



This project is co-funded by
the European Union

Centre for continuing education by the Faculty of Law at Sofia University
Projet HUB: How to apply the Union's charter of fundamental rights on Balkans

(JUST-AG-2016-04, Action grants to support European judicial training, Project № 763880)

In collaboration with European public law organization (EPLO), Greece, and the Faculty of Law at Bucharest University, Romania

www.eu-hub.eu

EFFECTUL DIRECT AL DISPOZIȚIILOR CARTEI DREPTURILOR
FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE
THE DIRECT EFFECT OF THE PROVISIONS OF THE CHARTER

By Mihaela Vrabie

Pentru a analiza efectul direct al CDF și mai ales condițiile în care prevederile CDF pot avea efect direct, este necesar să fie analizat, mai întâi, efectul direct al Tratatelor UE și condițiile în care prevederile CDF pot avea efect direct, având în vedere valoarea juridică echivalentă a CDF cu cea a Tratatelor UE. În lipsa unor prevederi în legislația UE care să reglementeze noțiunea de efect direct al Tratatelor UE, a revenit CJUE sarcina de a defini și consacra principiul efectului direct al Tratatelor UE, iar ulterior, acest concept a fost analizat pe larg și în doctrină.

În doctrină, se pot distinge două definiții principale ale acestui concept¹ - în sens larg, efectul direct se referă la aptitudinea unei norme a dreptului UE care este suficient de clară, precisă și necondiționată, de a fi invocată în fața instanțelor naționale (și inclusiv protejată de instanțele naționale), iar în sens restrâns, efectul direct se referă la capacitatea unei prevederi a dreptului UE de a conferi drepturi persoanelor.

Efectul direct al Tratatelor UE a fost consacrat, mai întâi, în hotărârea pronunțată de CJUE în cauza *Van Gend en Loos*², prin care s-a reținut că dispozițiile tratatelor „trebuie interpretate în sensul că produc efecte imediate și dau naștere unor drepturi individuale pe care organele jurisdicționale ale statelor membre trebuie să le protejeze”, dacă acestea îndeplinesc anumite condiții.

Deși la început CJUE a recunoscut, pentru dispozițiile Tratatelor UE, doar efectul direct vertical (pentru obligațiile negative³, pentru obligațiile pozitive⁴, cât și pentru cazul nepunerii

¹Craig P., De Burca G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, ed. a V-a, Oxford University Press, 2011, p. 180; Chalmers D., Hadjiemmanuil C., Monti G., Tomkins A., *European Union Law. Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 365 și urm.

² Cauza C-26/62, *Van Gend & Loos*, CJUE.

³ *Ibidem*.

This document was funded by the European Union's Justice Programme (2014-2020).

în aplicare a dispozițiilor tratatelor⁵), ulterior, jurisprudența CJUE a recunoscut și existența unui efect direct orizontal al tratatelor⁶.

Astfel, potrivit jurisprudenței obligatorii a CJUE, dispozițiile Tratatelor UE pot produce în prezent – în anumite condiții - atât efect direct vertical, putând fi invocate de particulari împotriva statului (efect vertical ascendent) sau de stat împotriva particularilor (efect vertical descendent), cât și efect direct orizontal, acestea putând fi invocate și în litigiile dintre particulari.

Condițiile stabilite de CJUE pentru ca dispozițiile Tratatelor UE să producă efecte directe sunt următoarele: unei dispoziții din tratat i se recunoaște efect direct cu condiția ca aceasta să fie menită să **confere drepturi persoanelor de drept privat** (particularilor) și să fie suficient de **clară, precisă și necondiționată**⁷.

În consecință, efectul direct al unei dispoziții din Tratatatele UE trebuie evaluat în concret, raportat la fiecare normă în parte, în funcție de îndeplinirea sau nu a condițiilor de claritate, precizie și necondiționalitate, impuse de jurisprudența CJUE.

Având în vedere că dispozițiile CDF au aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor UE⁸, rezultă că prevederile CDF vor putea produce efecte directe în aceleași condiții stabilite de CJUE pentru Tratatatele UE. Astfel, raportat la jurisprudența CJUE cu privire la efectul direct al dispozițiilor din Tratatatele UE, **o prevedere din CDF va avea efect direct, dacă poate să confere drepturi individuale particularilor și dacă este suficient de clară, precisă și necondiționată**.

Condițiile privind claritatea și precizia se referă la conținutul normei ce este evaluată din perspectiva efectului direct, care ar trebui să fie suficient de clară astfel încât să nu pună probleme de interpretare cu privire la întinderea dreptului conferit particularilor, iar caracteristica normei de a fi necondiționată, se referă la aptitudinea acesteia de a nu fi subordonată, în ceea ce privește punerea în aplicare sau efectul său, intervenției actelor adoptate de statele membre sau de instituțiile UE.

Aptitudinea dispozițiilor CDF de a produce efecte directe în aceleași condiții recunoscute de jurisprudența CJUE pentru Tratatatele UE a fost mai întâi sugerată de CJUE în

⁴ Cauza C-57/65, Alfons Lütticke GmbH, CJUE.

⁵ Cauza C-2/74, Reyners, CJUE.

⁶ Cauza C-43/75, Defrenne, CJUE.

⁷ Craig P., De Burca G., *EU Law, Text, Cases and Materials*, ed. a V-a, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 188; P. Pescatore, *The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law*, *European Law Review*, vol. 8, 1983, pp. 176-177. În același sens, a se vedea și cauza C-128/92, *Banks*, CJUE.

⁸ Valoarea egală cu cea a Tratatelor UE a fost recunoscută în mod expres și de multe din hotărârile CJUE pronunțate ulterior intrării în vigoare a CDF - cauza Heimann and Toltschin, C-229/11 și C-230/11, CJUE, par. 22; cauza King, C-214/16, CJUE, par. 33; cauza Dicu, C-12/17, CJUE, par. 25.

cauza *Association de Médiation Sociale*⁹, prin hotărârea pronunțată la data de 15 ianuarie 2014, în care s-a stabilit faptul că, pentru ca o prevedere a CDF¹⁰ să poată produce efecte directe, inclusiv orizontale, și să poată fi invocată în fața unei instanțe în cadrul unui litigiu între particulari, este necesar ca **dreptul prevăzut de CDF să fie suficient prin el însuși** pentru a conferi particularilor un drept subiectiv care poate fi invocat ca atare, fără a fi necesare reglementări detaliate suplimentare prin alte dispoziții de drept al UE sau de drept național¹¹.

Or, în cauza *Association de Médiation Sociale*, CJUE a constatat că „reiese cu claritate din articolul 27 din cartă că, pentru ca acest articol să producă efecte depline, trebuie prevăzute reglementări detaliate prin dispoziții de drept al Uniunii sau de drept național)”, fapt reținut de CJUE ca un impediment în producerea efectului direct, instanța concluzionând că „articolul 27 din cartă nu poate fi invocat ca atare într-un litigiu precum cel principal”.¹²

Deși în această cauză CJUE nu a recunoscut în mod expres efectul direct al dispozițiilor din CDF invocate în cauză, această hotărâre este emblematică pentru că nu exclude, *de plano*, posibilitatea ca dispozițiile CDF să producă efecte directe (inclusiv orizontale), ci doar constată că o anumită condiție stabilită de CJUE pentru producerea efectului direct nu este îndeplinită de dispoziția din CDF analizată în cauză.

Faptul că dispozițiile CDF pot produce, în anumite situații, efecte directe, rezultă și din hotărârea CJUE pronunțată în cauza *Küçükdeveci*¹³, în care CJUE a constatat că principiul nediscriminării în funcție de vârstă, consacrat la art. 21 alin. (1) din CDF, este suficient prin el însuși pentru a conferi particularilor un drept subiectiv care poate fi invocat ca atare în fața unei instanțe, putând fi folosit de instanțele naționale în litigiile dintre particulari pentru a înlătura de la aplicare dreptul național care nu este conform dreptului UE.

Ulterior, CJUE a mai pronunțat și alte hotărâri în care a analizat mai detaliat capacitatea dispozițiilor din CDF de a produce efecte directe, precum și condițiile în care prevederile CDF pot produce efecte directe, prin raportare directă la unele dispoziții din CDF, care fuseseră invocate în acele cauze.

Astfel, CJUE a arătat, în cauza *Glatzel*¹⁴ și *Milkova*¹⁵, că anumite prevederi ale CDF, care au un conținut **suficient prin el însuși pentru a conferi particularilor un drept**

⁹Cauza C-176/12, *Association de Médiation Sociale*, CJUE.

¹⁰În cauza analizată, era vorba despre art. 27 al Cartei, care conține o formulare mai generală, fiind încadrat, chiar și de către CJUE în cuprinsul deciziei, în categoria principiilor.

¹¹ Cauza C-176/12, *Association de Médiation Sociale*, CJUE, par. 49 și 47.

¹² Cauza C-176/12, *Association de Médiation Sociale*, CJUE, par. 45 și 48.

¹³Cauza C-555/07, *Küçükdeveci*, CJUE (pronunțată după intrarea în vigoare a Cartei, la data de 19.01.2010).

¹⁴ Cauza C-356/12, *Glatzel*, CJUE, par. 43.

¹⁵ Cauza C-406/15, *Milkova*, CJUE, par. 55 și 64.

subiectiv, ar trebui să aibă **efect direct vertical** (împotriva autorităților statelor membre), cum este cazul principiului egalității de tratament și al non-discriminării prevăzute de art. 20 și de art. 21 din CDF.

Ulterior, în hotărârile pronunțate în cauzele *Egenberger*¹⁶, *IR*¹⁷, *Cresco Investigation*¹⁸, CJUE a recunoscut și **efectul direct orizontal al dispozițiilor CDF** (posibilitatea invocării unor drepturi prevăzute de CDF în litigiile dintre particulari) **care sunt suficiente prin ele însele pentru a conferi particularilor un drept care să poată fi invocat ca atare în cadrul unui litigiu între particulari** într-un domeniu reglementat de dreptul Uniunii, consacrând însă pe deplin principiul efectului direct orizontal al dispozițiilor CDF abia în hotărârile pronunțate în cauzele *Bauer*¹⁹ și *Max Planck*²⁰.

În cauza *Bauer*, par. 85, CJUE arată în mod expres care sunt condițiile în care dispozițiile CDF pot avea efect direct orizontal și deci, pot fi invocate în litigiile între particulari: *„Dreptul la o perioadă de concediu anual plătit, consacrat în beneficiul oricărui lucrător de articolul 31 alineatul (2) din cartă, prezintă astfel, în ceea ce privește însăși existența sa, un caracter deopotrivă imperativ și necondiționat, aceasta neimplicând astfel o concretizare prin dispoziții de drept al Uniunii sau de drept național, care are doar rolul de a preciza durata exactă a concediului anual și, eventual, anumite condiții de exercitare a acestui drept. În consecință, respectiva dispoziție este suficientă prin ea însăși pentru a conferi lucrătorilor un drept care poate fi invocat ca atare într-un litigiu care îi opune angajatorului lor într-o situație acoperită de dreptul Uniunii și care intră, așadar, în domeniul de aplicare al cartei (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 76).”*

Din hotărârile CJUE menționate anterior - în special din hotărârile CJUE *Bauer*²¹ și *Max-Planck*²² – pot fi desprinse următoarele reguli stabilite de CJUE cu valoare juridică obligatorie, care reglementează efectul direct al dispozițiilor CDF:

(i) Dispozițiile CDF pot avea, dacă îndeplinesc anumite condiții stabilite de CJUE, efecte directe, atât verticale (putând fi invocate în litigiile împotriva autorităților statelor sau instituțiilor publice) cât și orizontale (putând fi invocate în litigiile între particulari);

¹⁶ Cauza C-414/16, Egenberger, CJUE, par. 76-79.

¹⁷ Cauza C-68/17, IR, CJUE, par. 69-70.

¹⁸ Cauza C-193/17, Cresco Investigation, CJUE, par. 76 și 77.

¹⁹ Cauzele conexate C-569/16 și C-570/16, Bauer, CJUE, par. 84-86.

²⁰ Cauza C-684/16, Max-Planck, CJUE, par. 73-75.

²¹ Cauzele conexate C-569/16 și C-570/16, Bauer, CJUE.

²² Cauza C-684/16, Max-Planck, CJUE.

(ii) Condițiile stabilite de CJUE pentru ca dispozițiile CDF să producă efecte directe sunt similare cu cele reținute de CJUE ca fiind necesare pentru ca dispozițiile Tratatelor UE să producă efecte directe;

(iii) Condițiile stabilite de CJUE pentru ca o dispoziție CDF să producă efecte directe (atât verticale, cât și orizontale) sunt următoarele:

- **dispoziția din CDF trebuie să aibă un conținut imperativ;**
- **dispoziția din CDF trebuie să aibă un caracter necondiționat, adică să nu fie necesară o concretizare a acestei dispoziții prin alte dispoziții de drept al Uniunii sau de drept național, fiind astfel suficientă prin ea însăși pentru a conferi particularilor un drept care poate fi invocat ca atare într-un litigiu.**

Deși până la consacrarea expresă, de către CJUE, pe cale jurisprudențială, a efectului direct al dispozițiilor CDF, au existat în doctrină îndoieli cu privire la capacitatea dispozițiilor CDF de a produce efecte directe orizontale²³, cauzele *Bauer* și *Max-Planck* clarifică și recunosc pe deplin posibilitatea invocării dispozițiilor CDF în fața instanțelor naționale și de a obține protecția judiciară a acestora (în anumite condiții) inclusiv în litigiile dintre particulari.

²³ F. Cafaggi, F. Casarosa, F. Fontanelli, G. Martinico, M. Mataija, M. Moraru, N. Lazzerini, C. Pitea, K. Podstawa, A. Torres Pérez, European University Institute, *Manual final tehnici de interacțiune judiciară – potențialul utilizării lor în cauzele în care sunt incidente drepturi fundamentale*, p. 27, disponibil în limba română online la http://www.inm-lex.ro/fisiere/d_614/Manual%20Final%20-%20%20Interactiunea%20Judiciara%20in%20domeniul%20drepturilor%20fundamentale.pdf

APLICAREA PRIORITARĂ A DISPOZIȚIILOR CARTEI DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE ÎN RAPORT DE DREPTUL INTERN CONTRAR AL STATELOR MEMBRE

Pe lângă principiul efectului direct, un alt principiu care trebuie avut în vedere și respectat în aplicarea dispozițiilor CDF este **principiul priorității dreptului UE față de dreptul intern al statelor membre**²⁴, conform căruia, în caz de conflict între o normă de drept al UE și una internă, prima are întotdeauna prioritate, indiferent de forța juridică a normei interne sau de momentul adoptării normei interne²⁵.

Având în vedere că dispozițiile CDF au aceeași valoare juridică cu cea a Tratatelor UE, rezultă că principiul priorității dispozițiilor din Tratatul UE față de dispozițiile contrare din dreptul intern al statelor membre, consacrat de jurisprudența CJUE (dar și de Constituția României), se va aplica în egală măsură și dispozițiilor CDF.

Astfel, atunci când o normă de drept intern este contrară unei dispoziții din CDF, aceasta din urmă se va aplica cu prioritate, indiferent de rangul normei interne contrare, instanța națională fiind obligată să facă aplicarea prioritară a dispoziției din CDF și să lase neaplicată dispoziția internă (fără să fie necesar ca dispoziția internă să fie abrogată).

Acest lucru a fost consacrat în mod expres de CJUE prin raportare directă la prevederile CDF în cauza *Bauer*, în care a reținut că *„Articolul 31 alineatul (2) din cartă are astfel, în particular, drept consecință, în ceea ce privește situațiile care intră în domeniul de aplicare al acesteia, pe de o parte, faptul că instanța națională trebuie să lase neaplicată o reglementare națională precum cea în discuție în litigiile principale, conform căreia decesul unui lucrător îl privează pe acesta în mod retroactiv de beneficiul dreptului la concediu anual plătit pe care l-a dobândit înainte de deces și, prin urmare, pe moștenitorii săi de beneficiul indemnizației financiare care se substituie acestui drept, ca aspect patrimonial constitutiv al respectivului drept, și, pe de altă parte, faptul că angajatorii nu se pot prevala de existența unei astfel de reglementări naționale pentru a se sustrage de la plata respectivei indemnizații*

²⁴Art. 148 din Constituția României prevede: „(2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. (3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene. (4) Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2)”; art. 5 din Noul Cod civil al României adoptat prin Legea nr. 71/2011, prevede: „în materiile reglementate de prezentul cod, normele dreptului Uniunii Europene se aplică în mod prioritar, indiferent de calitatea sau statutul părților”. Art. 20 din Constituția României prevede: „(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte. (2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile”.

²⁵Popescu R. M., Dumitrașcu A., *op. cit.*, p. 132.

*financiare, la care îi obligă respectarea dreptului fundamental astfel garantat de dispoziția menționată.,*²⁶

Regula generală a aplicării prioritare a CDF în raport de dreptul intern al statelor membre trebuie completată cu dispozițiile prevăzute de art. 6 TUE și de art. 4 alin. (2) TUE, care reglementează raportul dintre drepturile prevăzute de CDF și sistemele naționale de protecție a drepturilor fundamentale ale statelor membre.

Astfel, art. 6 TUE clarifică faptul că intrarea în vigoare a CDF nu va aduce atingere, în nici un fel, cadrului juridic național de protecție a drepturilor fundamentale, ci va completa acest cadru juridic național: „Dispozițiile cuprinse în Cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate”. În plus, art. 4 alin. (2) TUE evidențiază caracterul complementar al dispozițiilor CDF față de sistemele naționale cu rol de protecție a drepturilor fundamentale la nivel național: “Uniunea respectă identitatea lor națională, inerentă structurilor fundamentale politice și constituționale”.

De altfel, principiul subsidiarității este menționat atât în Preambulul CDF, cât și în art. 51 alin. (1) din CDF, ceea ce are drept consecință faptul că drepturile fundamentale prevăzute de CDF produc efecte numai în cadrul competențelor conferite Uniunii de dispozițiile tratatelor UE.

În plus, faptul că intrarea în vigoare a CDF nu va aduce atingere în mod negativ sistemelor naționale de protecție a drepturilor fundamentale este garantat în mod expres și de prevederile art. 53 din CDF, care stipulează că nici una dintre dispozițiile CDF nu poate fi interpretată ca restrângând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute prin constituțiile statelor membre.

În acest context, al neafectării sistemelor naționale de protecție a drepturilor fundamentale, prevăzută și grantată de art. 53 din CDF, trebuie amintită și evidențiată interpretarea art. 53 din CDF pe care a făcut-o CJUE în cauza *Melloni*²⁷. Prin hotărârea pronunțată în această cauză, CJUE a reținut că „*în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, care reprezintă o caracteristică esențială a ordinii juridice a Uniunii, invocarea de către un stat membru a unor dispoziții de drept național, fie ele de natură constituțională, nu poate afecta efectul dreptului Uniunii pe teritoriul acestui stat*”²⁸. Astfel, potrivit hotărârii CJUE, art. 53 din CDF nu poate fi interpretat în sensul că un stat membru se poate prevala de încălcarea drepturilor fundamentale garantate de constituția statului respectiv pentru a nu

²⁶ Cauzele conexe C-569/16 și C-570/16, Bauer, CJUE, par. 86.

²⁷ Cauza C-399/11, Melloni, CJUE.

²⁸ Cauza C-399/11, Melloni, CJUE, par. 59. În același sens, a se vedea cauza C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft, CJUE, par. 3 și cauza C-409/06, Winner Wetten, CJUE, par. 61.

aplica dispozițiile CDF, deoarece acest lucru ar echivala cu încălcarea principiului supremației dreptului Uniunii și cu încălcarea principiului efectivității dreptului UE.

Mai mult, CJUE arată în mod expres care este interpretarea corectă a art. 53 din CDF și a limitelor acestuia, limite care sunt trasate de principiul aplicării prioritare a CDF și a dreptului UE în general: „Este adevărat că articolul 53 din cartă confirmă că, în cazul în care un act de drept al Uniunii implică măsuri naționale de punere în aplicare, autoritățile și instanțele naționale sunt libere să aplice standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale, *cu condiția ca această aplicare să nu compromită nivelul de protecție prevăzut de cartă, astfel cum a fost interpretată de Curte, și nici supremația, unitatea și caracterul efectiv ale dreptului Uniunii.*”²⁹

Având în vedere toate aspectele analizate anterior, rezultă că modul de aplicare a dispozițiilor CDF din perspectiva efectului direct și din perspectiva aplicării prioritare a dreptului UE în raport cu dreptul intern contrar, trebuie să fie stabilit într-un mod similar cu modul de aplicare a dispozițiilor Tratatelor UE, în conformitate cu principiul subsidiarității și cu respectarea condițiilor impuse de jurisprudența obligatorie a CJUE.

²⁹ Cauza C-399/11, Melloni, CJUE, par. 60.