

CJUE, Carta și CEDO. Amurgul unei relații atipice?

CJEU, the Charter and the ECHR. The Sunset of an Atypical Relationship?

Amelia-Raluca ONIȘOR¹

Rezumat: Caracterul specific al sistemului UE privind drepturile fundamentale se reflectă, mai întâi, în inspirația pe care creatorii săi au extras-o din tradițiile constituționale ale statelor membre și din norme internaționale privind drepturilor omului, printre care CEDO. În al doilea rând, trimiterea expresă la CEDO pentru interpretarea propriului catalog de drepturi fundamentale și pentru stabilirea unui standard minim de interpretare a înțelesului și a domeniului de aplicare al drepturilor corespunzătoare garantate de Cartă, este de asemenea unică. În al treilea rând, în acest sistem autonom, baza constituțională a UE, TUE, și-a asumat o obligație legală de a adera la CEDO. Totuși, această aderare pare să fie îngropată, cel puțin pentru viitorul apropiat, din cauza autonomiei ordinii juridice UE, articulată de CJUE în Avizul 2/13. Este acest moment de cotitură începutul sfârșitului dintre CJUE, Cartă și CEDO sau asistăm doar la o înstrăinare temporară a acestora? Particularitățile drepturilor fundamentale garantate de UE sunt facil de înțeles pentru judecătorul național? Cum vor schimba aceste dezvoltări înțelesul și domeniul de aplicare al drepturilor fundamentale prevăzute de UE?

Lucrarea urmărește să aducă o contribuție la înțelegerea acestui sistem tripartit. Analiza evidențiază caracteristicile specifice ale propriului catalog de drepturi fundamentale ale UE și oferă soluții practice unor posibile dileme ale judecătorilor naționali care pot apărea atunci când se pune problema aplicării unor drepturi recunoscute atât de Cartă cât și de CEDO.

Cuvinte-cheie: CJUE; CEDO; Curtea Europeană a Drepturilor Omului; Carta Drepturilor fundamentale a Uniunii Europene; drepturile fundamentale; drepturile omului; aderarea UE la CEDO; Avizul 2/13.

¹ judecător, CA București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, formator cu normă întreagă, INM (e-mail: revistathemis@inm-lex.ro).

Abstract: *The specificity of the EU legal system of fundamental rights lies firstly from the inspiration that its creators took from member states' common constitutional traditions and international human rights norms, among which is the ECHR. Secondly, its declared reference to the ECHR for the interpretation of its „home-grown” catalogue of fundamental rights and for establishing a minimum standard regarding the meaning and the scope of the corresponding rights guaranteed in the Charter, is also unreservedly unique. Thirdly, in this peculiar autonomous system, the constitutional basis of the EU, TEU, created a legal obligation to accede to the ECHR. However, the accession seems to be buried 6 feet under, at least for the near future, due to the autonomy of the EU legal system uttered by the CJEU in the Opinion 2/13. Is this watershed the beginning of the end between the CJEU, the Charter and the ECHR or just a temporary estrangement? Are those idiosyncrasies of EU fundamental rights system comfortable to understand by the national judge? How will these developments change the meaning and the scope of the EU fundamental rights norms?*

The paper aims to contribute to the understanding of this three-sided system. The analysis emphasises the distinctive characteristics of EU fundamental rights catalogue and offers practical solutions to national judges' possible dilemmas when dealing with rights that are guaranteed by both the Charter and the ECHR.

Keywords: *CJEU; ECHR; European Court of Human Rights; Charter of Fundamental rights of European Union; accession of EU to the ECHR; Opinion 2/13.*

Introducere

Recunoașterea internațională a drepturilor omului își găsește reflexia într-un proces îndelungat și sinuos de maturare. Astăzi, există o pluralitate de instrumente scrise care reglementează domeniul, precum tratate internaționale care conțin clauze privind protecția drepturilor omului², dar și convenții anume destinate,

² Acesta este cazul Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului, încheiată la Varșovia, în 2005, CETS nr. 196. La art. 12 alin. (1) din convenție se prevede că „[f]iecare parte trebuie să se asigure că stabilirea, implementarea și incriminarea faptelor prevăzute la articolele 5-7 și 9 se realizează cu respectarea obligațiilor în materia drepturilor omului, în special a dreptului la libertatea de exprimare, libertatea de asociere și libertatea religioasă, așa cum sunt ele prevăzute, după caz, în Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în Pactul internațional privind drepturile civile și politice, și a altor obligații ce decurg din dreptul internațional”.

instrumente regionale, toate secondate de dispoziții naționale de rang constituțional sau ordinar.

Una dintre criticile constante referitoare la acest domeniu este aglomerarea excesivă, existența unui număr impresionant de instrumente care pot determina o divizare inutilă a domeniului și, în mod paradoxal, pot atrage incertitudini privind obligațiile statelor³.

În acest context se încadrează și întrepătrunderea dintre două instrumente proeminente în materia drepturilor fundamentale în cadrul sistemelor judiciare naționale de pe teritoriul Uniunii Europene, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale⁴ („CEDO”) și Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene⁵ („Carta”).

Atât CEDO, ca tratat internațional regional și multilateral, cât și Carta, ca izvor de drept primar al Uniunii Europene, reprezintă surse importante nu doar de drepturi fundamentale, ci și de obligații corelative impuse în sarcina statelor. Totuși, modalitatea lor de funcționare este diferită. CEDO realizează o verificare externă sistemului judiciar național⁶ cu privire la respectarea obligațiilor impuse statelor semnatare la nivel internațional⁷, în timp ce sistemul UE de protecție a drepturilor fundamentale, întemeiat inter alia pe Cartă, are un caracter mai apropiat de un sistem intern. Se consideră uneori că este chiar un veritabil sistem intern, întrucât verificarea standardelor se realizează în principiu de instanțele naționale, dar care

³ Ludovic Hennebel, Helene Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Editions PEDONE, Paris, 2016, pag. 88.

⁴ Roma, 4.11.1950, cu protocoalele ulterioare.

⁵ JO C 326, 26.10.2012, pag. 391–407.

⁶ A. Peters, *Beyond Human Rights: The Legal Status of the Individual in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pag.26.

⁷ Această monitorizare externă, considerată o intruziune acceptată în suveranitatea statelor, este o trăsătură esențială a sistemului internațional de protecție a drepturilor omului. Ca principiu, ulterior instituirii sistemului de la Versailles de protecție a minorităților după Primul Război Mondial, prin Tratatul de la Trianon din 1920 (articolele 36-78), mecanismul cel mai uzitat de verificare a respectării drepturilor omului a devenit cel întemeiat pe cereri ale părților care invocă o vătămare. Un asemenea mecanism permite o analiză specifică a fiecărui caz pentru a se determina dacă drepturile alegate au fost respectate sau au fost încălcate.

prezintă totuși elemente externe⁸. Acestea din urmă sunt evidențiate în procedurile prin care Curtea de Justiție a Uniunii Europene („CJUE”) monitorizează respectarea drepturilor omului în acord cu principiile generale de drept UE și cu propria Cartă, precum și de procedura prevăzută la art. 7 TUE, în cadrul căreia Consiliul poate constata că într-un stat membru există un risc clar de încălcare gravă a valorilor proclamate de UE⁹.

Drepturile fundamentale au fost consacrate ca principii generale de drept comunitar încă de la finalul anilor '60, prin jurisprudența din *Stauder*¹⁰ și *International Handelsgesellschaft*¹¹. Punctul culminant al acestei recunoașteri normative a intervenit odată cu Tratatul de la Lisabona, care a inclus protecția drepturilor fundamentale în valorile UE. De asemenea, articolul 6 (1) TEU a acordat Cartei aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor, situând-o astfel în rangul actelor de drept primar. Articolul 6 (2) TEU a impus Uniunii să adere la CEDO.

Chiar dacă aderarea la CEDO pare deocamdată o utopie¹², noul cadru constituțional pentru protecția drepturilor fundamentale în Europa nu este atât de facil de interpretat. Dimpotrivă, acesta ridică multiple și importante probleme care

⁸ Pentru mai multe detalii Tawhida Ahmed, „The opposition of the CJEU to the ECHR as a mechanism of international human rights”, în *Journal of International and Comparative Law*, 2017, 4(2), pag. 331-348.

⁹ Comisia Europeană a invocat pentru prima dată articolul 7 TUE în decembrie 2017 ca răspuns la ceea ce numea eroziunea dramatică a independenței judiciare în Polonia. În 2021, negocierile referitoare la atragerea mecanismului menționat față de Ungaria și Polonia au continuat fără a fi încă finalizate. Întrucât procedura de votare în cadrul acestui mecanism este greoaie (a se vedea și art. 354 TFUE), există un scepticism privind finalizarea unei astfel de proceduri.

¹⁰ CJUE, Hotărârea din 12 noiembrie 1969, *Stauder*, 29-69, EU:C:1969:57, în care s-a precizat că „drepturile fundamentale ale omului sunt consacrate în principiile generale ale dreptului comunitar și protejate de Curte”.

¹¹ CJUE, Hotărârea din 17 decembrie 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11-70, EU:C:1970:114, pag. 4: „[...] Protecția unor astfel de drepturi, deși inspirată din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, trebuie să fie asigurate în cadrul structurii și obiectivelor Comunității.[...]”.

¹² La 5 aprilie 2013, Consiliul Europei și negociatorii UE au finalizat Proiectul de Acord privind Aderarea, prin care Uniunea urma să adere la Convenție, conform articolului 6(2) TEU. La solicitarea Comisiei, potrivit procedurii prevăzute la articolul 218 (1) TFEU, CJUE a răspuns negativ, prin celebrul deja Aviz 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454.

țin de modalitatea de raportare a sistemului juridic UE la sistemul intern de protecție a drepturilor omului, respectiv la ordinea juridică coagulată în jurul CEDO.

În timp ce își extrăgea inspirația din tradițiile constituționale comune ale statelor membre și din CEDO, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Curtea de Justiție nu se considera totuși legată de principii, standarde naționale sau internaționale din acest domeniu. Curtea a folosit perioada celor patru decenii de existență înainte acestui moment de răscruce pentru a distila în tihnă setul de valori comune ale Uniunii, pe care locuitorii spațiului european să își poată contura identitatea¹³.

Care este însă evoluția acestui domeniu în era post-Lisabona? Care este relația dintre Cartă și CEDO? Cum se raportează cele două instanțe, de la Luxemburg și Strasbourg, una la cealaltă? Mai ales, cum se raportează instanțele naționale la Cartă, respectiv la CEDO? Aceste întrebări au constituit pretextul prezentului demers.

1. CJUE și CEDO

În hotărârile și ordonanțele Curții de Justiție, CEDO este citată¹⁴ în aproximativ 1736 de decizii¹⁵, din 1.967 și până la 9 noiembrie 2021, adică circa 10,21 % din totalul deciziilor Curții de Justiție.

Un astfel de procent nu este neglijabil și poate fi considerat chiar impresionant *prima facie*.

De altfel, CEDO a fost încă de la începuturi cea mai importantă sursă de drept internațional privind protecția drepturilor omului pe care CJUE a folosit-o în jurisprudența sa.

¹³ În doctrina epocii, s-a exprimat opinia că, la început, Curtea a folosit protecția drepturilor fundamentale drept pretext pentru a convinge statele membre să accepte principiul supremației dreptului comunitar. Joseph H.H. Weiler, „Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice”, în *Protection of Fundamental Rights Within the Legal Order of the European Communities*, 61 WASH. L. REV. 1103, 1113 (1986), pag. 1137.

¹⁴ Este vorba despre citarea titlaturii Convenției în tot cuprinsul deciziilor, nu exclusiv în partea propriei argumentații care susține dispozitivul (partea operativă), ci și citarea de către părți a Convenției, în dezvoltarea argumentelor lor.

¹⁵ Din totalul de 19.254 de hotărâri și ordonanțe pronunțate de Curtea de Justiție, potrivit interpelării InfoCuria de la 20 noiembrie 2021.

La origini, Comunitățile Europene, precursorile UE, au fost dezvoltate în jurul ideii de uniune economică, ceea ce face lesne de înțeles motivul pentru care recunoașterea drepturilor fundamentale la nivelul tratatelor fondatoare nu a constituit o preocupare a acelor vremuri. De asemenea, CEDO era semnată de statele membre din 1950, iar sistemul de protecție intermediat de Consiliul Europei a făcut astfel parte din portofoliul obligațiilor internaționale pe care statele membre le aveau în mod individual.

Curtea de Justiție a început să întrezărească nevoia de a se raporta la acest sistem internațional atunci când a dat deoparte dreptul constituțional al statelor membre. Mai precis, Curtea a fost cea care a dezvoltat principiile efectului direct și supremației dreptului comunitar, acționând potrivit unor critici ca legiitor pozitiv. În această acțiune, a ignorat valori constituționale ale statelor membre, unele dintre acestea referitoare chiar la protecția drepturilor fundamentale. Or, instanțele naționale s-au întrebat în ce măsură ar trebui susținută crearea unui drept comunitar prioritar oricăror norme naționale, inclusiv de rang constituțional, dacă aceasta ar conduce la nerespectarea unor drepturi fundamentale, atât de importante în sistemele lor naționale¹⁶.

Ca răspuns, Curtea a articulat principiul respectării drepturilor fundamentale, declarând că l-a extras, pe de o parte, din ceea ce era comun statelor membre la nivel constituțional național, fiind un principiu general al dreptului comunitar protejat ca atare de Curte și de legislația UE¹⁷. Pe de altă parte, Curtea și-a găsit inspirația și în tratatele internaționale pentru protecția drepturilor omului la care statele membre sunt părți¹⁸, între care CEDO.

Această abordare a fost utilă timp de câteva decenii, dar extinderea ariei de cuprindere a dreptului UE la politici cu un impact ridicat asupra drepturilor fundamentale, în special din domeniul justiției și afacerilor interne, a fost nevoie ca

¹⁶ Curtea Constituțională din Italia, cauza Frontini c. Ministero delle Finanze, Hotărârea din 27 decembrie 1973, în *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1974, pag. 148, și cauza S.p.a. Granital v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, Hotărârea nr. 170 of 8 June 1984, *Common Market Law Review*, Volume 21 (4) – 2 ianuarie 1984, pag. 756-772. Curtea Constituțională Germană, cauza Solange I, *Common Market Law Review*, 1974, pag. 540.

¹⁷ CJUE, Hotărârea din 17 decembrie 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11-70, EU:C:1970:114, pag. 4.

¹⁸ CJUE, Hotărârea din 14 mai 1974, Nold, 4-73, EU:C:1974:51, pag. 2.

tratatele să fie modificate pentru a angaja ferm UE în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale.

Astfel, Tratatul de la Maastricht a făcut prima dată referiri la CEDO și la tradițiile constituționale comune ale statelor membre ca principii generale ale dreptului UE.

Relația Uniunii Europene cu CEDO trebuie analizată din două perspective.

a) CEDO nu poate constitui temei pentru a atrage răspunderea internațională a UE

În primul rând, CEDO reprezintă un tratat internațional, o sursă externă dreptului Uniunii Europene, care nu impune obligații de sine-stătătoare Uniunii, pentru că Uniunea nu este parte la acest tratat, până în prezent. Aceasta înseamnă, de exemplu, că UE nu va sta în proces ca parte în fața Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO).

Aceasta nu împiedică CtEDO să constate că un anumit stat membru al UE a încălcat obligațiile internaționale impuse în sarcina sa prin Convenție, prin fapta sa de a participa la luarea deciziilor la nivelul Uniunii Europene.

În acest sens, în cauza *Bosphorus Airways împotriva Irlandei*¹⁹, reclamanta a invocat dreptul său de proprietate, solicitând Curții de la Strasbourg să atragă răspunderea internațională a acestui stat pentru aplicarea unui regulament comunitar.

În fapt, o aeronavă închiriată de către societatea reclamantă turcă de la o societate iugoslavă a fost sechestrată, în 1993, de către autoritățile irlandeze, în temeiul unui regulament comunitar care pune în aplicare sancțiunile ONU împotriva Republicii Federale Iugoslavia²⁰. Avionul era proprietatea Jugoslovenski Aerotransport („JAT”) – societatea aeriană iugoslavă – și fusese închiriat într-un sistem dry lease. Acest sistem limita obiectul contractului la închirierea exclusivă a aeronavei, personalul și managementul operațional aparțineau Bosphorus Airways.

Prin Hotărârea din 30 iulie 1996²¹, CJUE a interpretat articolul 8 din regulament în sensul că sancțiunile se aplică în această situație, chiar dacă aeronava era închiriată pentru 4 ani unei societăți de altă naționalitate și care nu avea un centru

¹⁹ CtEDO, Hotărârea din 30 iunie 2005, *Bosphorus c. Irlandei*, 45036/98.

²⁰ Regulamentul CEE 990/93 privind comerțul dintre Comunitatea Economică Europeană și Republica Federală Iugoslavia (Serbia și Muntenegru), JO 1993 L 102, pag. 14.

²¹ CJUE, Hotărârea din 30 iulie 1996, *Bosphorus*, C-84/95, EU:C:1996:312.

de operațiuni în Republica Iugoslavia. De asemenea, această concluzie a fost menținută și în pofida faptului că nici JAT și nicio altă persoană sau societate din Republica Iugoslavia sau care opera în acel stat nu dețineau interes majoritar sau controlul asupra aeronavei.

În acest context, Curtea de la Strasbourg a hotărât că, în ipoteza în care un stat a transferat puteri suverane către o organizație internațională, „este contrar scopului și obiectivului Convenției ca statele contractante să fie exonerate în totalitate de răspundere în temeiul Convenției în materiile acoperite de acel transfer”. S-a considerat că o astfel de exonerare ar face acceptabile limitări sau încălcări discreționare ale garanțiilor pe care le oferă Convenția, ceea ce ar priva-o astfel de caracterul obligatoriu și ar compromite spiritul practic și efectiv al protecției pe care o oferă²².

Totuși, în cauză, după ce a constatat că Irlanda și-a îndeplinit obligațiile juridice care decurgeau din calitatea sa de membru al Comunității Europene, CtEDO a arătat că această organizație conferă o protecție echivalentă CEDO în materia drepturilor omului, fapt ce atrage o prezumție simplă că acel stat nu s-a îndepărtat de obligațiile impuse de Convenție, atunci când s-a limitat la a implementa cerințe legale care derivă din calitatea sa de membru al UE. Prezumția ar putea fi combătută dacă, în împrejurările specifice unei cauze, s-ar considera că protecția drepturilor garantate de Convenție ar fi fost deficitară. Curtea a apreciat că, în acest din urmă caz, „rolul Convenției în calitate de «instrument constituțional al ordinii publice europene» în domeniul drepturilor omului prevalează interesului cooperării internaționale” (pct. 152-158). În cauză, s-a constatat că prezumția nu a fost răsturnată.

Această prezumție a fost reiterată și în *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*²³, *Michaud împotriva Franței*²⁴, în care CtEDO a furnizat o justificare pentru instituirea

²² Punctul 154.

²³ CtEDO, Hotărârea din 21 ianuarie 2011, *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, nr. 30696/09, pct. 338.

²⁴ CtEDO, Hotărârea din 6 decembrie 2012, *Michaud împotriva Franței*, nr. 12323/11, pct. 102. În această hotărâre, Curtea a constatat că prezumția de protecție echivalentă nu e aplicabilă. Pe de o parte, în discuție era o măsură națională de transpunere a unei directive, cu privire la care statul francez avea o marja de apreciere referitoare la mijloacele și forma în care rezultatul urmărit de directivă era atins. Pe de altă parte, spre deosebire de cauza *Bosphorus*, în *Michaud* s-a respins cererea reclamantului de a sesiza CJUE cu o trimitere preliminară privind compatibilitatea măsurii naționale drepturile fundamentale, cu

unei astfel de prezumții. Pe de o parte, aceasta ar urmări să ajute un stat parte la Convenție să evite dilema în care s-ar afla atunci când este obligat să execute o obligație juridică impusă acestuia ca urmare a apartenenței sale la o organizație internațională care nu este parte la Convenție, precum UE, către care el a transferat o parte din suveranitatea sa. Aceasta nu este obligat să justifice în principiu, în temeiul Convenției, acțiunile sau omisiunile sale care decurg din această apartenență. Pe de altă parte, prezumția tinde să asigure o identificare mai facilă a cazurilor în care Curtea poate, în numele interesului cooperării internaționale, să reducă intensitatea controlului său în privința respectării angajamentelor asumate în temeiul CEDO de către statele părți. Curtea face o astfel de concesie exclusiv atunci când drepturile și garanțiile corelate ale cărora respectul îl asigură Convenția au beneficiat de un control comparabil celui pe care Curtea îl realizează.

Pentru a conchide, prezumția protecției echivalente presupune îndeplinirea a două condiții cumulative:

- absența marjei de manevră pentru autoritățile naționale – acestea trebuie să acționeze în temeiul unei obligații impuse prin prisma apartenenței la acea organizație, în ipoteza statelor membre UE, prin prisma aderării la Uniune;
- „desfășurarea întregului potențial al mecanismului de control” prevăzut de legislația Uniunii Europene, în sensul că, referitor la încălcările invocate, mecanismele de control puse la dispoziția de dreptul UE să fi fost angajate²⁵. S-a susținut că doar dacă sunt considerate împreună, mecanismele de control instituite în cadrul Uniunii (cum ar fi trimiterea preliminară, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către statele membre etc.) oferă un nivel de protecție echivalent cu cel asigurat de mecanismul Convenției.

toate că acest aspect nu fusese în prealabil examinat de către Curtea de Justiție într-o altă trimitere preliminară.

²⁵ În acest sens, Curtea a afirmat că acordă o importanță ridicată „rolului și competențelor CJUE, deși accesul persoanelor particulare la căile de atac disponibile în fața acestei instanțe este semnificativ mai restrâns decât cel la căile de atac disponibile la CEDO în temeiul art. 34 din Convenție” (Hotărârile Bosphorus, pct. 160-165 și Michaud, pct. 106-111, citate anterior).

Chiar dacă cele două condiții ar fi îndeplinite, iar prezumția ar fi operabilă, aceasta poate fi răsturnată dacă, în împrejurările specifice unei cauze, protecția drepturilor garantate de Convenție a fost vădit deficitară.

S-a pus problema dacă CtEDO își va menține poziția și după ce Curtea de Justiție a afirmat neechivoc și răspicat autonomia internațională a dreptului UE, prin Avizul 2/2013²⁶. Răspunsul a părut să vină odată cu soluționarea cauzei *Avotiņš*²⁷.

În cauză, domnul Avotiņš s-a plâns că executarea în Letonia a unei hotărâri pronunțate de o curte din Cipru a nesocotit, printre altele, dreptul său la apărare, astfel că instanțele letone au încălcat dreptul la un proces echitabil, potrivit art. 6 (1) din CEDO. Mai mult, domnul Avotiņš a invocat faptul că prezumția *Bosphorus* este inaplicabilă pentru două motive. În primul rând contrar situației din cauza anterior menționată, articolele 34 și 35 din Regulamentul Bruxelles I²⁸ le-ar fi acordat instanțelor letone o marjă largă de apreciere, ceea ce înseamnă că acestea nu aveau obligația de a recunoaște în mod automat hotărârea pronunțată în Cipru. Astfel, responsabilitatea de a asigura garanțiile prevăzute la art. 6 (1) CEDO aparține în totalitate instanțelor letone. În al doilea rând, instanța supremă din Letonia a refuzat să transmită CJUE o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, deși ar fi trebuit să o facă.

Pe de altă parte, guvernul leton a susținut aplicabilitatea prezumției pe motiv că instanțele naționale nu ar fi avut o marjă de apreciere în legătură cu executarea hotărârii pronunțate în Cipru, precum și că instanța supremă din Letonia nu avea niciun dubiu în legătură cu interpretarea dreptului Uniunii Europene, astfel că nu avea obligația să efectueze o trimitere preliminară.

În această hotărâre, Curtea de la Strasbourg a reamintit că ordinea juridică a Uniunii Europene oferă o protecție echivalentă celei garantate de Convenție. Această echivalență este asigurată în special de articolul 52 (3) din Carta drepturilor fundamentale, care stipulează că în ipoteza în care drepturile

²⁶ Paul Gragl, „An Olive Branch from Strasbourg? Interpreting the European Court of Human Rights' Resurrection of *Bosphorus* and Reaction to Opinion 2/13 in the *Avotiņš* Case”, în *European Constitutional Law Review*, 13(3), pag. 551-567.

²⁷ CtEDO, Hotărârea din 23 mai 2016, *Avotiņš* împotriva Letoniei, nr. 17502/07.

²⁸ Regulamentul (CE) nr. 44/2001 al Consiliului Uniunii Europene din 22 decembrie 2000 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, JO L 12, 16.1.2001, pag. 1-23, Ediție specială în limba română: capitol 19 volum 003, pag. 74 – 96.

recunoscute de cartă corespund drepturilor garantate de Convenție, înțelesul și domeniul de aplicare al acestora trebuie să fie identice.

Referitor la aplicabilitatea prezumției *Bosphorus*, Curtea a precizat că dispoziția legală pe care a pus-o în aplicare instanța supremă din Letonia, articolul 34 (2) din Regulamentul Bruxelles I, face parte dintr-un regulament UE care are aplicabilitate directă. Or, această situație este diferită de cea în care temeiul juridic ar fi fost reflectat de o directivă, care ar fi permis statului membru să aibă flexibilitate mai largă în ceea ce privește implementarea. Curtea a conchis că statul membru nu avea nici o marjă de apreciere în legătură cu declararea caracterului executoriu al hotărârii străine, de aceea se diferențiază de cauza M.S.S.

În legătură cu cea de-a doua condiție a prezumției *Bosphorus*, Curtea de la Strasbourg a făcut-o examinare mult mai amplă. A precizat, referitor la decizia instanței supreme din Letonia de a nu formula trimitere preliminară la CJUE, că acesta nu este un factor decisiv pentru a decide în sensul aplicării condiției în discuție, întrucât această cerință nu trebuie analizată cu un formalism exagerat. Dimpotrivă, este necesar să se ia în considerare trăsăturile specifice ale acestei proceduri, precum și ale circumstanțelor cauzei.

Curtea a arătat că situația de fapt din cauză se diferențiază de cea din *Michaud*, întrucât reclamantul nu a precizat niciun argument pentru care ar fi fost importantă interpretarea Regulamentului Bruxelles I și nici nu a solicitat instanței supreme din Letonia să efectueze o astfel de trimitere. Prin urmare a conchis că prezumția este pe deplin aplicabilă.

În legătură cu răsturnarea prezumției, Curtea de la Strasbourg a precizat că este conștientă că principiul recunoașterii reciproce în Uniunea Europeană este esențial pentru construirea Spațiului de libertate, securitate și justiție.

Cu toate acestea, Curtea trebuie să verifice dacă principiul recunoașterii reciproce nu se aplică în mod automat și mecanic în detrimentul drepturilor fundamentale. Astfel, acest mecanism de recunoaștere reciprocă trebuie să aibă efect deplin numai în absența oricărei insuficiențe vădite a drepturilor protejate de Convenție. „În schimb, în cazul în care li se prezintă un capăt de cerere serios și întemeiat în cadrul căruia se pretinde că există o vădită insuficiență a protecției unui drept garantat de Convenție și că dreptul Uniunii Europene nu reușește să remedieze această insuficiență, instanțele nu pot renunța la examinarea capătului de cerere pentru simplul motiv că acestea aplică dreptul Uniunii”²⁹.

²⁹ Pct. 121 din Hotărârea Avotiņš, anterior citată.

În aceste condiții, Curtea de la Strasbourg a făcut în continuare o analiză amănunțită a modalității de respectare a dreptului său la apărare. Mai întâi, a observat că, în fața instanțelor din Letonia, reclamantul a susținut în special că citația pentru a se prezenta la Tribunalul districtual Limassol și cererea de chemare în judecată nu i-au fost comunicate în mod corespunzător și în timp util, astfel încât nu a putut să se apere. Prin urmare, acesta a considerat că era necesară refuzarea recunoașterii hotărârii judecătorești în discuție, în conformitate cu art. 34 alin. (2) din Regulamentul Bruxelles I. Această dispoziție prevede în mod expres că nu se poate invoca un astfel de caz decât cu condiția de a fi exercitat în prealabil o cale de atac împotriva hotărârii în litigiu, în măsura în care o astfel de cale de atac a fost posibilă. Or, după ce a constatat că posibilitatea de a formula o astfel de cale de atac era efectivă, Curtea a evidențiat că reclamantul, de profesie consultant în investiții, ar fi trebuit să fie conștient de modalitățile procedurale generale ale unui eventual proces în fața instanțelor cipriote. Neinformându-se în acest domeniu, prin lipsa de acțiune și neglijența sa, reclamantul a contribuit în mare măsură la crearea situației invocate în fața Curții, situație pe care ar fi putut-o evita astfel încât să nu sufere nicio vătămare³⁰.

În aceste împrejurări, CtEDO a conchis că nu constată o vădită insuficiență a protecției drepturilor fundamentale de natură să răstoarne prezumția de protecție echivalentă.

Această hotărâre marchează un moment remarcabil în relația dintre CtEDO și dreptul UE. În primul rând, tratează pentru prima dată problematica principiului recunoașterii reciproce și dă semne că, în împrejurări specifice ale unei cauze ar putea să constate o „deficiență vădită” în protecția unor drepturi fundamentale. Astfel, Curtea a arătat că metodele utilizate pentru crearea Spațiului de libertate, securitate și justiție nu trebuie să încalce drepturile fundamentale ale persoanelor afectate de mecanismele puse în aplicare în acest cadru. Curtea a făcut referire și la Avizul 2/13, în care CJUE a afirmat, la pct. 192 că „în momentul punerii în aplicare a dreptului Uniunii, statele membre pot fi obligate, în conformitate cu acest drept, să presupună respectarea drepturilor fundamentale de către celelalte state membre, astfel încât nu le este posibil [...], cu excepția unor cazuri excepționale, să verifice dacă celălalt stat membru a respectat efectiv, într-un caz concret, drepturile fundamentale garantate de Uniune”. Curtea a sugerat, astfel, că prin limitarea marjei de apreciere a statului în care se solicită recunoașterea unei hotărâri de a verifica respectarea drepturilor fundamentale de către statul de origine a hotărârii numai în cazuri excepționale ar putea, în practică, să contravină

³⁰ Pct. 124, *Ibidem*.

unei cerințe cruciale impuse prin Convenție. Mai precis, Convenția ar presupune ca cel puțin instanța din statul solicitat să efectueze un control adaptat gravității acuzațiilor de încălcare a drepturilor fundamentale în statul de origine, pentru a evita o vădită insuficiență a protejării acestor drepturi. Prin urmare, Curtea pare a sugera că ori de câte ori instanțele unui stat membru UE sunt chemate să aplice principiul încrederii reciproce, acestea nu se pot sustrage de la analiza pe fond a unei contestații referitoare la o deficiență vădită a unui drept protejat de Convenție pe simplul motiv că aplică o normă UE.

În al doilea rând, în ceea ce privește a doua condiție a prezumției *Bosphorus*, privind „desfășurarea întregului potențial al mecanismului de control” prevăzut de legislația Uniunii Europene, Curtea a arătat că nu se impune ca în toate cazurile instanțele naționale să formuleze trimeri preliminare la CJUE, făcând referire la criteriile *Cifit*³¹ dezvoltate de CJUE în jurisprudența sa.

În al treilea rând, este primul caz în care, pentru a observa dacă prezumția *Bosphorus* este răsturnată, CtEDO cerne printr-o sită foarte fină situația de fapt căutând să observe dacă a existat o „deficiență vădită” în protecția drepturilor fundamentale, chiar dacă în final ajunge să nu constate acest lucru³². Poate această atitudine să sugereze o îndrăzneală pe care Curtea de la Strasbourg să o ducă mai departe într-o cauză ulterioară cu circumstanțe de fapt diferite? Răspunsul cel mai probabil este cel pozitiv.

b) CEDO este obligatorie în UE ca parte a dreptului Uniunii

Astfel cum s-a arătat anterior, drepturile garantate de CEDO constituie principii generale de drept UE, conform art. 6(2) TEU.

De asemenea, conform art. 52 (3) din Cartă, „[i]n măsura în care prezenta cartă conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și

³¹ CJUE, Hotărârea din 6 octombrie 1982, *Cifit*, 283/81, EU:C:1982:335.

³² S. Øby Johansen, „EU Law and the ECHR: The Bosphorus Presumption is Still Alive and Kicking – The Case of *Avotiņš v. Latvia*”, în *EU Law Analysis*, 24 mai 2016, disponibil pe internet, la adresa: eulawanalysis.blogspot.co.at/2016/05/eu-law-and-echr-bosphorus-presumption.html. Autorul susține chiar că această curte ajunge aproape să conchidă că există o deficiență vădită privind protecția dreptului la apărare, dar dă înapoi în ultima secundă din cauza unei caracteristici specifice a cauzei.

Întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă”.

Aceasta înseamnă că drepturile garantate de convenție reprezintă per se principii generale de drept UE și încetează să mai fie o simplă sursă de inspirație. Mai mult, acestea sunt chiar un izvor de drept pe baza căruia CJUE poate să contureze, din punct de vedere substanțial, drepturile fundamentale recunoscute de UE³³.

Așadar, standardul prevăzut de CEDO este standardul minim la care trebuie să se raporteze instanța națională sau CJUE atunci când drepturile prevăzute de Cartă și de Convenție corespund. În acest sens, Explicațiile cu privire la Cartă³⁴ redau, în cadrul unei liste, drepturile care, „în stadiul actual și fără a exclude evoluția dreptului, a legislației și a tratatelor, pot fi considerate a corespunde drepturilor din CEDO în înțelesul alineatului (3)”.

Astfel, articolul 2 corespunde articolului 2 din CEDO, articolul 4 corespunde articolului 3 din CEDO; articolul 5 alineatele (1) și (2) corespund articolului 4 din CEDO; articolul 6 corespunde articolului 5 din CEDO; articolul 7 corespunde articolului 8 din CEDO; articolul 10 alineatul (1) corespunde articolului 9 din CEDO; articolul 11 corespunde articolului 10 din CEDO, fără a aduce atingere restricțiilor care pot fi impuse de dreptul Uniunii capacității statelor membre de a institui regimurile de autorizare menționate la articolul 10 alineatul (1) a treia teză din CEDO; articolul 17 corespunde articolului 1 din Protocolul adițional la CEDO; articolul 19 alineatul (1) corespunde articolului 4 din Protocolul suplimentar nr. 4; articolul 19 alineatul (2) corespunde articolului 3 din CEDO, în interpretarea Curții Europene a Drepturilor Omului; articolul 48 corespunde articolului 6 alineatele (2) și (3) din CEDO; articolul 49 alineatele (1) (cu excepția ultimei teze) și (2) corespund articolului 7 din CEDO.

Articolele al căror înțeles este același cu cel al articolelor corespondente din CEDO, dar al căror domeniu de aplicare este mai extins sunt: articolul 9 acoperă același domeniu ca și articolul 12 din CEDO, dar domeniul său de aplicare poate fi extins la alte forme de căsătorie după instituirea acestora prin legislația națională; articolul 12 alineatul (1) corespunde articolului 11 din CEDO, dar domeniul său de

³³ Vasiliki Kosta și Bruno de Witte, „Human rights in the Court of Justice of the European Union”, în Martin Scheinin (ed.), *Human rights norms in 'other' international courts*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, Studies on international courts and tribunals, pag. 268.

³⁴ Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, JO C 303, 14.12.2007, pag. 17-35.

aplicare este extins la nivelul Uniunii Europene; articolul 14 alineatul (1) corespunde articolului 2 din Protocolul adițional la CEDO, dar domeniul său de aplicare este extins la accesul la formarea profesională și continuă; articolul 14 alineatul (3) corespunde articolului 2 din Protocolul adițional la CEDO în ceea ce privește drepturile părinților; articolul 47 alineatele (2) și (3) corespund articolului 6 alineatul (1) din CEDO, dar limitările plângerilor privind drepturile și obligațiile cu caracter civil sau acuzațiile de natură penală nu se aplică în ceea ce privește dreptul Uniunii și punerea în aplicare a acestuia; articolul 50 corespunde articolului 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO, dar domeniul de aplicare a acestuia este extins la nivelul Uniunii Europene între instanțele statelor membre; în cele din urmă, în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii, cetățenii Uniunii Europene nu pot fi considerați străini datorită interzicerii oricărei discriminări bazate pe cetățenie. Restrângerile prevăzute la articolul 16 din CEDO în ceea ce privește drepturile străinilor nu le sunt deci aplicabile în acest cadru.

Cu privire la aceste principii referitoare la valoarea juridică a CEDO în UE, CJUE a făcut anumite clarificări.

*Schrems I*³⁵ este o cauză CJUE privind protecția datelor cu caracter personal transferate de la Facebook Ireland către Facebook US. Acesta face parte dintr-o saga dusă de activistul austriac Maximilian Schrems, care s-a mai aflat în atenția CJUE. În cauza *Schrems I*³⁶, CJUE a anulat acordul „Safe Harbor” dintre SUA și UE, care autorizase anterior transferurile de date cu caracter personal din UE și Statele Unite. Noua cauză, *Schrems II*, a pus problema transferurilor de date realizate în conformitate cu „clauzele contractuale standard” care au fost aprobate anterior de Comisia Europeană. Pe fond, cauza privea o plângere a domnului Schrems prin care solicită Comisarului pentru protecția datelor din Irlanda să dispună suspendarea sau interzicerea, pentru viitor, a transferului efectuat de Facebook Ireland a datelor sale cu caracter personal către Facebook Inc. din SUA.

Articolul 46 alineatul (1) și articolul 46 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul (UE) 2016/679 (denumit în continuare „RGPD”)³⁷ impun asigurarea unor garanții

³⁵ CJUE, Hotărârea din 16 iulie 2020, Facebook Ireland și Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559.

³⁶ CJUE, Hotărârea din 6 octombrie 2015, Maximilian Schrems împotriva Data Protection Commissioner, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650.

³⁷ Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46

adecvate, drepturi opozabile și căi de atac eficiente care trebuie să asigure că drepturile persoanelor ale căror date cu caracter personal sunt transferate către o țară terță în temeiul unor clauze standard de protecție a datelor beneficiază de un nivel de protecție în esență echivalent cu cel garantat în cadrul Uniunii de regulamentul menționat.

Instanța de trimitere a întrebat, *inter alia*, dacă acest nivel de protecție, în esență echivalent cu cel garantat în cadrul UE, trebuie stabilit în raport cu dreptul Uniunii, în special cu drepturile garantate de cartă, și/sau în raport cu drepturile fundamentale consacrate de CEDO ori în raport cu dreptul național al statelor membre.

Curtea a răspuns că, „astfel cum confirmă articolul 6 alineatul (3) TUE, drepturile fundamentale consacrate de CEDO constituie principii generale ale dreptului Uniunii și deși articolul 52 alineatul (3) din cartă prevede că drepturile conținute în aceasta, corespunzătoare drepturilor garantate de CEDO, au același înțeles și aceeași întindere cu cele pe care le conferă convenția amintită, aceasta din urmă nu constituie, atât timp cât Uniunea nu a aderat la ea, un instrument juridic integrat formal în ordinea juridică a Uniunii” (p. 98). Astfel, „interpretarea dreptului Uniunii, precum și examinarea validității actelor Uniunii trebuie să se realizeze din perspectiva drepturilor fundamentale garantate de cartă” (punctul 99). Curtea a reamintit că „validitatea dispozițiilor dreptului Uniunii și, în lipsa unei trimiteri exprese la dreptul național al statelor membre, interpretarea acestora nu pot fi apreciate din perspectiva acestui drept național, chiar și de rang constituțional, în special, a drepturilor fundamentale, astfel cum au fost formulate în constituția lor națională” (punctul 100). A conchis, așadar, că din moment ce regulamentul urmărește să asigure un nivel consecvent și ridicat de protecție a persoanelor fizice în cadrul Uniunii și, în acest scop, să asigure aplicarea consecventă și omogenă a normelor în materie de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale acestor persoane în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal în întreaga Uniune, nivelul de protecție a drepturilor fundamentale trebuie să fie stabilit în temeiul dispozițiilor aceluiași regulament, interpretate în lumina drepturilor fundamentale garantate de cartă (punctul 101).

O posibilă concluzie care s-ar putea extrage din această hotărâre este că, dacă într-o cauză se invocă un drept fundamental garantat de Cartă, care este detaliat printr-un act derivat al Uniunii, precum RGDP, instanța națională va aprecia legalitatea unei măsuri naționale prin prisma garanțiilor specifice prevăzute de

(Regulamentul general privind protecția datelor), JO 2016, L 119, pag. 1, rectificare în JO 2018, L 127, pag. 2.

regulament/directivă/alt act normativ UE secundar, în limitele trasate de Cartă, deci prin raportare la liniile generale ale garanțiilor prevăzute de Cartă.

În *Schrems II*, dreptul în discuție era atât cel prevăzut de articolul 7 din Cartă, „respectarea vieții private și de familie”, dar mai ales articolul 8, „protecția datelor cu caracter personal”. Deși Curtea a menționat doar indirect acest lucru, putem deduce din dispozițiile articolului 52 alineatul (3) din Cartă faptul că liniile generale ale garanțiilor prevăzute de Cartă trebuie interpretate respectându-se standardul minim prevăzut de Convenție pentru dreptul corespunzător, în cauză pentru articolul 8 CEDO, care are o sferă mai largă. Desigur, o astfel de analiză nu se mai impune, *exempli gratia*, atunci când CJUE a trasat deja extensiv, prin jurisprudența sa, conținutul substanțial al dreptului garantat de Cartă și, mai ales, atunci când garanțiile Cartei sau cele prevăzute de dreptul derivat sunt mai largi decât cele ale CEDO, așa cum s-a întâmplat în acea cauză.

*Silver Plastics*³⁸ este o cauză recentă în care Curtea a reiterat ceea ce afirmase deja în jurisprudența sa și anume că, în măsura în care Carta conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO, articolul 52 alineatul (3) din Cartă este destinat să asigure coerența necesară între drepturile prevăzute de aceasta și drepturile corespunzătoare garantate de CEDO, fără a aduce atingere autonomiei dreptului Uniunii și a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

În această speță, *Silver Plastics*, o societate care fabrică și furnizează diverse ambalaje alimentare, a fost sancționată de Comisia Europeană, împreună cu alte societăți, printr-o decizie, în cadrul unei proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE și a articolului 53 din Acordul privind Spațiul Economic European din 2 mai 1992³⁹.

Comisia a constatat că societăți active în sectorul ambalajelor alimentare pentru vânzarea cu amănuntul participaseră, în perioade cuprinse între 2000 și 2008, la o încălcare unică și continuă a acestor dispoziții primare.

Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului UE la 11 septembrie 2015, mai multe societăți au introdus o acțiune având ca obiect, cu titlu principal, anularea parțială a deciziei în litigiu și, cu titlu subsidiar, reducerea cuantumului amenzilor care le-au fost aplicate prin aceasta. Această acțiune a fost respinsă de Tribunal.

³⁸ Hotărârea din 22 octombrie 2020, C-702/19, *Silver Plastics*, Hotărârea din 20 martie 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 23.

³⁹ JO 1994, L 1, pag. 3, Ediție specială, 11/vol. 53, pag. 4.

În cadrul recursului formulat în fața Curții de Justiție, s-a susținut *inter alia*, o încălcare a principiului egalității armelor și a contradictorialității. Tribunalul a examinat cererile recurențelor având ca obiect audierea a cinci martori și organizarea audierii încrucișate a unuia dintre acești martori. Cu toate acestea, Tribunalul a apreciat că, ținând seama de faptul că recurențele prezentaseră în fața sa și utilizaseră declarații scrise ale martorilor pe care doreau să le depună, nu reieșea din argumentele invocate de recurente în susținerea cererii lor că depozițiile acestor persoane ar putea aduce o valoare adăugată elementelor de probă deja prezente în dosar, care erau suficient de edificatoare. Prin urmare, Tribunalul a decis că nu era nici necesar, nici oportun să dea curs favorabil cererii de audiere a martorilor formulate de recurente.

În soluționarea recursului, Curtea de Justiție a precizat, mai întâi că articolul 47 al doilea paragraf din Cartă corespunde articolului 6 paragraful 1 din CEDO, iar articolul 48 din Cartă este identic cu articolul 6 paragrafele 2 și 3 din CEDO. Prin urmare, Curtea trebuie să aibă în vedere că interpretarea pe care o dă articolului 47 al doilea paragraf și articolului 48 din Cartă asigură un nivel de protecție care nu încalcă nivelul garantat la articolul 6 din CEDO, astfel cum a fost interpretat de CEDO. Curtea a reamintit că este de competența Tribunalului, care examinează extensiv situația de fapt din litigiu, să aprecieze relevanța cererii în raport cu obiectul litigiului și cu necesitatea de a proceda la audierea martorilor. (punctele 28 și 29).

CJUE a justificat marja de apreciere a Tribunalului susținând că este în concordanță cu dreptul fundamental la un proces echitabil, în special cu dispozițiile articolului 47 al doilea paragraf și ale articolului 48 alineatul (2) din cartă coroborate cu articolul 6 paragraful 3 litera d) din CEDO. Făcând referire la propria jurisprudență⁴⁰, a arătat că aceste dispoziții nu recunosc acuzatului un drept absolut de a obține înfățișarea personală a unor martori în fața unei instanțe și că revine în principiu instanței să decidă cu privire la necesitatea sau la oportunitatea de a cita un martor. Articolul 6 paragraful 3 din CEDO nu impune convocarea oricărui martor, ci urmărește o egalitate completă a armelor, care garantează că procedura litigioasă, privită în ansamblul său, îi oferă acuzatului o ocazie adecvată și suficientă de a contesta suspiciunile care existau împotriva sa.

Curtea de Justiție a făcut, în cauză, referire la standardul CEDO însă nu și la jurisprudența CtEDO.

⁴⁰ Hotărârea din 19 decembrie 2013, Siemens și alții/Comisia, C 239/11 P, C 489/11 P și C 498/11 P, nepublicată, EU:C:2013:866, punctele 324 și 325.

Pe de o parte, această atitudine poate fi explicată prin faptul că articolul 52 (3) din Cartă nu face referire la jurisprudența CtEDO, ci la înțelesul și întinderea drepturilor prevăzute de Convenție. Desigur, acest argument ar putea fi combătut prin aceea că jurisprudența CtEDO este menționată în preambulul Cartei, la punctul (5), precum și la punctul 33 din Explicațiile Cartei. Deși nici preambulul, nici Explicațiile Cartei nu produc efecte juridice obligatorii⁴¹, aceasta nu a împiedicat CJUE să facă referiri mai ample la jurisprudența CtEDO anterior anului 2015.

Pe de altă parte și mult mai plauzibil, în doctrină⁴² s-a remarcat încă din 2017 faptul că, după publicarea *Avizului 2/2013*, în 2015, CJUE a început să își cultive mai pregnant un așa-zis „Carto-centrism”⁴³, prin plasarea Cartei în prim-plan. S-a spus că aceasta reflectă o dorință a judecătorilor și a *référéndaires* (asistenți judiciari) ai Curții în sensul că importanța, autonomia și nivelul mai larg de protecție a propriului catalog de drepturi fundamentale ar putea fi pus în evidență prin citarea jurisprudenței Curții de la Strasbourg mult mai rar⁴⁴.

Desigur, chiar și fără o citare expresă a jurisprudenței CtEDO, nu putem să nu observăm faptul că dreptul care decurge din CEDO nu poate fi dedus din exprimarea uneori aridă a Convenției, ci tocmai din această jurisprudență a CtEDO, care nu poate fi astfel ignorată.

Cu toate acestea, trebuie să se remarce că nici Curtea de la Strasbourg nu este legată în mod obligatoriu de propriile hotărâri, care nu au valoare de *stare decisis*, nu se întemeiază în mod necesar pe precedent judiciar. Dimpotrivă, revirimentele jurisprudențiale par să fie specialitatea Curții de la Strasbourg. Mai mult, hotărârile

⁴¹ Sunt considerate *soft law*, drept terțiar. În privința preambulului unui act UE, CJUE a decis că acesta nu are efecte obligatorii și nu poate constitui temei pentru o derogare la prevederile actului sau pentru a interpreta acele prevederi în mod clar contrară economiei dispozițiilor legale, în CJUE, Hotărârea din 19 noiembrie 1998, Nilsson, C-162/97, EU:C:1998:554, pag. 54; CJUE, Hotărârea din 25 noiembrie 2005, C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, EU:C:2005:716, pag. 32. Pentru mai multe detalii, a se vedea European Commission - Service Juridique - *Quality Of Legislation Team, Complexity of EU law in the domestic implementing process*, Brussels, 3 iulie 2014, disponibil pe internet, la adresa: https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/20140703_baratta_speech.pdf.

⁴² Jasper Krommendijk, „The CJEU's reliance on the case law of by the ECtHR since 2015: Opinion 2/13 as a game changer?”, în E. Bribosia și I. Rorive (editori), *A Global And Multilayered Approach Of Human Rights: Promises and Challenges*, Cambridge, Anvers, Portland: Intersentia, 2017, pag. 5.

⁴³ „Charter-centrism” în limba engleză.

⁴⁴ Jasper Krommendijk, *op.cit.*, pag. 5.

CtEDO care constată încălcări ale drepturilor omului sunt obligatorii pentru statele pârâte, acestea fiind obligate să le execute. Articolul 46 CEDO statuează că aceste hotărâri sunt obligatorii *inter partes*, astfel că alte state contractante, instanțele naționale ale acestora nu sunt obligate internațional, prin Convenție, să le respecte.

De asemenea, un alt argument pentru care citarea jurisprudenței CtEDO este din ce în ce mai redusă poate să rezide din tendința CJEU de simplificare a hotărârilor și din dorința de a le face cât mai utile pentru rezolvare a disputei⁴⁵.

2. Cheile de interpretare a drepturilor fundamentale la îndemâna judecătorului național

Dilemele pe care le-ar putea avea judecătorul național în scopul determinării conținutului substanțial al drepturilor fundamentale aplicabile într-un litigiu național pot fi diverse.

A. Este aplicabilă Carta sau CEDO într-o cauză specifică?

În primul rând, judecătorul național trebuie să decidă asupra domeniului de aplicare al celor două instrumente.

A.1. CEDO

A.1.1. *ratione personae*

Din acest punct de vedere, domeniul de aplicare material al CEDO se referă, în esență, la faptul că încălcarea unui drept prevăzut de convenție trebuie să fie comisă de un stat contractant sau să fie atribuită acestuia.

Astfel cum am observat anterior, UE nu poate fi trasă la răspundere internațională pentru încălcarea Convenției.

De asemenea, dacă într-o acțiune se invocă, *exempli gratia*, faptul că Uniunea, prin adoptarea unui regulament, a nesocotit standardele prevăzute de Convenție, judecătorul național va pune în discuție, în cazul în care apreciază necesar, raportarea la garanțiile prevăzute de Cartă. Analiza va avea în vedere și standardul minim garantat de CEDO, dacă este cazul. În această situație, o eventuală

⁴⁵ Jasper Krommendijk, *op.cit.*, pag. 6.

trimitere preliminară întemeiată pe dispozițiile art. 267 TFUE privind validitatea regulamentului, se poate motiva pe baza dispozițiilor tratatelor și pe Cartă. Referirea la standardul minim garantat de CEDO nu este obligatorie, dar poate fi utilă. Nu este necesară o astfel de referire pentru că standardul menționat este inclus *per se* în conținutul dreptului prevăzut de Cartă, în situația în care există o corespondență între drepturile referitoare la cele două instrumente.

De ce nu ar fi necesar totodată să se invoce, în situația descrisă anterior, și CEDO, dar nu ca standard minim pentru interpretarea conținutului dreptului corespunzător prevăzut de Cartă, ci ca principiu general de drept al UE?

Principiile generale de drept UE își găsesc aplicarea pentru a evita denegarea de dreptate, pentru a umple vidul care ar putea exista în privința dreptului UE și pentru a întări coerența dreptului UE⁴⁶. Mai precis, principiile generale ale UE, inclusiv CEDO, sunt folosite atunci când dreptul pozitiv tace sau când este nevoie de un fundament care să justifice ceea ce este cuprins deja în dreptul pozitiv. În fapt, „Curtea a devenit din ce în ce mai precaută cu privire la folosirea principiilor generale care ar putea contesta autoritatea autorilor dreptului primar și a legiuitorului în contextul dreptului secundar. În schimb, Curtea preferă în mod clar să se bazeze pe Carta drepturilor fundamentale a UE sau pe legislația secundară” (*t.n.*)⁴⁷.

Așadar, deși nu ar fi eronată, invocarea CEDO ar putea să nu aducă niciun beneficiu practic.

A.1.2. *ratione materiae*

În principiu, pentru ca o cerere să fie compatibilă *ratione materiae* cu Convenția, dreptul invocat trebuie să fie garantat de Convenție sau de protocoalele la aceasta care au intrat deja în vigoare. Așadar, nu fac parte din domeniul de aplicare material al Convenției drepturi precum dreptul de a obține o licență de exploatare

⁴⁶ Alina Kaczorowsky, *European Union law*, Routledge, 2016, pag. 121.

⁴⁷ Constanze Semmelmann, „General Principles of EU Law. The Ghost in the Platonic Heaven in Need of Conceptual Clarification”, în *Pittsburgh Papers on the European Union*, august 2013, pag. 30. Acest autor susține chiar că „[...] acolo unde există legislație, mai poate exista interacțiune între legislație și principiile generale. Pe de altă parte, existența legislației servește tot mai mult ca argument *a contrario* pentru a respinge expres sau implicit existența unor principii generale sau cel puțin pentru a folosi o terminologie mai puțin ambițioasă”.

comercială⁴⁸, dreptul cetățenilor străini de a intra și de a locui într-un stat contractant⁴⁹.

Fără a intra în toate subtilitățile domeniului de aplicare *ratione materiae* al Convenției, atragem atenția asupra faptului că anumite drepturi prevăzute de Convenție sau de protocoalele în vigoare trebuie să fie interpretate ținând seama de noțiuni autonome la care se face referire. Acesta este cazul următoarelor noțiuni: „drepturi și obligații cu caracter civil”⁵⁰, „acuzare în materie penală” potrivit art. 6, „viață privată”, „viață de familie”, „domiciliu”, „corespondență” în temeiul art. 8, „bun”, „proprietate” în temeiul art. 1 Protocolul 1.

A.2. Cartă

În anumite situații, pentru a se decide dacă acestea intră în domeniului de aplicare al Cartei este necesară o analiză elaborată.

Domeniul de aplicare al Cartei decurge din prevederile articolul 51 din aceasta, potrivit căruia:

„(1) Dispozițiile [...] carte[i] se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, acestea respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea lor în conformitate cu

⁴⁸ CtEDO, Decizia din 20 martie 2012, Murat Bingöl împotriva Țărilor de Jos, 18450/07.

⁴⁹ Comisia EDO, Decizia din 14 aprilie 2002, Peñafiel Salgado împotriva Spaniei, 65964/01.

⁵⁰ Pentru exemplificare, arătăm că în Decizia din 11 decembrie 2007, I.T.C. LTD Malta împotriva Maltei, 2629/06, CtEDO a decis că invocarea unor deficiențe procedurale referitoare la judecata unei plângeri în domeniul achizițiilor publice nu intră în domeniul de aplicare al art. 6 (1) CEDO. CtEDO a arătat că, faptul că un ofertant avea dreptul de a formula obiecții la o atribuire și obiecțiile erau analizate în cadrul unei ședințe publice, nu constituie un drept civil, ci doar un drept de natură publică. Dreptul de a se opune unei atribuirii nu este suficient pentru a face articolul 6 aplicabil procedurilor care determină atribuirea unei oferte, întrucât în acea speță marja de apreciere a autorității contractante de a atribui contractul era nelimitată. Dimpotrivă, în Hotărârea din 10 iulie 1998, Tinnelly & Sons și alții și McElduff și alții v. Marii Britanii, 62/1997/846/1052–1053, lipsa accesului la o instanță pentru a contesta refuzul contractelor de lucrări publice și refuzul eliberării unei autorizații de necesare pentru a obține acele contracte din cauza convingerilor lor religioase sau a opiniilor lor politice a intrat în domeniul de aplicare al articolului 6 § 1 din Convenție.

atribuțiile pe care le au în acest sens și cu respectarea limitelor competențelor conferite Uniunii de tratate.

(2) [...] cart[a] nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, nu creează nici o competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate.”

Ratione personae, un prim grup de destinatari ai normei este cel al instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

De exemplu, obligațiile care decurg din Cartă pot fi opuse Comisiei Europene. Într-o cauză care pune problema dreptului de proprietate prevăzut de articolul 17 (1) din Cartă în ceea ce privește un protocol semnat de Republica Cipru și Mecanismul european de Stabilitate („MES”), negociat de Comisia Europeană⁵¹, Curtea a subliniat că, deși statele membre nu pun în aplicare dreptul Uniunii în cadrul Tratatului de instituire a MES, astfel încât Carta nu li se adresează în acest cadru, acesta se adresează în schimb instituțiilor Uniunii, inclusiv atunci când acestea acționează în afara cadrului juridic al Uniunii.

Al doilea grup de destinatari este constituit din statele membre. Art. 51 (1) din Cartă dispune că aceasta se adresează statelor membre numai în cazul în care statele pun în aplicare dreptul Uniunii.

CJUE nu a epuizat încă, prin analiza realizată în cadrul jurisprudenței sale, toate nuanțele pe care le poate avea noțiunea de punere în aplicare a dreptului Uniunii. În principiu, două linii mari directe pot fi utile pentru determinarea înțelesului conceptului menționat.

A.2.1. Implementare pozitivă

În primul rând, este relevantă din această perspectivă noțiunea de implementare pozitivă. Mai precis, statele membre pun în aplicare dreptul Uniunii atunci când execută obligații derivate din dreptul UE sau situația națională ține de o reglementare specifică a dreptului Uniunii. Această linie este intuitivă și nu ridică probleme extrem de dificile de aplicare în practică.

Statele membre execută obligații decurgând din dreptul UE atunci când pun în aplicare un regulament sau transpun o directivă.

⁵¹ CJUE, Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising/Comisia și BCE, C-8/15P-C-10/15 P, EU:C:2016:701.

În *Akerberg Fransson*⁵², litigiul național privea urmărirea penală desfășurată împotriva domnului Akerberg de Ministerul Public suedez pentru infracțiuni fiscale. În esență, acesta ar fi comunicat informații inexacte care au expus trezoreria publică suedeză unor pierderi ale încasărilor legate de perceperea impozitului pe venit și a TVA. Pentru aceleași fapte, administrația fiscală suedeză a aplicat domnului Akerberg mai multe sancțiuni administrative rămase definitive.

Urmărirea penală precedată de sancțiuni administrative (fiscale) pune problema aplicării principiului *ne bis in idem* prevăzut de articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO și de articolul 50 din Cartă.

În dezvoltarea considerentelor sale, Curtea a arătat că drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocație de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, iar nu în afara unor asemenea situații⁵³. Din perspectiva cartei, o reglementare națională care nu se situează în cadrul dreptului Uniunii nu va fi luată în considerare.

În speță, Curtea a arătat că sancțiunile fiscale și urmărirea penală privesc parțial neîndeplinirea obligațiilor declarative în materie de TVA. Curtea a dezvoltat raționamentul în continuare pe dispozițiile Directivei 2006/112⁵⁴, precum și ale articolului 4 alineatul (3) TUE, care impun statelor membre obligația de a adopta toate măsurile cu caracter legislativ și administrativ corespunzătoare pentru a asigura colectarea în integralitate a TVA-ului datorat pe teritoriul său și pentru a combate fraudă. Curtea a reținut și articolul 325 TFUE, care obligă statele membre să combată activitățile ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri care să descurajeze fraudele și să ofere o protecție efectivă. Așadar, a conchis că sancțiunile fiscale și urmărirea penală pentru fraudă fiscală întemeiate pe inexactitatea informațiilor furnizate în materie de TVA, constituie o punere în aplicare a articolului 2, a articolului 250 alineatul (1) și a articolului 273 din Directiva 2006/112, precum și a articolului 325 TFUE și, așadar, a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

⁵² Hotărârea din 26 februarie 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

⁵³ Pentru acest motiv, în doctrină, se folosește metafora foarte sugestivă pentru Cartă „umbra dreptului UE”. A se vedea Koen Lenaerts, președintele Curții de Justiție, discursul la conferința „Making the Charter of Fundamental Rights a reality for all”: https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_en.

⁵⁴ Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO 2006, L 347, pag. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, pag. 7).

O chestiune interesantă în legătură cu implementarea pozitivă este aceea legată de invocarea art. 47 din Cartă în privința seriei de hotărâri referitoare la prezervarea statului de drept pe teritoriul UE.

O parte din aceste litigii, precum A.K.⁵⁵, pun problema aplicării articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și a articolului 47 din cartă, în conjuncție cu alte acte secundare de drept UE, cum ar fi Directiva 2000/78⁵⁶. În această cauză, trei judecători polonezi de la Curtea Administrativă Supremă și de la Curtea Supremă au contestat pensionarea lor anticipată, decisă în conformitate cu un nou act normativ național, susținând că încalcă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și articolul 47 din cartă, precum și directiva anterior menționată.

Situația de fapt relevată astfel a indus instanței de trimitere un dubiu cu privire la interpretarea articolului 2 și articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și articolul 47 din Cartă. Puteau fi acestea interpretate în sensul că o instanță supremă a unui stat membru îndeplinește cerințele de independență și de imparțialitate impuse în temeiul acestor dispoziții de drept al Uniunii?

În analiza propriei competențe, CJUE a examinat cu prioritate dacă dispozițiile naționale în discuție în litigiul principal puneau în aplicare dreptul Uniunii, intrând astfel în domeniul de aplicare al Cartei. Pe baza principiului interpretării pozitive, CJUE a constatat că invocarea interdicției discriminării pe motiv de vârstă în materie de încadrare în muncă era prevăzută de Directiva 2000/78, astfel că acele litigii corespundeau unor situații reglementate de dreptul Uniunii.

Curtea a precizat că, în ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, această dispoziție urmărește să garanteze o protecție jurisdicțională efectivă în „domeniile reglementate de dreptul Uniunii”, independent de situația în care statele membre pun în aplicare acest drept în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

Prin urmare, a făcut o distincție între domeniul de aplicare al principiului protecției jurisdicționale prevăzut de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil prevăzut de art. 47 din Cartă.

⁵⁵ Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme), cauzele conexe C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982.

⁵⁶ Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, JO 2000, L 303, pag. 16, Ediție specială în limba română, 05/vol. 6, pag. 7.

Primul are un domeniu de aplicare mult mai larg și este înțeles ca o normă cu aplicabilitate generală.

Al doilea set de litigii⁵⁷ pune în discuție independența și imparțialitatea instanțelor naționale, parte integrantă a obligației statelor care decurge din principiul protecției jurisdicționale prevăzut la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, în lipsa unei legături concrete, imediate cu o altă normă de drept primar sau secundar UE. Mai precis, în aceste cauze, s-a pus problema admisibilității trimiterilor prealabile sau a acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor statelor în condițiile în care principiul protecției jurisdicționale era invocat *in abstracto*, legat de reformele legislative din anumite state membre care puneau probleme cu privire la independența și imparțialitatea instanțelor naționale. Legăturile cu dreptul UE păreau destul de firave la o primă vedere.

În *Republika*⁵⁸, în litigiul național s-a contestat sistemul existent de numire a judecătorilor în Malta, considerându-se că acest stat încalcă obligațiile impuse în temeiul dispozițiilor articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborat cu dispozițiile articolului 47 din Cartă.

Curtea a amintit diferența dintre domeniile de aplicare ale celor două dispoziții. Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE vizează „domeniile reglementate de dreptul Uniunii”, independent de situația în care statele membre pun în aplicare acest drept, în sensul articolului 51 alineatul (1) din Cartă.

La fel ca în prima hotărâre de acest fel, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, citată anterior, Curtea a admis că judecătorii maltezi pot fi chemați (ulterior, în mod potențial) să statueze cu privire la chestiuni legate de aplicarea sau interpretarea dreptului Uniunii. Aceștia fac parte, în calitate de „instanțe”, în sensul definit de acest drept, din sistemul maltez de căi de atac în „domeniile reglementate de dreptul Uniunii”, în sensul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, astfel încât aceste instanțe trebuie să îndeplinească cerințele unei protecții jurisdicționale efective.

Mai clar decât în *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, CJUE a menționat că articolul 47 din Cartă nu este aplicabil întrucât, în litigiul principal, nu se pune în

⁵⁷ Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117; Hotărârea din 2 martie 2021, *A.B. și alții* (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac), C-824/18, EU:C:2021:153 etc.

⁵⁸ Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 20 aprilie 2021, *Republika împotriva II-Prim Ministru*, C-896/19, EU:C:2021:311.

aplicare dreptul UE prin numirea judecătorilor. Totuși, din moment ce articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE impune tuturor statelor membre să stabilească căile de atac necesare pentru a asigura, în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, o protecție jurisdicțională efectivă, iar articolul 47 din Cartă constituie o reafirmare a principiului protecției jurisdicționale efective⁵⁹, această din urmă dispoziție trebuie să fie luată în considerare în mod corespunzător în vederea interpretării articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Așadar, analiza articolului 47 din Cartă conferă doar un sprijin pentru corecta interpretare a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

O astfel de interpretare părea greu de anticipat în urmă cu 5 ani, însă Curtea a simțit nevoia să contribuie efectiv la menținerea statului de drept pe teritoriul UE, animată poate și de obstacolele practice de angrenare a altor mecanisme concepute la nivelul Uniunii, cum ar fi cel prevăzut la articolul 7 TUE.

A.2.2. Implementare negativă

Atunci când se derogă de la aplicarea UE printr-o măsură de drept național, aceasta trebuie să respecte dreptul UE, în privința condițiilor în care se poate realiza derogarea, inclusiv pentru garantarea celorlalte drepturi prevăzute de Cartă. Ideea de bază de la care se pornește într-o astfel de analiză este că o astfel de derogare nu trebuie să se realizeze cu încălcarea dreptului UE.

În esență, în cauza *Pfleger*⁶⁰, era în discuție o reglementare națională care interzicea exploatarea aparatelor de tip *slot-machine* în lipsa unei autorizații prealabile de natură administrativă, ceea ce constituia o restricție privind libera prestare a serviciilor garantată de articolul 56 TFUE.

S-a analizat dacă o asemenea restricție poate fi admisă cu titlu de măsuri derogatorii, pentru motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică, prevăzute expres la articolele 51 TFUE și 52 TFUE, aplicabile și în materia liberei prestări a serviciilor în temeiul articolului 62 TFUE, sau poate fi justificată, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general.

⁵⁹ În acest sens și CJUE, Hotărârea din 27 iunie 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, punctul 59; CJUE, Hotărârea din 2 martie 2021, *A.B. și alții* (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac), C-824/18, EU:C:2021:153, punctul 87; CJUE, Hotărârea din 15 iulie 2021, *Comisia c. Poloniei*, EU:C:2021:596.

⁶⁰ Hotărârea din 30 aprilie 2014, *Pfleger*, C 390/12, EU:C:2014:281.

Curtea a arătat că „atunci când un stat membru invocă motive imperative de interes general pentru a justifica o reglementare care este de natură să împiedice exercitarea liberei prestări a serviciilor, această justificare, prevăzută de dreptul Uniunii, trebuie să fie interpretată în lumina principiilor generale ale dreptului Uniunii și în special a drepturilor fundamentale garantate în prezent de cartă. Astfel, reglementarea națională în cauză nu va putea beneficia de excepțiile prevăzute decât în cazul în care aceasta este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte”.

Astfel, atunci când se dovedește că o reglementare națională este de natură să împiedice exercitarea uneia sau a mai multe libertăți fundamentale garantate prin tratat, aceasta poate beneficia de excepțiile prevăzute de dreptul Uniunii pentru a justifica împiedicarea în cauză numai în măsura în care este conformă cu drepturile fundamentale, a căror respectare este asigurată de Curte. Această obligație de conformitate cu drepturile fundamentale intră, în mod evident, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, în consecință, în domeniul de aplicare al cartei.

Pornind de la derogare, s-a pus problema aplicării Cartei în situația în care norma națională extinde domeniul de aplicare al unui drept prevăzut de UE. Este Carta aplicabilă și acestor situații?

În *Terveys*⁶¹, s-a solicitat CJUE să verifice dacă trebuie să se considere că reglementările naționale și convențiile colective care prevăd acordarea unor zile de concediu anual plătit peste perioada minimă de patru săptămâni prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2003/88⁶², operează o punere în aplicare a directivei menționate, în sensul articolului 51 alineatul (1) din Cartă, și dacă, în consecință, articolul 31 alineatul (2) din aceasta din urmă are vocație să se aplice unor astfel de situații.

Curtea a arătat că simplul fapt că niște măsuri interne aparțin, cum se întâmplă în speță, unui domeniu în care Uniunea dispune de competențe nu le poate plasa în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, prin urmare, nu poate atrage aplicabilitatea cartei (punctul 46). După ce a constatat că, în domeniul politicii sociale, UE și statele membre au o competență partajată, CJUE a indicat că Uniunea susține și completează acțiunea statelor membre în domeniul

⁶¹ CJUE, Hotărârea din 19 noiembrie 2019, *Terveys și Auto*, C-609/17 și C-610/17, ECLI:EU:C:2019:981.

⁶² Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO 2003, L 299, pag. 9, Ediție specială, 05/vol. 7, pag. 3).

îmbunătățirii mediului de muncă pentru a proteja securitatea și sănătatea lucrătorilor. „Astfel, articolul 15 din Directiva 2003/88, potrivit căruia aceasta din urmă „nu aduce atingere dreptului” statelor membre de a aplica dispoziții naționale mai favorabile protecției securității și sănătății lucrătorilor, nu conferă statelor membre o posibilitate de a legifera în temeiul dreptului Uniunii, ci se limitează la a recunoaște competența pe care o au acestea de a prevedea în dreptul lor național astfel de dispoziții mai favorabile, în afara cadrului regimului prevăzut de această directivă” (punctul 49).

Curtea a conchis că, atunci când statele membre acordă sau permit partenerilor sociali să acorde drepturi la concediu anual plătit care depășesc durata minimă de patru săptămâni prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din directivă, astfel de drepturi sau condițiile unei eventuale reportări a acestora în caz de boală survenită în timpul concediului intră în sfera exercitării competenței reținute a statelor membre, fără a fi reglementate de directiva menționată și fără a intra în domeniul de aplicare al acesteia din urmă. Prin urmare, atunci când dispozițiile dreptului Uniunii în domeniul în cauză nu reglementează un aspect și nu impun nicio obligație specifică statelor membre în privința unei situații date, reglementarea națională pe care un stat membru o adoptă în ceea ce privește acest aspect se situează în afara domeniului de aplicare al cartei, iar situația în cauză nu poate fi apreciată în raport cu dispozițiile acesteia din urmă (punctele 52 și 53).

În final, trebuie menționat că situația ar fi fost diferită dacă un act al Uniunii ar fi conferit statelor membre libertatea de a alege între mai multe modalități de aplicare sau o putere discreționară sau de apreciere care este parte integrantă a regimului stabilit de acest act sau de situația în care un asemenea act autorizează adoptarea, de către statele membre, a unor măsuri specifice destinate să contribuie la realizarea obiectului său⁶³. Această situație ar fi fost cuprinsă în domeniul de aplicare al dreptului UE și, implicit al Cartei.

B) Judecătorul național constată că dreptul UE e aplicabil. Ce dispoziții privitoare la drepturilor fundamentale pot fi reținute pentru fundamentarea unei decizii pe fond?

⁶³ Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții, C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctele 64-68, Hotărârea din 16 februarie 2017, C. K. și alții, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punctul 53, Hotărârea din 9 martie 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punctele 46, 47, 52 și 53, precum și jurisprudența citată, și Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții, C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 48.

În această ipoteză, atât analiza pe fond a cauzei, cât și o eventuală trimitere preliminară, efectuată în temeiul art. 267 TFUE, pot face referire la dispoziții din Cartă, dacă este vorba despre un drept care să fie garantat de aceasta. O astfel de posibilitate nu este umbrită de aplicarea, în cauză, a unei dispoziții de drept primar sau secundar UE care prevăd în detaliu condițiile de exercitare a unui drept.

De exemplu, dispozițiile art. 31 (2) din Cartă referitor la condițiile de muncă echitabile și corecte, prevăd dreptul la o limitare a duratei maxime de muncă și la perioade de odihnă zilnică și săptămânală, precum și la o perioadă anuală de concediu plătit. Directiva 2003/88 detaliază dreptul la repaus zilnic, respectiv la timpul de lucru maxim săptămânal, la articolele 3 (11 ore consecutive în decursul unei perioade de 24 de ore), respectiv 6 din această directivă (timpul de lucru săptămânal să fie limitat prin acte cu putere de lege și acte administrative sau prin convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali; timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de șapte zile, inclusiv orele suplimentare, să nu depășească 48 de ore).

Este lesne de observat că în această situație, în care dispozițiile directivei precizează dreptul fundamental, legislația secundară va fi interpretată în lumina aceluși drept fundamental prevăzut de Cartă.⁶⁴

Dacă CEDO și/sau dreptul național (constituțional) prevăd totodată un astfel de drept, analiza instanței va lua în principiu⁶⁵ în considerare și aceste dispoziții. În special, în privința CEDO, se va analiza comparativ nivelul de protecție conferit de cele două drepturi corespunzătoare, pentru a face aplicarea dispozițiilor art. 52(3) din Cartă, dacă este cazul.

C) Judecătorul național constată că dreptul UE nu e aplicabil. Ce dispoziții privitoare la drepturile fundamentale pot fi reținute pentru fundamentarea unei decizii pe fond?

În această situație, judecătorul național se poate întemeia pe CEDO sau pe legea națională fundamentală pentru interpretarea domeniului de aplicare și a conținutului dreptului fundamental. Desigur, nu este admisibilă o trimitere preliminară întemeiată pe dispozițiile articolului 267 TFUE privind interpretarea

⁶⁴ CJUE, Hotărârea din 17 martie 2021, C-585/19, ASE București, EU:C:2021:210.

⁶⁵ În anumite situații, principiul supremației dreptului UE sau a efectului direct s-ar putea opune aplicării dispoziției naționale.

unui drept prevăzut de Cartă, chiar dacă drepturile prevăzute de dreptul național sau de CEDO sunt corespunzătoare.

Este necesar însă, ca în situația în care o astfel de trimitere preliminară este solicitată de către părți, iar instanța judecă în ultimă instanță, ca judecătorul național să motiveze această respingere, cu trimitere la criteriile *Cilfit*⁶⁶, respectând, pe de o parte, garanțiile prevăzute la art. 6 din Convenție și, pe de alta, pe cele prevăzute de articolul 47 din Cartă.

Pe de o parte, cu privire la art. 6&1 din Convenție, CtEDO a dezvoltat o jurisprudență destul de amplă și constantă cu privire la această chestiune. Astfel, în *Ullens de Schooten și Rezabek*⁶⁷ și *Sanofi Pasteur*⁶⁸, Curtea a arătat că rezultă din articolul 267 al treilea paragraf TFUE că, atunci când o chestiune referitoare în special la interpretarea tratatului sau a actelor adoptate de instituțiile Uniunii Europene este ridicată în cadrul unei proceduri în fața unei instanțe naționale ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în temeiul dreptului intern, această instanță este obligată să sesizeze CJUE pentru o hotărâre preliminară. Această obligație nu este însă absolută, jurisprudența Cilfit a precizat că instanțele se bucură de o marjă de apreciere în sensul necesității formulării unei trimiteri preliminare pentru soluționarea cauzei. Curtea de la Strasbourg a observat că instanțele sunt exonerate de această obligație dacă vor constata că problema de drept nu este relevantă, că dispoziția de drept UE în cauză a făcut obiectul unei interpretări de către Curtea de Justiție sau că aplicarea corectă a dreptului Uniunii este impusă cu atât de evidentă încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile.

Curtea de la Strasbourg a sesizat, în *Baydar*⁶⁹, că CEDO nu garantează un drept la trimitere preliminară. Totuși, instanțele naționale ale căror decizii nu sunt supuse unei căi de atac interne, care refuză să sesizeze cu o trimitere preliminară CJUE cu privire la o întrebare referitoare la interpretarea dreptului Uniunii, atunci când o atare cerere e formulată de părțile din cauză, sunt obligate să-și justifice refuzul

⁶⁶ CJUE, Hotărârea din 6 octombrie 1982, Cilfit, anterior citată. Aceste criterii au fost precizate și în CJUE, Hotărârea din 5 septembrie 2015, van Dijk, C-72/14 și C-197/14, EU:C:2015:564. Cea mai recentă afirmare a criteriilor Cilfit, care aduce anumite clarificări deși nu foarte cuprinzătoare, în pofida așteptărilor foarte ridicate, s-a realizat în Hotărârea din 6 octombrie 2021, Consorzio Italian Management, C-561/19, EU:C:2021:291.

⁶⁷ CtEDO, Hotărârea din 20 septembrie 2011, Ullens de Schooten și Rezabek împotriva Belgiei, nr. 3989/07 și 38353/07.

⁶⁸ CtEDO, Hotărârea din 13 februarie 2020, Sanofi Pasteur împotriva Franței, nr. 25137/16.

⁶⁹ CtEDO, Hotărârea din 28 aprilie 2018, Baydar împotriva Țărilor de Jos, 55385/14.

făcând referire la excepțiile privind obligația de trimitere, astfel cum rezultă din jurisprudența CJUE.

De exemplu, în *Biofarmland*⁷⁰, ca răspuns la cererea de sesizare a CJUE în temeiul articolului 256 TFUE formulată de societatea reclamantă, Curtea de Apel Timișoara a precizat că „nu a fost necesar să se discute cererea de sesizare a cauzei la CJUE.” CtEDO a observat că instanța națională nu s-a referit în mod expres la unul dintre cele trei criterii *Cifit* și nimic nu indica faptul că a considerat că dispozițiile de drept al Uniunii în cauză făcuseră deja obiectul unei interpretări de către CJUE. CtEDO a conchis că această instanță nu a indicat motivele pentru care s-a considerat că întrebările ridicate nu merită să fie discutate și transmise CJUE. Chiar dacă instanța națională a menționat în hotărâre că prevederile unui act administrativ nu au fost contrare unui act UE cu privire la care reclamanta dorise o interpretare provenind de la CJUE, acest lucru nu a fost considerat un răspuns clar cu privire la motivul refuzului de trimitere.

Pe de altă parte, cu privire la articolul 47 din Cartă, *Conorzio Italian Management*⁷¹ a adus o noutate absolută în acest domeniu. Pentru prima dată, Curtea de la Luxemburg a sugerat că, în pofida faptului că dreptul UE nu ar fi aplicabil pe fondul litigiului, dacă o parte a formulat o cerere de trimitere preliminară în temeiul art. 267 TFUE, aplicabilitatea articolului 47 din Cartă este atrasă în mod automat, în materie procedurală.

Este necesar, mai întâi, să se observe că Hotărârea *Conorzio Italian Management* nu face referire la articolul 6&1 din Convenție și nici nu citează jurisprudența CtEDO referitoare la încălcarea art. 6 (1) CEDO prin nemotivarea refuzului de a formula trimitere preliminară.

Totuși, CJUE a realizat o argumentație logico-juridică în oglindă celei cuprinse în jurisprudența constantă a CtEDO. Mai întâi, a arătat că instanțele naționale ale căror decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern trebuie să aprecieze pe propria răspundere, în mod independent și cu toată atenția necesară dacă sunt în prezența uneia dintre ipotezele care le permit să se abțină să adreseze Curții o chestiune de interpretare a dreptului Uniunii care a fost invocată în fața lor (punctul 50). „În această privință, din sistemul instituit prin articolul 267 TFUE, interpretat în lumina articolului 47 al doilea paragraf din cartă, rezultă că, în cazul în care o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern consideră, pentru motivul că se află în prezența uneia dintre

⁷⁰ CtEDO, Hotărârea din 13 iulie 2021, *Bio Farmland* împotriva României, nr. 43639/17.

⁷¹ CJUE, Hotărârea din 6 octombrie 2021, anterior citată.

cele trei situații menționate [de Hotărârea *Cilfit*], că este exonerată de obligația de a sesiza Curtea cu titlu preliminar, prevăzută la articolul 267 al treilea paragraf TFUE, motivele deciziei sale trebuie să evidențieze fie că problema de drept al Uniunii ridicată nu este relevantă pentru soluționarea litigiului, fie că interpretarea dispoziției în cauză a dreptului Uniunii se bazează pe jurisprudența Curții, fie, în lipsa unei asemenea jurisprudențe, că interpretarea dreptului Uniunii s-a impus instanței naționale de ultim grad cu o evidență care nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile”.(punctul 51).

În concluzie, chiar dacă dreptul UE nu este aplicabil în cauză, dar părțile au solicitat formularea unei trimiteri preliminare în temeiul articolului 267 TFUE, instanța națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern este ținută să facă o analiză a criteriilor *Cilfit*, mai precis să motiveze că dreptul UE nu este relevant în cauză. În caz contrar, se produce o încălcare atât a dreptului prevăzut la art. 6(1) din Convenție, cât și a dreptului corespondent din art. 47 din Cartă.

În caz contrar, poate fi atrasă responsabilitatea internațională a statului român în temeiul CEDO, e.g. astfel cum a decis cu privire la România CtEDO în *Biofarmland*, anterior citată. Din perspectiva dreptului UE, lipsa motivării sau motivarea necorespunzătoare ar putea să constituie temei pentru atragerea răspunderii statului pentru încălcarea dreptului UE⁷² sau, eventual, în condițiile procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către stat⁷³ (*infringement*).

Concluzii

Dezvoltarea propriei jurisprudențe cu privire la drepturile fundamentale, nevoia de a simplifica silogismul judiciar, articularea răspicată, în *Avizul 2/2013*, a principiului autonomiei dreptului UE în raport de sistemele de drept național, dar și de dreptul internațional, au determinat cel mai probabil ca citarea de către CJUE a jurisprudenței Curții de la Strasbourg să nu mai reprezinte o prioritate.

Retorica articulată a celor două curți, pe de o parte, expusă în jurisprudența CtEDO referitoare la aplicarea prezumției *Bosphorus* sau la analiza respectării dreptului la un proces echitabil cu privire la exigența motivării deciziilor instanțelor naționale de respingere a trimiterilor preliminare, iar pe de altă parte reprodusă de *Avizul*

⁷² În condițiile care rezultă din jurisprudența Curții de Justiție, a se vedea Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513.

⁷³ În condițiile care rezultă din jurisprudența Curții de Justiție, Hotărârea din 4 octombrie 2018, Comisia împotriva Franței, C-416/17, EU:C:2018:811.

2/2013 și de interpretarea Cartei, nu par să sugereze o relație actuală deosebit de caldă între cele două forțe judiciare. Totuși, dialogul lor nu este nici placid, ci unul bazat pe respect și deferență.

Pentru judecătorul național însă nu este întotdeauna facil să urmărească interacțiunea dintre cele două sisteme de drept și, cu siguranță, este chiar mai puțin facil să fie mereu convins că realizează o aplicare corectă a jurisprudenței celor două curți în cauzele naționale.

Totuși, sistemul trimerilor preliminar prevăzut de articolul 267 TFUE poate să ajute judecătorul național confruntat cu probleme de interpretare a drepturilor fundamentale decurgând din dreptul UE. După intrarea sa în vigoare în toate statele parte⁷⁴ și deplina funcționalitate a procedurii⁷⁵, mecanismul prevăzut la Protocolul 16 la Convenție⁷⁶ poate aduce lumină și în materia interpretării drepturilor omului recunoscute de CEDO și de protocoalele anexă. O privire optimistă ar putea sugera, chiar în lipsa aderării UE la Convenție, că asemenea structură triangulară ar întreține relația instanțelor naționale cu cele două Curți de la Strasbourg și Luxemburg și ar putea perfecționa dialogul judiciar. Pesimiștii ar putea să conteste fiabilitatea unei structuri de acest tip din cauza complexității sale ridicate și a problemelor pe care le-ar putea crea.

⁷⁴ România l-a semnat, la 14 octombrie 2014, dar nu l-a ratificat. Proiectul de lege privind ratificarea a fost aprobat în Camera Deputaților la 26 mai 2021 și se află în procedura legislativă la Senat (PLX131/2021, Legea 194/2021). Ultima verificare – 15 noiembrie 2021.

⁷⁵ Până la 15 noiembrie 2021, Curtea a emis două avize consultative: CtEDO, Aviz consultativ din 10 aprilie 2020, solicitat de Curtea de Casație franceză, nr. P16-2018-001 (referitor la recunoașterea în dreptul intern unei legături de filiație între un copil născut din gestație surrogat în străinătate și mama de intenție); CtEDO, Aviz consultativ din 29 mai 2020, solicitat de Curtea Constituțională, nr. P16-2019-001 (referitor la utilizarea tehnicii „legislație de referință” pentru definirea unei infracțiuni și criteriile pentru compararea legii penale în vigoare la momentul comiterii infracțiunii și a legii penale modificate). Timpul de soluționare a acestor avize consultative este de 7, respectiv 9 luni, un termen pe care îl putem aprecia ca fiind rezonabil în economia judiciară. Este însă de văzut ce se va întâmpla cu durata de soluționare a unor astfel de solicitări în condițiile în care mecanismul va fi operabil în mai multe state parte la convenție și, cel mai probabil, numărul solicitărilor va crește exponențial.

⁷⁶ Protocolul 16 la CEDO, semnat la 2.10.2013, prevede la art. 1 că „[i]nstanțele supreme din Înaltele Părți Contractante, astfel desemnate în conformitate cu articolul 10, pot adresa Curții cereri de aviz consultativ privind chestiuni de principiu referitoare la interpretarea sau aplicarea drepturilor și libertăților definite în Convenție sau în protocoalele la aceasta”.

Cu toate acestea, din toate cele menționate anterior, germenii unei idei ar trebui să încolțească: judecătorul național este cel care pune în valoare dialogul judiciar dintre curțile de la Strasbourg și Luxemburg, prin faptul că discernere cu privire la aplicarea în concret a jurisprudenței acestora în cauzele naționale. În lipsa unei atare analize, conștiente și responsabile, realizate de instanța națională în materia drepturilor fundamentale, întreaga structură tripartită - CtEDO, CJUE, instanță națională - s-ar putea prăbuși.