

## COMENTARIILE DE JURISPRUDENȚĂ

### NOTĂ LA HOTĂRÂREA CJUE (MAREA CAMERĂ) DIN 21 DECEMBRIE 2021 ÎN CAUZELE CONEXATE C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ȘI C-840/19

---

DOI: 10.24193/SUBBIur.66(2021).4.1  
Data publicării online: 20.04.2022

---

Raluca BERCEA\*

**Rezumat:** Această notă comentează Hotărârea CJUE (Marea Cameră) din 21 decembrie 2021 în cauzele conexe C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, plasând-o în contextul trimerilor preliminare vizând statul de drept inițiate de instanțele din România și al jurisprudenței CJUE în aceeași materie.

**Cuvinte-cheie:** stat de drept, trimitere preliminară, Curtea Constituțională a României, primatul dreptului Uniunii Europene.

---

\* Prof.univ.dr. Raluca BERCEA, Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara, [raluca.bercea@e-uvt.ro](mailto:raluca.bercea@e-uvt.ro), <https://orcid.org/0000-0002-9864-4976>.

CASE NOTE - JUDGMENT OF THE CJEU  
(GRAND CHAMBER) OF 21 DECEMBER 2021  
IN JOINED CASES C-357/19, C-379/19, C-  
547/19, C-811/19 AND C-840/19

**Abstract:** This note comments the Judgment of the CJEU (Grand Chamber) of 21 December 2021 in Joined Cases C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 and C-840/19 in the context of the rule of law requests for preliminary ruling initiated by the Romanian courts and the CJEU case law in this matter.

**Keywords:** rule of law, preliminary ruling, Romanian Constitutional Court, primacy of European Union law.

## Cuprins

I.	Context.....	11
II.	Figura centrală a Curții Constituționale a României în cel de-al doilea val de trimiteri preliminare având ca obiect statul de drept.....	16
III.	Consolidarea competenței CJUE în cauzele referitoare la statul de drept. O comparație cu cauzele Associação Sindical dos Juizes Portugueses și Republika.....	18
IV.	Trimiterea preliminară ca expresie a principiului primatului dreptului Uniunii Europene și ca formă de dialog strategic între judecătorii naționali de drept comun și CJUE. O comparație cu cauza IS.....	21
V.	Coda: Comunicatul de presă al CCR.....	24

## I. Context

Hotărârea de Mare Cameră a Curții de Justiție a Uniunii Europene<sup>1</sup> din 21 decembrie 2021<sup>2</sup> este pronunțată în temeiul art. 267 TFUE, ca răspuns la patru cereri de decizie preliminară formulate de Înalta Curte de Casație și Justiție a României, respectiv la cererea Tribunalului Bihor. Cele cinci cauze conexate (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19) reprezintă al doilea val de trimiteri preliminare din România care ridică problema „statului de drept”, un prim val fiind tranșat prin Hotărârea de Mare Cameră din 18 mai 2021 (în cauzele conexate C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19<sup>3</sup>); alte cauze de același tip se află în continuare pe rolul Curții (spre exemplu, C-430/21, *RS*<sup>4</sup> sau C-709/21, *MK*<sup>5</sup>). După cum reține Curtea, litigiile principale din cel de-al doilea val de trimiteri se înscriu în contextul unei reforme de anvergură în domeniul justiției și al luptei împotriva corupției din România, ultima făcând obiectul unei monitorizări la nivelul Uniunii din anul 2007, în temeiul mecanismului de cooperare și de verificare instituit prin Decizia 2006/928 („MCV”)<sup>6</sup>.

În același context general, cauzele din primul val de trimiteri ridicaseră problema numirii interimare în funcții de conducere ale Inspecției Judiciare<sup>7</sup>, a înființării în cadrul Ministerului Public a unei secții speciale

---

<sup>1</sup> Pe viitor: „Curtea”, „CJUE”.

<sup>2</sup> CJUE 21 decembrie 2021, Cauzele conexate C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034.

<sup>3</sup> CJUE 18 mai 2021, Cauzele conexate C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, *AFJR*, ECLI:EU:C:2021:393.

<sup>4</sup> În cauza C-430/21, *RS*, cererea de sesizare a instanței a fost depusă în 14 iulie 2021 de Curtea de Apel Craiova, [CJUE s-a pronunțat, ulterior transmiterii materialului către redacție, în data de 22 februarie 2022. Concluziile avocatului general sunt disponibile la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62021CC0430>, CJUE, Marea Cameră, 22 februarie 2022, C-430/21 *RS*, ECLI:EU:C:2022:99 (n. redacției SUBB Iurisprudentia)].

<sup>5</sup> În cauza C-709/21, *MK*, cererea de sesizare a instanței a fost depusă în 24 noiembrie 2021 de Curtea de Apel Pitești.

<sup>6</sup> CJUE, 21 decembrie 2021, pg. 54 (n. 1).

<sup>7</sup> În discuție în C-83/19 (n. 2).

pentru investigarea infracțiunilor din justiție<sup>8</sup>, a răspunderii personale a judecătorilor pentru erori judiciare<sup>9</sup>, dar și a relației dintre principiul primatului dreptului Uniunii Europene, dreptul constituțional național<sup>10</sup>, respectiv a obligațiilor instanțelor de drept comun în acest cadru<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> În discuție în C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/19 (n. 2).

<sup>9</sup> În discuție în C-397/19 (n. 2).

<sup>10</sup> În discuție în C-195/19 (n. 2).

<sup>11</sup> Pentru relația dintre principiul statului de drept și independența sistemului judiciar (în general, dar și în cazul special al României), a se vedea Elena-Simina TĂNĂSESCU, *The independence of justice as proxy for the rule of law in the EU – Case study – Romania*, 3 Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS), disponibil la: <https://doi.org/10.13130/2612-6672/15826>, consultat în 21 decembrie 2021. Pentru contextul inițial al reformelor în justiție în România, vezi Bianca SELEJAN-GUTAN, *Failing to Struggle or Struggling to Fail? On the New Judiciary Legislation Changes in Romania*, in VerfBlog, 31 ianuarie 2018, disponibil la: <https://verfassungsblog.de/failing-to-struggle-or-struggling-to-fail-on-the-new-judiciary-legislation-changes-in-romania/>, arhivă: <https://perma.cc/4542-UBP7>. În legătură cu problemele ridicate în primul val de trimiteri preliminare din România, Hotărârea de Mare Cameră din 18 mai 2021 a stabilit că (1) Decizia Comisiei 2006/928/CE și Rapoartele Comisiei Europene întocmite în baza acesteia pot fi interpretate de Curtea de Justiție în conformitate cu articolul 267 din TFUE; (2) aceeași decizie, până la abrogarea sa, obligă România, obiectivele pe care le prevede având scopul de a garanta că România respectă valoarea statului de drept consacrat la articolul 2 din TUE și obligând-o să ia măsurile corespunzătoare în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) TEU; (3) cadrul legal care reglementează organizarea justiției în România trebuie să respecte cerințele dreptului Uniunii Europene, în special valoarea statului de drept consacrată de articolul 2 TUE; (4) Articolul 2 TUE și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și Decizia 2006/928 trebuie interpretate în sensul că se opun în anumite condiții, pe care Curtea le precizează și a căror existență concretă o lasă la aprecierea ulterioară a instanțelor de drept comun, unei legislații naționale adoptate de guvernul unui stat membru care îi permite acestuia să efectueze o numire temporară în funcția de inspector al unei autorități judiciare, respectiv că (5) aceleași texte se opun unei reglementări naționale care prevede înființarea unei unități specializate a parchetului cu competență exclusivă de investigare a judecătorilor și procurorilor; (6) condițiile în care Articolul 2 TUE și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretate în sensul că permit, respectiv că interzic o legislație națională care reglementează răspunderea financiară a statului și răspunderea personală a judecătorilor pentru prejudiciul cauzat de o eroare de drept; (7) principiul primatului dreptului uniunii trebuie

La nivel național, Hotărârea de Mare Cameră din 18 mai 2021 a avut un ecou diferit la Curtea Constituțională a României<sup>12</sup>, respectiv în instanțele de drept comun. În principiu, avansând argumentul supremației Constituției, al identității constituționale naționale și al impermeabilității proprii jurisdicției în raport cu cea a CJUE, în Decizia nr. 390 din 8 iunie 2021<sup>13</sup>, Curtea Constituțională a României ignoră interpretările oferite de Marea Cameră, generând astfel un potențial conflict sistemic între dreptul național și dreptul Uniunii Europene în domenii relevante pentru principiul primatului dreptului Uniunii Europene, respectiv lipsind de efectivitate dreptul Uniunii în general și mecanismul trimiterii preliminară, în special, în măsura în care împiedică instanțele naționale, sub sancțiuni disciplinare, să aplice în litigiile care le sunt deferite criteriile de interpretare propuse de

---

interpretat în sensul că se opune unei legislații la nivel constituțional al unui stat membru, astfel cum este interpretată de instanța constituțională a statului membru respectiv, care împiedică o instanță să lase din oficiu neaplicată o dispoziție națională care intră în domeniul de aplicare al Deciziei Comisiei 2006/928/CE și care, în lumina hotărârii curții, contravine acestei decizii sau articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

<sup>12</sup> Pe viitor: „CCR”.

<sup>13</sup> Decizia nr. 390 din 8 iunie 2021 a Curții Constituționale a României, publicată în Monitorul oficial nr. 612 din 22 iulie 2021. Pentru o primă poziție critică, vezi Vlad PERJU, *Roexit prin Decizia CCR 390/8 iunie 2021?*, disponibil la: <https://www.contributors.ro/roexit-prin-decizia-ccr-390-8-iunie-2021/>, arhivă: <https://perma.cc/43W7-TAEE>. De asemenea, A. CORRE-BASSET, *Cour constitutionnelle de Roumanie, décision 390/2021 du 8 juin 2021 (supériorité du droit constitutionnel interne sur le droit de l'Union)*, disponibil la: <https://www.cairn.info/revue-titre-vii-2021-2-page-128.htm>, arhivă: <https://perma.cc/DA7M-6V2U>, care, în rezumat, califică decizia după cum urmează: „Outre l'affirmation désormais habituelle, et si habituelle qu'elle signifie peu de choses à elle seule, sans étude de son application aux rapports avec le droit de l'UE, de la limitation du droit de l'Union par la protection de l'identité nationale, cette décision se distingue par l'interprétation qu'y fait la Cour de la disposition constitutionnelle régissant l'articulation entre le droit national et le droit de l'Union – une interprétation particulièrement défavorable au second – et par le renversement des jurisprudences d'équivalence qui permettent dans d'autres pays de concilier les prétentions concurrentes des ordres nationaux et européen à la primauté”.

CJUE. Ca o hârtie de turnesol, Decizia CCR nr. 390 din 8 iunie 2021 indică astfel punctele de inflexiune ale unei jurisprudențe până atunci rezervate, dar nu neapărat în mod constant ostile dreptului Uniunii Europene. Deși în Decizia nr. 390/2021 CCR își propune să aibă în vedere Hotărârea *AFJR* ca pe un element care ar putea să determine un „revirement jurisprudențial”, dialogul loial cu CJUE este ratat. Între altele, CCR apreciază că Decizia MCV, al cărui caracter obligatoriu fusese stabilit de CJUE, nu poate fi utilizată ca parametru al controlului de constituționalitate; că Rapoartele MCV sunt recomandări lipsite de efecte juridice, deși CJUE arătase că trebuie folosite pentru a conferi conținut concret obligațiilor pozitive și negative ale Statelor Membre izvorâte din Decizia MCV, coroborată cu art. 2 TUE, respectiv art. 19 (1) și (2) TUE; că CJUE nu a găsit nicio încălcare a dreptului UE de către România (ca și cum aceasta ar fi putut să o facă, sesizată fiind în cadrul art. 267 TFUE), dar și-a depășit competența când a stabilit criteriile relevante pentru a califica activitatea SIIJ; în fine, că identitatea constituțională – ai cărei parametri nu sunt, totuși, precizați – și supremația legii fundamentale în România, care nu pot fi relativizate în procesul de integrare europeană, îi conferă competența de a interzice judecătorilor de drept comun să aplice acele reguli ale dreptului UE pe care ea însăși le-a înlăturat declarând că nu au temei în Constituție.

În avalul Deciziei CCR nr. 390 din 8 iunie 2021, Curtea de Apel Craiova și Curtea de Apel Pitești trimit noi întrebări la CJUE ca să clarifice că judecătorul național poate aplica dreptul UE chiar nesocotind deciziile CCR<sup>14</sup>. Judecătorii de la instanțe de drept comun aplică criteriile din Hotărârea *AFJR*<sup>15</sup>, cu consecința de a fi cercetați disciplinar de Inspekția Judiciară (condusă de același inspector a cărui numire fusese contestată în C-83/19)<sup>16</sup>,

---

<sup>14</sup> *Supra* n. 4 și n. 5.

<sup>15</sup> Spre exemplu, Curtea de Apel Pitești, Secția Penală și pentru cauze cu minori și de familie, Încheierea penală din 7 iunie 2021 în Dosar nr. 722/46/2021, ECLI:RO:CAPIT:2021:011.000003.

<sup>16</sup> A se vedea, de exemplu, luarea de poziție disponibilă la: <http://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/4409>, arhivă: <https://perma.cc/ZRK5-LXNC>. De asemenea, paragraful 261 al Hotărârii de Mare

în timp ce alții aplică criteriile *AFJR* în limitele jurisprudenței *Cilfit* a actului clarificat<sup>17</sup>. În fine, Comisia Europeană, îngrijorată de efectele potențiale ale Deciziei CCR nr. 390/2021, îi cere explicații Guvernului României<sup>18</sup>. În 9 noiembrie 2021, Curtea Constituțională sugerează, printr-un comunicat de presă, un răspuns irelevant pentru dialogul pe care principiul cooperării loiale ar obliga-o să îl poarte cu CJUE<sup>19</sup>.

---

Cameră din 21 decembrie 2021 notează după cum urmează: „În speță, din dosarul de care dispune Curtea reiese că au fost inițiate proceduri disciplinare în temeiul articolului 99 litera ș) din Legea nr. 303/2004 împotriva anumitor judecători ai instanțelor de trimitere ca urmare a formulării de către aceștia a cererii lor de decizie preliminară. În plus, în cazul în care răspunsul Curții ar determina aceste instanțe să lase neaplicată jurisprudența Curții Constituționale rezultată din deciziile în discuție în litigiile principale, nu pare exclus, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale menționată la punctul 58 din prezenta hotărâre, ca judecătorii care compun instanțele menționate să fie expuși riscului de a face obiectul unor sancțiuni disciplinare.”

<sup>17</sup> Spre exemplu, Tribunalul Mehedintți, Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, Sentința nr. 532/2021, în Dosar nr. 2122/104/2018, Cod ECLI ECLI:RO:TBMHD:2021:016.000532.

<sup>18</sup> Comisia Europeană a solicitat clarificări la data de 20 octombrie 2021; textul este disponibil la: <https://www.juridice.ro/755091/comisia-europeana-solicita-clarificari-romaniei-ref-decizia-nr-390-a-ccr-care-pune-sub-semnul-intrebarii-constatarile-cjue.html>, arhivă: <https://perma.cc/PJ95-2VLR>.

<sup>19</sup> Răspunsul Curții Constituționale a României este disponibil la: <https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-9-noiembrie-2021/>, arhivă: <https://perma.cc/T6WB-XPS6>, și concluzionează după cum urmează: „Conchizând cu privire la răspunsul pe care îl solicitați și pe care, la rândul Dvs., domnule ministru, trebuie să îl formulați, credem că acesta ar trebui să se refere explicit la faptul că, în contextul actual constituțional, Decizia nr. 390/2021 nu poate fi modificată” (*sic!*).

## II. Figura centrală a Curții Constituționale a României în cel de-al doilea val de trimiteri preliminare având ca obiect statul de drept.

Apariția, în acest context, în 21 decembrie 2021, a Hotărârii de Mare Cameră readuce în prim-plan figura Curții Constituționale<sup>20</sup>, în primul rând în măsura în care instanțele de trimitere, invocând diverse decizii ale acesteia referitoare la normele de procedură penală aplicabile în materie de fraudă și de corupție, se întrebă dacă punerea lor în practică este susceptibilă să încalce interesele financiare ale Uniunii Europene, garanția de independență a judecătorilor naționali, valoarea statului de drept, respectiv principiul prevalenței dreptului Uniunii. Astfel, Decizia nr. 417 din 3 iulie 2019<sup>21</sup> și Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018<sup>22</sup> sunt evocate în cauzele C-357/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, în care Înalta Curte de Casație și Justiție condamnase mai multe persoane, inclusiv foști parlamentari și miniștri, pentru infracțiuni de evaziune fiscală privind TVA și pentru infracțiuni de corupție și de trafic de influență în legătură cu gestionarea unor fonduri europene. Intervenția Curții Constituționale a României a condus la anularea acestor decizii ca urmare a constatării compunerii nelegale a completurilor de judecată, pentru motivul că, pe de o parte, cauzele cu privire la care ÎCCJ s-a pronunțat în primă instanță ar fi trebuit să fie judecate de un complet specializat în materie de

---

<sup>20</sup> Pentru un comentariu referitor la relația dintre CJUE și CCR în contextul acestei hotărâri, a se vedea Bogdan IANCU, *Goat, cabbage and Wolf. Primacy in Romania*, în VerfBlog, disponibil la: <https://verfassungsblog.de/goat-cabbage-and-wolf/> arhivă: <https://perma.cc/DM6W-8A8W>. De asemenea, Bogdan IANCU, *Handle with Care: On the Contextual Preconditions of Rule of Law Restoration*, în VerfBlog, disponibil la: <https://verfassungsblog.de/handle-with-care/>, arhivă: <https://perma.cc/N26X-58AR>.

<sup>21</sup> Decizia nr. 417 din 3 iulie 2019 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul oficial nr. 825 din 10 octombrie 2019.

<sup>22</sup> Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul oficial nr. 1021 din 29 noiembrie 2018.



corupție și, pe de altă parte, pentru că, în cauzele în care ÎCCJ s-a pronunțat în apel, toți judecătorii completului de judecată ar fi trebuit să fie desemnați prin tragere la sorti. Deciziile nr. 51 din 16 februarie 2016<sup>23</sup>, nr. 302 din 4 mai 2017<sup>24</sup> și nr. 26 din 16 ianuarie 2019<sup>25</sup> în care Curtea Constituțională a României declarase neconstituțională colectarea de probe în materie penală efectuată cu participarea Serviciului Român de Informații, determinând excluderea retroactivă a probelor în discuție din procedura penală, au fost invocate în cauza C-379/19, în contextul unor acțiuni penale formulate la Tribunalul Bihor împotriva mai multor persoane acuzate de infracțiuni de corupție și de trafic de influență.

Interpretările Curții de Justiție a Uniunii Europene, oferite în temeiul articolului 2 și al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, al articolului 325 alineatul (1) TFUE, al articolului 2 din Convenția elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, respectiv al Deciziei 206/988, impun patru concluzii principale. (1) În primul rând, reluând cele stabilite în cauza *AFJR*, Curtea reafirmă caracterul obligatoriu pentru România al Deciziei 2006/928, atât timp cât nu a fost abrogată. Obiectivele de referință din anexa acesteia, care urmăresc să asigure respectarea statului de drept, au de asemenea caracter obligatoriu. (2) Curtea interpretează, de asemenea, articolul 325 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 2 din Convenția elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană ca instituind în sarcina României obligația de a prevedea sancțiuni efective și disuasive pentru infracțiunile de fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene sau de corupție. În acest sens, Curtea consideră că dreptul Uniunii se opune aplicării unei jurisprudențe a Curții Constituționale care conduce la anularea

---

<sup>23</sup> Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul oficial nr. 190 din 14 martie 2016.

<sup>24</sup> Decizia nr. 302 din 4 mai 2017 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul oficial nr. 566 din 17 iulie 2017.

<sup>25</sup> Decizia nr. 26 din 16 ianuarie 2019 a Curții Constituționale a României, publicată în Monitorul oficial nr. 193 din 12 martie 2019.

hotărârilor pronunțate de completuri de judecată nelegal compuse, în măsura în care aceasta, coroborată cu dispozițiile naționale în materie de prescripție, creează un risc sistemic de impunitate a faptelor care constituie infracțiuni grave de fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene sau de corupție. (3) Pe de altă parte, potrivit Curții, articolul 2 și articolul 19 alineatul [1] al doilea paragraf TUE, precum și Decizia 2006/928 trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări sau unei practici naționale potrivit cărora deciziile curții constituționale naționale sunt obligatorii pentru instanțele de drept comun, cu condiția ca dreptul național să garanteze independența curții constituționale, dar se opun unei reglementări naționale potrivit căreia orice nerespectare a deciziilor curții constituționale naționale de către judecătorii naționali de drept comun este de natură să angajeze răspunderea disciplinară a acestora. (4) În fine, potrivit CJUE, principiul primatului dreptului Uniunii Europene se opune ca instanțele naționale să nu poată, cu riscul aplicării unor sancțiuni disciplinare, să lase neaplicate deciziile Curții Constituționale contrare dreptului Uniunii Europene.

### III. Consolidarea competenței CJUE în cauzele referitoare la statul de drept. O comparație cu cauzele *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* și *Repubblika*

Trimiterile preliminare având ca obiect statul de drept, cu care Curtea a fost sesizată de instanțele din România atât în primul, cât și în cel de-al doilea val, i-au permis acesteia să își consolideze competența interpretativă în materii precum organizarea sistemelor judiciare naționale, independența acestora, relațiile dintre instanțele de drept comun sau între acestea și judecătorii constituționali. Excepțiile în mod curent ridicate de guvernele naționale în astfel de situații rezidă în argumentul că problemele amintite vizează ipoteze de drept intern, aflate în suveranitatea (deci competența exclusivă) a Statelor Membre, plasându-se, astfel, în afara domeniului de

aplicare a dreptului Uniunii Europene, deci a competenței Curții<sup>26</sup>. În ambele valuri de trimiteri românești, CJUE a indicat că, deși organizarea justiției în statele membre intră în competența acestora din urmă, totuși, în exercitarea acestei competențe, statele membre sunt ținute să respecte obligațiile care decurg pentru acestea din dreptul Uniunii Europene; cu referire specifică la mecanismul consacrat de art. 267 TFUE, Curtea reamintește că, deși nu este de competența sa, în cadrul unei proceduri preliminare, să se pronunțe asupra compatibilității unor dispoziții sau a unei practici din dreptul național cu normele dreptului Uniunii, ea este, în schimb, competentă să furnizeze instanței de trimitere toate elementele de interpretare care țin de dreptul UE și care îi permit acesteia să soluționeze cauza cu care a fost sesizată<sup>27</sup>.

Prin răspunsurile oferite primelor două valuri de trimiteri preliminare având ca obiect statul de drept inițiate de instanțele din România, CJUE își consolidează competența de a adjuceca în astfel de ipoteze, în temeiul articolului 19 (1) și (2) TUE, coroborat cu articolul 47 CDFUE și cu articolul 2 TUE<sup>28</sup>. Astfel, în Hotărârea de Mare Cameră din 21 decembrie 2021, Curtea reia argumentul avansat deja în Hotărârea *AFJR*, potrivit căruia articolul 19 TUE, care concretizează valoarea statului de drept afirmată la articolul 2 TUE, le încredințează atât instanțelor naționale, cât și

---

<sup>26</sup> Spre exemplu, CJUE 21 decembrie 2021, pg. 131 (n. 1): „Mai întâi, problemele ridicate de instanțele de trimitere, referitoare la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a jurisprudenței rezultate din deciziile Curții Constituționale în discuție în litigiile principale ar privi organizarea sistemului judiciar, domeniu în care Uniunea nu ar dispune de nicio competență. În continuare, întrucât dreptul Uniunii nu conține nicio normă referitoare la domeniul de aplicare și la efectele hotărârilor pronunțate de o instanță constituțională națională, problemele respective nu ar privi dreptul Uniunii, ci dreptul național. În sfârșit, instanțele de trimitere ar solicita în realitate Curții să se pronunțe cu privire la legalitatea acestor decizii ale Curții Constituționale, precum și cu privire la anumite elemente de fapt reținute de aceasta, ceea ce nu ar fi de competența Curții”.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pg. 133-135.

<sup>28</sup> Mădălina MORARU, Raluca BERCEA, *The First Episode In The Romanian Rule Of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 And C-397/19, Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România, And Their Follow-Up At The National Level*, în *European Constitutional Law Review* nr. 1/2022 (în curs de publicare).

Curții sarcina de a garanta deplina aplicare a dreptului Uniunii Europene în toate statele membre, precum și protecția jurisdicțională pe care dreptul UE o conferă justițiabililor<sup>29</sup>. Competența Curții de a răspunde la întrebările preliminare care i-au fost adresate decurge, deci, din faptul că instanța națională de trimitere este obligată să aplice, pe lângă dreptul național, în calitate de judecător de drept comun desemnat de Tratat, și dreptul Uniunii Europene. În particular, un element semnificativ în cauzele românești din cele două valuri de trimiteri preliminare este reprezentat de Decizia 2006/928. Or, după cum confirmă considerentul (3) al acesteia, valoarea statului de drept „implică existența, în toate statele membre, a unui sistem judiciar și administrativ imparțial, independent și eficient, înzestrat cu mijloace suficiente, între altele, pentru a lupta împotriva corupției”<sup>30</sup>.

Pe de altă parte, în cauza *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, Curtea afirmase pentru prima dată că încrederea reciprocă dintre statele membre și în special dintre instanțele acestora se întemeiază pe premisa fundamentală potrivit căreia statele membre împărtășesc valorile comune pe care se întemeiază Uniunea, consacrate de articolul 2 TUE, între care aceea a statului de drept<sup>31</sup>. Ulterior, în cauza *Repubblika*, Curtea a reluat și a dezvoltat această idee, consolidând un veritabil principiu al non-regresului de la valorile articolului 2 TUE. Curtea afirmă explicit că un stat membru nu își poate modifica legislația astfel încât să determine o diminuare a protecției valorii statului de drept concretizată printre altele de articolul 19 TUE, fiind obligat, în consecință, să împiedice diminuarea protecției oferite de legislația proprie în materie de organizare a justiției, aștinându-se să adopte norme care ar aduce atingere independenței judecătorilor<sup>32</sup>.

Această linie de argumentare este prezentă și în hotărârile pronunțate în cauzele românești. Cum, însă, trimiterile preliminare având ca obiect statul

---

<sup>29</sup> CJUE, 21 decembrie 2021, pg. 217 (n. 1).

<sup>30</sup> *Ibid.*, pg. 218.

<sup>31</sup> CJUE, 27 februarie 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, pg. 30, ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>32</sup> CJUE, 20 aprilie 2021, C-896/19, *Repubblika*, pg. 62, respectiv pg. 63-65, ECLI:EU:C:2021:311.

de drept inițiate de instanțele din România privesc nu doar dispoziții de drept primar, ci și Decizia 2006/928, care joacă un rol important în economia celor două hotărâri pronunțate de Marea Cameră, CJUE dezvoltă în cadrul acestora și principiul corelativ al evoluției către consolidarea standardelor statului de drept. În acest sens, spre exemplu, Hotărârea din 21 decembrie 2021 reține că Decizia 2006/928 a fost adoptată ca urmare a existenței unor riscuri iminente de natura celor prevăzute la articolele 37 și 38 din Actul de aderare, în România subzistând deficiențe în special în domeniul justiției și al luptei împotriva corupției. De aceea, astfel cum reiese în special din considerentele sale (4) și (6), decizia menționată a instituit MCV și a edictat, în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, obiectivele de referință prevăzute la articolul 1 și prezentate în anexă<sup>33</sup>. Or, trimiterea preliminară ale instanțelor de drept comun în cauzele conexe analizate, interpretările pe care le oferă Marea Cameră a CJUE, cu alte cuvinte întreg mecanismul prevăzut de art. 267 TFUE și aplicat în acest context național specific, sunt de natură să asigure progresul gradual al sistemului de drept intern către îndeplinirea standardelor europene ale statului de drept.

IV. Trimiterea preliminară ca expresie a principiului primatului dreptului Uniunii Europene și ca formă de dialog strategic între judecătorii naționali de drept comun și CJUE. O comparație cu cauza /S.

O parte importantă a hotărârii de Mare Cameră din 21 decembrie 2021 (paragrafele 244-263) are ca obiect principiul primatului dreptului Uniunii Europene, în contextul în care instanțele de trimitere își manifestaseră îndoielile cu privire la compatibilitatea dintre deciziile Curții Constituționale a României menționate anterior și principiul primatului dreptului Uniunii Europene. Instanțele de trimitere informaseră, de

---

<sup>33</sup> CJUE, 21 decembrie 2021, pg. 132 și 158 (n. 1).

asemenea, Curtea că, potrivit articolului 147 alineatul (4) din Constituția României, deciziile CCR au caracter obligatoriu și trebuie respectate de instanțele naționale, în caz contrar membrii lor riscând aplicarea unei sancțiuni disciplinare în temeiul articolului 99 litera ș) din Legea nr. 303/2004. În aceste condiții, prin trimiterile la Curte, instanțele naționale urmăresc să afle dacă principiul primatului dreptului Uniunii se opune unei asemenea reglementări sau practici naționale și le autorizează să lase neaplicată o jurisprudență de această natură, fără ca membrii lor să fie expuși riscului de a face obiectul unei sancțiuni disciplinare.

Din acest punct de vedere, trimiterile românești care fac obiectul hotărârii de Mare Cameră din 21 decembrie 2021 se aseamănă cu cea din cauza *IS*<sup>34</sup>. În cauza respectivă, decizia de sesizare inițială a Curții formulată de către Tribunalul Districtual Central din Pesta, într-o procedură penală, este declarată nelegală de Curtea Supremă a Ungariei, *Kúria*, într-un recurs în interesul legii formulat de procurorul general maghiar. Motivul principal de nelegalitate ar fi constat în aceea că întrebările adresate Curții nu erau relevante și necesare pentru soluționarea litigiului în cauză. Pentru aceleași motive, a fost declanșată o procedură disciplinară, ulterior retrasă, împotriva judecătorului care a inițiat procedura prevăzută de articolul 267 TFUE. Având îndoieli privind conformitatea cu dreptul Uniunii Europene a procedurii disciplinare la care a fost supus și a deciziei *Kúria*, judecătorul de drept comun care sesizase Curtea cu cererea inițială a introdus o cerere suplimentară de decizie preliminară în această privință.

Ca răspuns la întrebările suplimentare astfel adresate, Marea Cameră a Curții de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că sistemul de cooperare între instanțele naționale și Curte, instituit de articolul 267 TFUE, împiedică o instanță supremă națională să cenzureze o cerere de trimitere preliminară din perspectiva relevanței întrebărilor adresate la Curte. Un asemenea control de legalitate s-ar substitui controlului de admisibilitate a unei cereri de decizie preliminară, pentru care Curtea are competență exclusivă, ar diminua autoritatea răspunsurilor Curții, ar limita exercitarea competenței instanțelor

---

<sup>34</sup> CJUE, 23 noiembrie 2021, C-564/19, *IS*, ECLI:EU:C:2021:949.

naționale de a se adresa Curții cu titlu preliminar și ar restrânge protecția jurisdicțională efectivă a drepturilor conferite particularilor de dreptul Uniunii. De aceea, într-o asemenea ipoteză, principiul priorității dreptului Uniunii Europene i-ar impune instanței inferioare să înlăture decizia instanței supreme a statului membru în cauză. Pe de altă parte, dreptul UE se opune inițierii unei proceduri disciplinare împotriva unui judecător național pentru faptul că acesta a sesizat Curtea cu titlu preliminar, simpla perspectivă de a fi expus acesteia putând aduce atingere mecanismului prevăzut la articolul 267 TFUE, precum și independenței judecătorului, esențială pentru buna funcționare a acestui mecanism. Curtea constată efectul disuasiv pe care simpla existență a sancțiunilor disciplinare aplicabile pentru un astfel de motiv l-ar avea asupra instanțelor naționale care ar dori să introducă trimiteri preliminare, ceea ce ar putea compromite aplicarea uniformă a dreptului Uniunii Europene.

În opinia pe care o prezintă în cauza *IS*, AG Pikamäe analizează modul în care poate fi stabilită necesitatea ca judecătorul național să facă o trimitere preliminară pentru a pronunța o hotărâre și constată că aceasta a căpătat o dimensiune cu totul specială în cadrul numeroaselor cauze privind principiul statului de drept și independența justiției soluționate deja de Curte sau aflate pe rolul acesteia. Avocatul general notează, în acest context, că multe dintre întrebările preliminare adresate Curții în ultima perioadă „constituie tot atâtea strigăte de ajutor din partea instanțelor naționale îngrijorate de exercitarea unor proceduri disciplinare”, conceptul de *res judicata* având în aceste cazuri și alte dimensiuni decât cea strict juridică<sup>35</sup>.

Dialogul cu Curtea devine, astfel, pentru judecătorii din Statele Membre, dar și pentru Curtea însăși, unul strategic. Posibilitatea oricărei instanțe naționale de a interacționa cu Curtea în cadrul mecanismului stabilit de articolul 267 TFUE, în condițiile autonomiei procedurale recunoscute Statelor Membre, dar fără alte limitări instituite de norme interne, fie ele constituționale, sau decurgând din ierarhia instanțelor, este analizată de Curte, în acest context special, ca decurgând din însuși principiul primatului

---

<sup>35</sup> Concluziile avocatului general Priit Pikamäe, prezentate Curții la 15 aprilie 2021, pg. 1-2, ECLI:EU:C:2021:29.

dreptului UE. Mecanismul trimerii preliminare este explicit calificat drept „cheia de boltă” a sistemului jurisdicțional stabilit de tratate, care face posibil un „dialog de la instanță la instanță între Curte și instanțele din statele membre care are drept scop asigurarea unității de interpretare a dreptului Uniunii Europene, permițând astfel asigurarea coerenței acestuia, a efectului său deplin și a autonomiei sale, precum și, în ultimă instanță, a caracterului propriu al dreptului instituit de tratate”<sup>36</sup>. În ceea ce o privește, Curtea își reafirmă monopolul competenței de a interpreta definitiv dreptul UE, respectiv de a preciza întinderea principiului prevalenței, care nu ar putea să depindă de interpretarea unor dispoziții ale dreptului național sau ale dreptului Uniunii reținută de o instanță națională, dar care nu ar corespunde interpretării Curții însăși. În privința instanțelor naționale, Curtea arată că mecanismul instituit de articolul 267 TFUE protejează inclusiv dreptul judecătorului de a nu fi împiedicat să aplice imediat dreptul Uniunii în conformitate cu decizia sau cu jurisprudența Curții. Mai mult, obligația de a face, chiar în momentul acestei aplicări, tot ceea ce este necesar pentru a înlătura o reglementare sau o practică națională care ar constitui eventual un obstacol în calea eficacității depline a normelor dreptului Uniunii face parte integrantă din atribuțiile de instanță a Uniunii Europene care îi revin instanței naționale, reprezentând o garanție inerentă independenței judecătorilor care decurge din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE<sup>37</sup>.

## V. *Coda*: Comunicatul de presă al CCR

În 23 decembrie 2021, motivat de faptul că Hotărârea de Mare Cameră publicată cu două zile mai devreme ar fi generat în spațiul public dezbateri cu privire la impactul său asupra Curții Constituționale a României, aceasta face

---

<sup>36</sup> CJUE, 21 decembrie 2021, pg. 254 (n. 1).

<sup>37</sup> *Ibid.*, pg. 257.



public un comunicat de presă<sup>38</sup> în care avansează trei idei principale: (1) niciuna dintre deciziile CCR la care s-au referit instanțele care au inițiat trimerile în cel de-al doilea val de cauze privind statul de drept nu a vizat nici crearea unei impunități cu privire la faptele ce constituie infracțiuni grave de fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene sau de corupție și nici înlăturarea răspunderii penale cu privire la aceste infracțiuni; (2) potrivit articolului 147 alin. (4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale a României sunt și rămân general obligatorii; (3) concluziile din Hotărârea CJUE potrivit cărora efectele principiului supremației dreptului UE se impun tuturor organelor unui stat membru, fără ca dispozițiile interne, inclusiv cele de ordin constituțional să poată împiedica acest lucru, și potrivit cărora instanțele naționale sunt ținute să lase neaplicate, din oficiu, orice reglementare sau practică națională contrară unei dispoziții a dreptului UE, presupun revizuirea Constituției în vigoare. Firește, comunicatul de presă în discuție nu echivalează cu o decizie a Curții. Totuși, poziția din acest comunicat, coerentă, de altfel, cu cea exprimată în Decizia nr. 390/8 iunie 2021, impermeabilizează ordinea juridică națională în raport cu dreptul Uniunii Europene. Într-un demers de tip *Solange* răsturnat, această poziție exclude normele de drept ale Uniunii Europene de la aplicarea de către judecătorul de drept comun odată ce, printr-o decizie proprie cu caracter obligatoriu, CCR stabilește constituționalitatea normei de drept intern a cărei potențială neconformitate cu dreptul Uniunii o ridicase judecătorul național de drept comun. În fond, nicio normă internă declarată constituțională nu ar mai putea fi vreodată considerată contrară dreptului Uniunii Europene și exclusă de la aplicare, iar afirmația că acceptarea primatului dreptului Uniunii Europene presupune revizuirea Constituției înseamnă că, practic, singurul control la care dreptul intern poate fi supus este cel de constituționalitate.

---

<sup>38</sup> Disponibil la: <https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-23-decembrie-2021/>, arhivă: <https://web.archive.org/web/20211223192736/https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-23-decembrie-2021/>.