeze sau nu o asemenea căsătorie, în ordinea lor juridică internă, însă ele trebuie să respecte obligațiile care le revin în legătură cu libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii.

Avocatul General a mai precizat că noțiunea „soț” este legată de viața de familie, care este protejată în mod identic atât de Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, cât și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Curtea de la Strasbourg a recunoscut dreptul cuplurilor homosexuale de a avea o viață de familie⁴⁴ și de a obține recunoașterea și protecția juridică a cuplului lor⁴⁵. În plus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că, în domeniul reîntregirii familiei, protecția familiei tradiționale este un obiectiv care nu poate justifica discriminarea pe motive de orientare sexuală.

De remarcă, de asemenea, că Directiva privind exercitarea liberei circulații nu se referă deloc la vreun drept al statelor membre de a stabili calitatea de „soț”, ceea ce înseamnă că această noțiune trebuie să primească o interpretare autonomă și uniformă în întreaga Uniune. În această privință, Avocatul General a subliniat că noțiunea de „soț” la care se referă Directiva amintită este legată de un raport întemeiat pe căsătorie, fiind însă neutră cu privire la sexul persoanelor în cauză și la locul în care a fost încheiată acea căsătorie. În opinia Avocatului General, societățile statelor membre ale Uniunii au evoluat, în ultimul deceniu, în direcția recunoașterii căsătoriei între persoane de același sex⁴⁶, astfel încât nu se mai justifică menținerea jurisprudenței anterioare a Curții de la Luxemburg, potrivit căreia „termenul «căsătorie», conform definiției admise în mod obișnuit de statele membre, desemnează o uniune între două persoane de sex diferit”⁴⁷.

În această ordine de idei, noțiunea de „soț”, în sensul Directivei privind exercitarea liberei circulații, cuprinde și soții de același sex. Ca atare, o astfel de persoană are dreptul să locuiască în mod permanent pe teritoriul statului membru unde celălalt soț s-a stabilit, în calitate de cetățean al Uniunii. Această concluzie este valabilă și atunci când un cetățean al Uniunii se întoarce în statul său de origine, după ce anterior și-a început ori și-a consolidat o viață de familie în alt stat membru.

(b) Curtea de Justiție a Uniunii Europene (Marea Cameră) s-a pronunțat la 5 iunie 2018, într-o hotărâre seminală, care a impus reconsiderări legislative în mai multe state membre.

În esență, Curtea a păstrat linia argumentativă prezentată în concluziile Avocatului General. Ea a reamintit că Directiva 2004/38 califică în mod expres „soțul” ca „membru de familie” și a subliniat că noțiunea de „soț” „desemnează o persoană legată de o altă persoană prin căsătorie (...), [este o noțiune] neutră din punct de vedere al genului (...) susceptibilă să înglobeze soțul de același sex al cetățeanului Uniunii”⁴⁸. În aplicarea Directivei, „un stat membru nu poate invoca dreptul său național, pentru a se opune recunoașterii pe teritoriul său - exclusiv în scopul acordării unui drept de ședere derivat

44 CEDO, 24 iunie 2010, *Schalk și Kopf c. Austria* (§ 94).

45 CEDO, 21 iulie 2015, *Oliari et alii c. Italia* (§ 185).

46 Căsătoria între persoanele de același sex este în prezent autorizată în 13 state membre ale Uniunii. În temeiul Hotărârii Curții Constituționale Austriece din 4 decembrie 2017 (G 258-259/2017-9), ea va fi autorizată și în Austria, cel târziu la 1 ianuarie 2019.

47 CJUE, 31 mai 2001, *D și Suedia/Consiliul* (C-122/99 P și C-125/99 P).

48 CJUE, Cauza C-673/16, *Coman et alii/Inspectoratul General pentru Imigrări et alii* (5 iunie 2018), §§ 33-34.

unui resortisant al unui stat terț - a căsătoriei încheiate de acesta cu un cetățean al Uniunii de același sex, într-un alt stat membru, în conformitate cu dreptul acestuia din urmă⁴⁹.

În termenii Curții, refuzul de a recunoaște căsătoria, în aceste circumstanțe, ar fi susceptibil să împiedice exercitarea dreptului recunoscut cetățeanului european de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, consacrat la Articolul 21 (1) din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene. Consecința unui refuz ar fi, așadar, privarea unui cetățean al Uniunii de posibilitatea de a se întoarce în statul membru al cărui resortisant este, însoțit de soțul său⁵⁰. Or, o restricție privind libera circulație a persoanelor nu poate fi justificată decât atunci când se întemeiază pe considerente obiective de interes general și când este proporțională cu obiectivul legitim urmărit de dreptul național⁵¹.

În ceea ce privește motivele de interes general, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a constatat că mai multe guverne care au prezentat observații în această cauză au invocat caracterul fundamental al instituției căsătoriei și voința unor state membre de a asocia juridic căsătoria exclusiv cu uniunea dintre un bărbat și o femeie, așa cum rezultă, de altfel, din normele constituționale ale mai multor membre; ca atare, în aceste opinii, o restricție privind Articolul 21 din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene ar putea fi justificată de motive privind ordinea publică și identitatea națională, prevăzute la articolul 4 (2) din Tratatul Uniunii Europene. Totuși, Curtea a reaminit că, atunci când este utilizată pentru a justifica derogări de la o libertate fundamentală, noțiunea de „ordine publică” trebuie interpretată în mod strict, pentru a se evita situația în care ar putea fi definită unilateral, de fiecare stat membru, fără exercitarea unui control din partea instituțiilor Uniunii. Ca atare, ordinea publică poate fi invocată exclusiv în cazul unei amenințări reale și grave, care afectează un interes fundamental al societății⁵².

În aprecierea Curții, „obligația unui stat membru de a recunoaște o căsătorie între persoane de același sex încheiată într-un alt stat membru, conform dreptului acestui stat, exclusiv în scopul acordării unui drept de ședere derivat unui resortisant al unui stat terț, nu aduce atingere instituției căsătoriei în acest prim stat membru, care este definită de dreptul național și intră (...) în competența statelor membre. Ea nu presupune legiferarea de către statul membru menționat, în dreptul său național, a instituției căsătoriei între persoane de același sex. Ea se limitează la obligația de a recunoaște asemenea căsătorii, încheiate într-un alt stat membru conform dreptului acestui stat, exclusiv în scopul exercitării drepturilor pe care dreptul Uniunii le conferă acestor persoane (...) o asemenea obligație de recunoaștere exclusiv în scopul acordării unui drept de ședere derivat unui resortisant al unui stat terț nu aduce atingere identității naționale și nici nu amenință ordinea publică a statului membru în cauză”⁵³.

Curtea a mai subliniat că dreptul la respectarea vieții private și de familie, garantat de Articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale, este un drept fundamental, care are același domeniu de aplicare cu dreptul garantat de Articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului; și, potrivit jurisprudenței Curții de la Strasbourg, relația pe care

49 *Idem*, § 36.

50 *Idem*, § 40.

51 *Idem*, § 41.

52 *Idem*, §§ 42-44.

53 *Idem*, §§ 45-46.

o are un cuplu format din persoane de același sex este susceptibilă să intre în sfera noțiunii de „viață privată”, precum și a noțiunii de „viață de familie”, la fel ca relația unui cuplu heterosexual aflat în aceeași situație⁵⁴. Prin urmare, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a decis că „întro situație în care un cetățean al Uniunii a făcut uz de libertatea sa de circulație deplasându-se și locuind efectiv, în conformitate cu condițiile prevăzute la Articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38, într-un alt stat membru decât cel a cărui cetățenie o deține și a întemeiat sau a consolidat cu această ocazie o viață de familie cu un resortisant al unui stat terț, de același sex, de care este legat printr-o căsătorie legal încheiată în statul membru gazdă, Articolul 21 alineatul (1) din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene trebuie să fie interpretat în sensul că se opune ca autoritățile competente ale statului membru a cărui cetățenie o deține cetățeanul Uniunii să refuze acordarea unui drept de ședere pe teritoriul acestui stat membru resortisantului menționat, pentru motivul că dreptul statului membru menționat nu prevede căsătoria între persoane de același sex”⁵⁵.

(c) Atunci când a analizat excepția de neconstituționalitate invocată în cauză, cu privire la Articolul 277 (2) și (4) din Codul civil, *Curtea Constituțională* a urmat decizia Curții de la Luxemburg și a aplicat, corespunzător, Articolul 21 (1) din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene și prevederile Directivei 2004/38. Pe linia jurisprudenței sale constante în cauzele care implică dreptul european, Curtea a constatat că Articolul 21 (1) din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene și prevederile relevante din Directiva 2004/38, interpusse normei de referință în cadrul controlului de constituționalitate, au atât un înțeles precis și neechivoc, stabilit în mod clar de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cât și relevanță constituțională, întrucât vizează un drept fundamental, respectiv dreptul la viață intimă, familială și privată. În acest sens, Curtea a reiterat concluziile instanței europene și a constatat că relația pe care o are un cuplu format din persoane de același sex intră în sfera noțiunii de „viață privată”, precum și a noțiunii de „viață de familie”, la fel ca relația stabilită între partenerii unui cuplu heterosexual, ceea ce determină incidența protecției dreptului fundamental la viață privată și de familie, garantat de Articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, de Articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și de Articolul 26 din Constituția României.

Prin urmare, Curtea a considerat că „dispozițiile art. 277 alin. (2) din Codul civil, potrivit cărora «căsătoriile dintre persoane de același sex încheiate sau contractate în străinătate fie de cetățeni români, fie de cetățeni străini nu sunt recunoscute în România» nu pot constitui temeiul, pentru autoritățile competente ale statului român, de a refuza acordarea dreptului de ședere, pe teritoriul României, soțului – resortisant al unui stat membru al Uniunii Europene și/sau a unui stat terț, persoană de același sex, care este legat printr-o căsătorie, legal încheiată pe teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene, cu un cetățean român, cu domiciliul ori reședința în România, sau cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene, care are dreptul de rezidență în România, pentru motivul că dreptul intern român nu prevede/recunoaște căsătoria între persoane de același sex”⁵⁶.

54 Curtea a invocat, în acest sens, hotărârile CEDO pronunțate în cauzele *Vallianatos et alii c. Grecia* (7 noiembrie 2013) și în *Orlandi et alii c. Italia* (14 decembrie 2017).

55 CJUE, Cauza C-673/16, *Coman et alii/Inspectoratul General pentru Imigrări et alii* (5 iunie 2018), § 51 din motivare și punctul 1 din dispozitiv.

56 Decizia nr. 534, 18 iulie 2018, § 42, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 842, 3 octombrie 2018. Decizia

La 18 iulie 2018, cu majoritate de voturi, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate cu care a fost sesizată și a constatat că „dispozițiile art. 277 alin. (2) și (4) din Codul civil sunt constituționale [doar] în măsura în care permit acordarea dreptului de ședere pe teritoriul statului român, în condițiile stipulate de dreptul european, soților - cetățeni ai statelor membre ale Uniunii Europene și/sau cetățeni ai statelor terțe – din căsătoriile dintre persoane de același sex, încheiate sau contractate într-un stat membru al Uniunii Europene”⁵⁷.

(d) Acestei decizii a Curții Constituționale i-au fost anexate două *opinii separate (disidente)*, una individuală și alta conjunctă. Într-o primă opinie se susține, în esență, că excepția de neconstituționalitate invocată în cauză ar fi trebuit respinsă ca inadmisibilă, pentru că ea „trebuia să vizeze un alt obiect (...) și să fie ridicată într-un alt cadrul procesual (...). Or, prin neobservarea acestor două aspecte esențiale, s-a ajuns la pronunțarea unei decizii de admitere în privința unor texte legale care nu aveau incidență în soluționarea pretențiilor reclamanților”⁵⁸. Pe de altă parte, „după pronunțarea Hotărârii din 5 iunie 2018, de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, problema a devenit una de interpretare și aplicare a dreptului european, nemaifiind una de constituționalitate”⁵⁹.

A doua opinie separată conjunctă a fost în dezacord cu soluția de admitere adoptată de Curte, pe motiv că „dispozițiile art.277 alin.(2) și (4) din Codul civil nu au o legătură directă cu obiectul litigiului în care s-a ridicat excepția de neconstituționalitate”⁶⁰; „excepția de neconstituționalitate ridicată cu privire la dispozițiile menționate ale Codului civil trebuia respinsă ca inadmisibilă, întrucât acestea nu au o legătură indisolubilă cu soluționarea litigiului dintre reclamanți și Inspectoratul General pentru Imigrări”⁶¹.

(e) *Miza cauzei ‘Coman et alii’* a fost mai amplă decât aceea a inițierii unui dialog judiciar eficient între Curtea Constituțională a României și Curtea de Justiție a Uniunii Europene; prin re/interpretarea pe care Curtea de la Luxemburg putea să o dea noțiunilor de „soț” și de „căsătorie”, în termenii dreptului unional, hotărârea pronunțată în această cauză era susceptibilă să traseze marginile, până acum ușor vălurite, ale unor concepte și valori fundamentale pentru construcția europeană: libertatea de circulație și protecția vieții de familie.

În cazul României, cauza *Coman et alii* și problema inerentă legată de protecția vieții de familie ar fi putut să readucă în discuție deschisă concurența normativă dintre Convenția Europeană a Drepturilor Omului, asociată prevederilor Articolului 20 din Constituție, și Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, asociată Articolului 148 din Constituție. În contextul unei protecții care este garantată prin reglementări identice, dar plasate diferit în ordinea constituțională, Curtea Constituțională ar fi urmat să

este disponibilă la lege5.ro/Gratuit/gmydinzs4q/decizia-nr-534-2018-referitoare-la-admiterea-excepției-de-neconstituționalitate-a-dispozițiilor-art-277-alin-2-si-4-din-codul-civil (consultată la 05.10.2020).

57 Dispozitivul Deciziei nr. 534/18.07.2018, *cit. supra*.

58 Decizia nr. 534/18.07.2018, *cit. supra*, Opinia separată formulată de Judecător, prof. univ. dr. Mona-Maria Pivniceru, § 28.

59 *Idem*, § 29.

60 Decizia nr. 534/18.07.2018, *cit. supra*, Opinia separată formulată de Judecătorii Mircea Ștefan Minea și Petre Lăzăroiu, § 4.

61 *Idem*, § 5.

justifice alegerea unei variante normative în detrimentul celeilalte. Trimiterea prejudicială părea să indice opțiunea Curții, aceea de a asimila protecția vieții de familie prevederilor Cartei Europene, cu toate că dispozițiile Articolului 148 din Constituție asigură prevalența Cartei doar asupra normelor infra-constituționale, pe când Articolului 20 din Constituție plasează Convenția Europeană a Drepturilor Omului pe o poziție supra-constituțională. Or, în cauza *Coman et alii*, ar fi fost mai favorabilă părților o definiție a noțiunilor de „soț”, „căsătorie” și „viață de familie” în conformitate cu interpretarea din jurisprudența Curții de la Strasbourg.

Soluționarea cauzei, la nivel european sau/și intern, nu a despărțit până la capăt apele în toate aceste chestiuni. Totuși, recenta ieșire a Curții Constituționale din zona sa de confort a forțat puțin limitele poziției pe care aceasta și-a asumat-o și pe care a consolidat-o până în prezent, aceea de gardian autonom al ordinii juridice interne. Pentru că acest rol revendicat de Curte risca să fie alterat de o eventuală hotărâre a Curții de la Luxemburg, care ar fi redefinit noțiuni fundamentale pentru înseși ordinea juridică internă. Ceea ce, parțial, s-a și întâmplat. Opiniile separate care au fost anexate deciziei majorității sunt (și) un indicator al acestui rol (de) „iritant” pe care îl poate avea dreptul european pentru activitatea și pentru competențele Curții Constituționale. Cu disconfortul, dar și promisiunea, inerente oricărui „iritant”.

5. Concluzii

Sesizarea Curții Constituționale cu obiecții sau cu excepții de neconstituționalitate legate de aplicarea dreptului european și de raportul dintre acesta și dreptul național sunt relativ puține în ansamblul jurisprudenței Curții. Totuși, jurisprudența lacunară în această materie, pe alocuri contradictorie sau insuficient ori rudimentar argumentată, reflectă câteva întâlniri contextuale care, în timp, au familiarizat Curtea cu particularitățile aplicării dreptului european și au contribuit la depășirea unor interpretări baricadate de principiul constituționalismului clasic.

Linia interpretativă trasată de Curtea Constituțională în privința raportului dintre dreptul național și dreptul european a fost evidențiată pentru prima dată în Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003 și a fost confirmată în jurisprudența sa ulterioară. Abordarea Curții indică existența unei tensiuni intrinseci între ordinea juridică europeană și ordinea constituțională internă: dreptul european are un caracter supra-legal și infra-constituțional; el se aplică cu prioritate față de normele interne inferioare, dar nu poate înlătura înseși normele constituționale, atunci când ele sunt contrare normelor europene.

Tensiunea dintre cele două ordini juridice explică și anxietatea cu care Curtea Constituțională a tratat, în jurisprudența sa, cauzele care pun problema raportului dintre normele interne și normele europene. În acest sens, Curtea a afirmat supremația Constituției asupra întregii ordini juridice naționale și a supus norma europeană unui control de constituționalitate atunci când a apreciat, discreționar, că aceasta din urmă are relevanță constituțională. Pe de altă parte, ea a consacrat imunitatea jurisdicțională a normelor europene fără relevanță constituțională; în acest caz, sarcina de a remedia eventuala neconcordanță normativă a fost atribuită legislatorului, în calitate de unică

autoritate competentă să modifice și să abroge acte normative, sau, după caz, judecătorului intern, în calitatea lui de judecător de drept comun al dreptului unional, competent să aplice efectiv normele europene și să le confere prioritate în raport cu norme interne contrare.

Prin faptul că promovează prioritatea normelor unionale exclusiv în raport cu legile infra-constituționale, iar nu și în raport cu Legea fundamentală, Curtea Constituțională tinde să acționeze ca un gardian al ordinii juridice naționale, la fel cum Curtea de Justiție a Uniunii Europene acționează ca un gardian al ordinii juridice unionale. Această formă de autonomie revendicată de Curtea Constituțională este însă contrară concepției care stă la baza arhitecturii juridice a Uniunii Europene. În jurisprudența sa, Curtea de la Luxemburg nu distinge între judecătorul intern constituțional și cel ordinar, pe care îi consideră, deopotrivă, judecători de drept comun ai dreptului unional, obligați să respecte principiul aplicării prioritare a dreptului european.

Atitudinea rezervată a Curții Constituționale române față de dreptul european nu este însă singulară. Aceași linie de raționament este utilizată și de omologul său francez, Consiliul Constituțional. De altfel, majoritatea curților constituționale din statele membre ale Uniunii Europene au adoptat, cel mai adesea, o poziție de respingere a supra-constituționalității dreptului european și au supus normele europene unui control de constituționalitate.

O conciliere fericită între cele două ordini juridice ar putea lua forma unui dialog efectiv între Curtea Constituțională și Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Până în prezent, Curtea Constituțională a ales să fie obedientă principiului clasic al constituționalității și a manifestat o rezervă constantă față de opțiunea unui asemenea dialog judiciar cu Curtea de la Luxemburg. Dincolo de câteva trimiteri la jurisprudența Curții Europene - majoritatea de circumstanță și foarte puține de autoritate – Curtea Constituțională a ales să păstreze distanța față de instanța europeană. Dezghețul cooperării cu Curtea de la Luxemburg s-a produs efectiv abia după zece ani de la momentul aderării și a luat forma unei întrebări preliminare, soluționată în iunie 2018. Acest prim pas spre un dialog judiciar eficient ar putea indica detașarea Curții de „conjugarea constituțională” a dreptului european și deschiderea sa spre acceptarea supremației dreptului european, nu doar ca principiu normativ, ci și funcțional.

În plus, asumarea efectivă de către Curtea Constituțională a rolului de receptor activ al dreptului european ar putea să apropie România, ceva mai mult, de portretul unui stat membru al Uniunii Europene, așa cum este el conturat de prevederile tratatelor de înființare și de funcționare. Dacă ea se va strădui îndeajuns, va semăna ...