



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Problematyka relacji unijnego i krajowego
porządku prawnego w praktyce orzeczniczej
sądów belgijskich i francuskich

dr hab. Grzegorz Pastuszko



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Spis treści

I. Francja	5
1. Zagadnienie nadrzędności konstytucji V Republiki Francuskiej nad prawem UE w orzecznictwie sądów V Republiki Francuskiej	5
1.1. Orzeczenia Rady Konstytucyjnej we Francji	5
1.2. Orzecznictwo Rady Stanu	25
2. Przypadki niewykonywania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez władze V Republiki Francuskiej	31
II. Belgia	35
1. Zagadnienie relacji łączących prawo krajowe z prawem UE w orzecznictwie sądów Królestwa Belgii	35
1.1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego	35
1.2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w Królestwie Belgii	35
2. Przypadki niewykonywania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez władze Królestwa Belgii	37

I. Francja

1. Zagadnienie nadrzędności konstytucji V Republiki Francuskiej nad prawem UE w orzecznictwie sądów V Republiki Francuskiej

1.1. Orzeczenia Rady Konstytucyjnej we Francji

Francuskie sądy od lat z pełną konsekwencją prezentują stanowisko akcentujące wyższość krajowej konstytucji nad prawodawstwem Unii Europejskiej. Najbardziej widoczne jest to w przypadku orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, która pełni rolę organu odpowiedzialnego za kontrolowanie konstytucyjności prawa obowiązującego w V Republice. Judykаты tego organu, wydawane kilkakrotnie na przestrzeni ostatnich trzech dekad, pozostają jasnym sygnałem, że Francja nie jest skora do przyjęcia optyki Brukseli, zakładającej prymat prawa unijnego nad prawem francuskim.

Pierwszym orzeczeniem, które wyznaczyło kierunek myślenia o relacjach łączących krajowy i unijny porządek, była decyzja Rady Konstytucyjnej z dnia 9 kwietnia 1992 r. (Decision no. 92-308 DC of 9 April 1992). Rada przesądziła w niej, że w przypadku zawarcia umowy międzynarodowej zawierającej klauzulę niezgodną z Konstytucją lub naruszającą „istotne warunki suwerenności narodowej” („les condition essentielles de la souveraineté nationale”), zgoda na ratyfikację takiej umowy wymaga zmiany Konstytucji.

Sprawa, która legła u podstaw przedmiotowego rozstrzygnięcia, została wniesiona przez Prezydenta Republiki. W przygotowanym wniosku Prezydent zwrócił się do Rady z pytaniem, czy w świetle zawartych przez Francję umów i warunków ich wejścia w życie upoważnienie do ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 r., musi być poprzedzone zmianą Konstytucji ze względu na obowiązywanie art. 54 Konstytucji. Odnosząc się do wysuniętego tu problemu, Trybunał sformułował następujące tezy:

„Postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej stanowią, że prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które przysługują każdemu obywatelowi Unii w państwie członkowskim zamieszkania na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa, będą wykonywane z zastrzeżeniem «procedur, które zostaną przyjęte» przez Radę Ministrów, która może przewidzieć «przepisy derogacyjne», gdy uzasadniają to specyficzne problemy danego państwa członkowskiego. Ingerencja w zasady, które zostaną określone później i które mogą obejmować przepisy

derogacyjne, nie uniemożliwia Radzie Konstytucyjnej sprawowania kontroli w zakresie ustalenia, czy rozpatrywane klauzule zobowiązania międzynarodowego, przedłożone jej do zbadania, tak jak zostały określone, nie opisują zasady, która sama w sobie jest sprzeczna z przepisem o randze konstytucyjnej”¹.

„Naród francuski w preambule do Konstytucji z 1958 r. uroczyście ogłosił «swoje przywiązanie do praw człowieka i zasad suwerenności narodowej, określonych w Deklaracji z 1789 r., potwierdzonych i uzupełnionych przez Preambułę do Konstytucji z 1946 r.». W art. 3 Deklaracji z 1789 r. stwierdza, że «zasada wszelkiej suwerenności tkwi zasadniczo w Narodzie». Art. 3 Konstytucji z 1958 r. stanowi w pierwszym akapicie, że «suwerenność narodowa należy do narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli i w drodze referendum». Preambuła do Konstytucji z 1946 r. głosi w ustępie czternastym, że Republika Francuska «przestrzega zasad międzynarodowego prawa publicznego», a w ustępie piętnastym, że «z zastrzeżeniem wzajemności Francja zgadza się na niezbędne ograniczenia suwerenności w celu zapewnienia i obrony pokoju». W art. 53 Konstytucja z 1958 r. gwarantuje, podobnie jak w art. 27 Konstytucji z 1946 r., istnienie «traktatów lub umów dotyczących organizacji międzynarodowych». Te traktaty lub umowy mogą być ratyfikowane lub zatwierdzone jedynie przez Prezydenta Republiki na mocy ustawy. Zgodnie z art. 88-1, wynikającym z ustawy konstytucyjnej z dnia 25 czerwca 1992 r.: «Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej, złożonych z państw, które wybrały w sposób wolny, na mocy traktatów ustanawiających, by wspólnie wykonywać część swoich uprawnień”. Z tych tekstów o randze konstytucyjnej wynika, że poszanowanie suwerenności narodowej nie stoi na przeszkodzie temu, by na podstawie wspomnianych postanowień preambuły do Konstytucji z 1946 r. Francja mogła zawrzeć, z zastrzeżeniem wzajemności, zobowiązania międzynarodowe w celu uczestniczenia w utworzeniu lub rozwoju stałej organizacji międzynarodowej, posiadającej osobowość prawną i uprawnienia decyzyjne w wyniku przekazania uprawnień przyznanych przez państwa członkowskie. Jednakże w przypadku, gdy podjęte w tym celu zobowiązania międzynarodowe zawierają klauzulę sprzeczną z Konstytucją lub

¹ Tekst ten jest skróconą wersją tezy sformułowanej przez Radę Konstytucyjną, zamieszczonej na stronie: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/1992/92308DC.htm#numero-considerant-7> (dostęp: 15.12.2022); „Les stipulations du traité sur l’Union européenne prévoient que le droit de vote et d’éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen, qu’elles reconnaissent à tout citoyen de l’Union dans l’État membre de résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, sera exercé sous réserve des « modalités à arrêter » par le Conseil des ministres, lesquelles peuvent prévoir des « dispositions dérogatoires » lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient. L’intervention de modalités à définir ultérieurement et qui peuvent inclure des dispositions dérogatoires, ne s’oppose pas à ce que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur le point de savoir si les clauses en question de l’engagement international soumis à son examen, telles qu’elles sont stipulées, n’énoncent pas un principe qui par lui-même contrevient à une disposition de valeur constitutionnelle” (92-308 DC, 09 April 1992, cons. 21, 22, 23, 29, 30, Journal officiel du 11 avril 1992, page 5354); Tłumaczenia aktów prawnych, orzeczeń i wyroków sądów omawianych krajów pochodzą od autora, jeśli nie wskazano inaczej (przypis red.).

naruszają istotne warunki wykonywania suwerenności narodowej, upoważnienie do ich ratyfikacji wymaga zmiany konstytucji»².

„Zobowiązania międzynarodowe zaciągnięte przez władze Republiki Francuskiej nie mogą mieć wpływu na wykonywanie przez państwo uprawnień wynikających z istotnych warunków jego suwerenności. Postanowienia art. 100c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w brzmieniu wynikającym z art. G Traktatu o Unii Europejskiej, odnoszące się do określenia państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizę przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich, o ile dotyczą one okresu przed dniem 1 stycznia 1996 r.: w rzeczywistości wspólna polityka wizowa w odniesieniu do państw trzecich jest ustalana jednomyślnie przez Radę Ministrów Wspólnot, z zastrzeżeniem jedynie środków ochronnych uzasadnionych pilną potrzebą i tymczasowe w swoich skutkach. Z drugiej strony odstąpienie od zasady jednomyślności od 1 stycznia 1996 r., o którym mowa w ustępie 3 artykułu 100c, mogłoby prowadzić, pomimo postanowień ustępów 4 i 5 (które w szczególności zastrzegają wykonywanie obowiązków spoczywających na Państwach Członkowskich w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego), do naruszenia podstawowych warunków wykonywania suwerenności narodowej. Ustęp 3 artykułu 100 C jest, w obecnym brzmieniu, sprzeczny z Konstytucją”³.

² „Le peuple français a, par le Préambule de la Constitution de 1958, proclamé solennellement « son attachement aux droits de l’homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu’ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946 ». Dans son article 3, la Déclaration de 1789 énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation ». L’article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Le Préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l’organisation et à la défense de la paix ». Dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l’article 27 de la Constitution de 1946, l’existence de « traités ou accords relatifs à l’organisation internationale ». Ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu’en vertu d’une loi. Aux termes de l’article 88-1, résultant de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 : « La République participe aux Communautés européennes et à l’Union européenne, constituées d’États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instaurées, d’exercer en commun certaines de leurs compétences ». Il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du Préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d’une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l’effet de transferts de compétences consentis par les États membres. Toutefois, au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale, l’autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle” (92-308 DC, 09 April 1992, cons. 9, 10, 11, 12, 13, 14, Journal officiel du 11 avril 1992, page 5354).

³ „Les engagements internationaux souscrits par les autorités de la République française ne sauraient affecter l’exercice par l’État de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté. Ne sont pas contraires à ces exigences les dispositions de l’article 100 C du traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant de l’article G du traité sur l’Union européenne, qui sont relatives à la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d’un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, dès lors qu’elles concernent la période antérieure au 1er janvier 1996 : en effet, la politique commune des visas à l’égard des pays tiers est décidée par le Conseil des ministres des communautés à l’unanimité, sous la seule réserve de mesures de sauvegarde motivées par l’urgence et temporaires dans leurs effets. En revanche, l’abandon de la règle de l’unanimité à compter du 1er janvier 1996, comme le prévoit le paragraphe 3 de l’article 100 C, pourrait conduire, en dépit des dispositions des

„Art. 3 Konstytucji stanowi w akapicie pierwszym, że «suwerenność narodowa należy do narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli i w drodze referendum», a w akapicie trzecim, że «prawo wyborcze może być bezpośrednie lub pośrednie na warunkach przewidzianych przez Konstytucję. Jest zawsze powszechne, równe i tajne», a w akapicie czwartym, że «wyborcami są, na warunkach określonych w ustawie, wszyscy pełnoletni obywatele francuscy obojga płci, korzystający ze swoich praw obywatelskich i politycznych». Zgodnie z art. 24 Konstytucji, Senat, wybierany w wyborach pośrednich, «zapewnia reprezentację wspólnot terytorialnych Republiki»; w rozumieniu art. 72 ustęp 1 Konstytucji «zbiorowościami terytorialnymi Republiki są gminy, departamenty, terytoria zamorskie. Inne zbiorowości terytorialne tworzy ustawa»; zgodnie z drugim akapitem tego samego artykułu «wspólnotami tymi zarządzają swobodnie rady wybrane na zasadach przewidzianych przez prawo». Z przepisów tych wynika, że organ stanowiący o wspólnocie terytorialnej Republiki może wywodzić się tylko z wyborów powszechnych; Senat musi, o ile zapewnia reprezentację zbiorowości terytorialnych Republiki, być wybierany przez organ wyborczy, który sam jest emanacją tych zbiorowości; wynika z tego, że powołanie radnych ma wpływ na wybór senatorów. Jako zgromadzenie parlamentarne, Senat uczestniczy w wykonywaniu suwerennej władzy. W związku z tym art. 3 akapit czwarty Konstytucji stanowi, że tylko „obywatele francuscy” mają czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach przeprowadzanych w celu powołania organu uchwałodawczego wspólnoty terytorialnej Republiki, a w szczególności w wyborach radnych miejskich lub członków Rady Paryża. W konsekwencji, w obecnym brzmieniu, postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej uznające czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych dla każdego obywatela Unii w Państwie Członkowskim miejsca zamieszkania na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa są sprzeczne z Konstytucją”⁴.

paragraphes 4 et 5 (qui notamment réservent l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure), à ce que se trouvent affectées des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Contrariété, en l'état, à la Constitution du paragraphe 3 de l'article 100 C”.

⁴ „L'article 3 de la Constitution dispose dans son premier alinéa que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum », dans son troisième alinéa que « le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret », et, en son quatrième alinéa, que « sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ». En vertu de l'article 24 de la Constitution, le Sénat, qui est élu au suffrage indirect, « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » ; aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Tout autre collectivité territoriale est créée par la loi » ; selon le deuxième alinéa du même article, « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ». Il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel ; le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; il s'ensuit que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs. En sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale. Dès lors, le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les « nationaux français » ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant

„Zgodnie z art. F ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej «Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólne dla Państw Członkowskich, jako ogólne zasady prawa wspólnotowego»; ich poszanowanie zapewnia Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w szczególności w następstwie działań podejmowanych z inicjatywy jednostek. Postanowienia ustępu 2 art. F, w połączeniu z interwencją sądów krajowych orzekających w ramach ich odpowiednich kompetencji, są w stanie zagwarantować prawa i wolności obywateli. W tym zakresie przedłożone Radzie Konstytucyjnej zobowiązanie międzynarodowe nie narusza reguł i zasad o randze konstytucyjnej”⁵.

„Podstawą prawną funkcjonowania Parlamentu Europejskiego nie są postanowienia Konstytucji z 1958 r., lecz zobowiązania międzynarodowe zaciągnięte na zasadzie wzajemności w oparciu o przepisy; ponadto zgodnie z artykułem E Traktatu o Unii Europejskiej, Parlament Europejski wykonuje swoje uprawnienia na warunkach i w celach określonych, z jednej strony, w postanowieniach zmienionych i uzupełnionych Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, a z drugiej strony innymi postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej; stanowi się, że Parlament Europejski, podobnie jak inne instytucje wspólnotowe, działa «w granicach uprawnień przyznanych mu» przez każdy z traktatów. Wynika z tego, że uznanie na rzecz wszystkich obywateli Unii Europejskiej, na zasadzie wzajemności, prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim Wspólnoty Europejskiej, w którym zamieszkują, nie będąc obywatelami, nie narusza art. 3 Konstytucji. Ponadto Traktat o Unii Europejskiej nie ma wpływu na zmianę charakteru prawnego Parlamentu Europejskiego. Ten ostatni nie stanowi suwerennego zgromadzenia obdarzonego kompetencjami ogólnymi i które miałoby powołanie do przyczyniania się do wykonywania suwerenności narodowej. Parlament Europejski należy do własnego porządku prawnego, który, choć jest włączony do porządku prawnego różnych

d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris. En conséquence, contrariété, en l'état, à la Constitution des stipulations du traité sur l'Union européenne reconnaissant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales à tout citoyen de l'Union dans l'État membre de résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État" (92-308 DC, 09 April 1992, cons. 24, 25, 26, 27, Journal officiel du 11 avril 1992, page 5354).

⁵ „Aux termes du paragraphe 2 de l'article F du traité sur l'Union européenne, « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire » ; leur respect est assuré par la Cour de Justice des communautés européennes notamment à la suite d'actions engagées à l'initiative des particuliers. Les stipulations du paragraphe 2 de l'article F, conjuguées avec l'intervention des juridictions nationales statuant dans le cadre de leurs compétences respectives, sont à même de garantir les droits et libertés des citoyens. À cet égard, l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel ne porte pas atteinte aux règles et principes de valeur constitutionnelle" (92-308 DC, 09 April 1992, cons. 17, 18, Journal officiel du 11 avril 1992, page 5354).

państw członkowskich Wspólnot, nie należy jednak do porządku instytucjonalnego Republiki Francuskiej”⁶.

„Zgodnie z czternastym akapitem preambuły Konstytucji z 1946 r., do którego odnosi się ustęp Konstytucji z 1958 r., Republika Francuska «przestrzega zasad międzynarodowego prawa publicznego». Wśród nich jest zasada *pacta sunt servanda*, zgodnie z którą każdy obowiązujący traktat wiąże strony i musi być przez nie wykonywany w dobrej wierze. Ponadto art. 55 Konstytucji z 1958 r. stanowi, że «traktaty lub umowy należycie ratyfikowane lub zatwierdzone mają, od chwili ich ogłoszenia, moc nadrzędną w stosunku do ustaw, pod warunkiem, w odniesieniu do każdej umowy lub traktatu, ich stosowania przez drugą stronę. Do Rady Konstytucyjnej, która, działając w trybie art. 54 Konstytucji, orzeka w sprawie traktatu zmieniającego lub uzupełniającego jedno lub więcej zobowiązań międzynarodowych już wprowadzonych do krajowego porządku prawnego, należy określenie zakresu traktatu przedłożonego jej do rozpatrzenia w świetle zobowiązań międzynarodowych, które traktat ma zmienić lub uzupełnić”⁷.

Innym orzeczeniem podkreślającym wyższość krajowej konstytucji nad prawem UE, była decyzja z dnia 2 września 1992 r. (Decision no. 92-312 DC of 2 September 1992). Wydano ją na

⁶ „Il ressort des dispositions combinées du quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution et des autres alinéas du même article que la règle constitutionnelle qui limite le droit de vote aux « nationaux français » ne s'impose que pour l'exercice du droit de suffrage « dans les conditions prévues par la Constitution ». Le Parlement européen a pour fondement juridique, non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux souscrits, sur une base de réciprocité, dans le cadre de dispositions de valeur constitutionnelle ; au demeurant, selon l'article E du traité sur l'Union européenne, le Parlement européen exerce ses attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités modifiés et complétés instituant les Communautés européennes et, d'autre part, par les autres stipulations du traité sur l'Union européenne ; il est stipulé que le Parlement européen, à l'instar des autres institutions communautaires, agit «dans les limites des attributions qui lui sont conférées» par chacun des traités. Il suit de là que la reconnaissance au profit de tout citoyen de l'Union européenne, sur une base de réciprocité, du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans un État membre de la Communauté européenne où il réside, sans en être ressortissant, ne contrevient pas à l'article 3 de la Constitution. Au surplus, le traité sur l'Union européenne n'a pas pour conséquence de modifier la nature juridique du Parlement européen. Ce dernier ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale. Le Parlement européen appartient à un ordre juridique propre qui, bien que se trouvant intégré au système juridique des différents États membres des Communautés, n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française” (92-308 DC, 09 April 1992, cons. 31, 32, 33, 34, Journal officiel du 11 avril 1992, page 5354).

⁷ „Selon le quatorzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère celui de la Constitution de 1958, la République française « se conforme aux règles du droit public international ». Au nombre de celles-ci figure la règle *Pacta sunt servanda*, qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. En outre, l'article 55 de la Constitution de 1958 dispose que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Il appartient au Conseil constitutionnel, saisi, au titre de la procédure instituée par l'article 54 de la Constitution, d'un traité qui modifie ou complète un ou plusieurs engagements internationaux déjà introduits dans l'ordre juridique interne, de déterminer la portée du traité soumis à son examen en fonction des engagements internationaux que ce traité a pour objet de modifier ou compléter” (92-308 DC, 09 April 1992, cons. 7, 8, Journal officiel du 11 avril 1992, page 5354).

wniosek grupy członków Senatu, którzy zwrócili się o rozstrzygnięcie zgodności Traktatu z Maastricht z Konstytucją. Pojawiło się w nim kilka kluczowych tez⁸.

„Nic nie stoi na przeszkodzie, aby ustrojodawca, pozostający suwerennym z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z art. 7, 16 i 89 ustępy 4 i 5, wprowadził do tekstu Konstytucji nowe przepisy, które w sprawie, do której się odnoszą, derogują w sposób wyraźny lub dorozumiany przepis lub zasadę rangi konstytucyjnej. Tak jest w przypadku: – pierwszego zdania artykułu 88-3 dodanego do Konstytucji przez Ustawę Konstytucyjną z dnia 25 czerwca 1992 r., zarówno w odniesieniu do art. 3 tekstu Konstytucji rozpatrywanego oddzielnie, jak i do połączonych postanowień tego ostatniego artykułu oraz artykułów 24 i 72 Konstytucji; – artykułu 88-2 dodanego do Konstytucji przez Ustawę Konstytucyjną z dnia 25 czerwca 1992 r., w zakresie, w jakim dotyczy ustanowienia unii gospodarczej i walutowej, a w szczególności jego trzecie zdanie, w odniesieniu do art. 3, 20 i 34 tekstu Konstytucji; – art. 88-2 dodanego do konstytucji ustawą konstytucyjną z dnia 25 czerwca 1992 r. w zakresie, w jakim dotyczy zasad przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, w związku z art. 3 i 34 tekstu konstytucji⁹.

„Z całokształtu treści postanowień art. 52, 53 (ustępy 1 i 2) i 54 Konstytucji wynika, że zobowiązanie międzynarodowe może być przedstawione Radzie Konstytucyjnej na podstawie ostatniego z tych artykułów, jeżeli zostało podpisane w imieniu Republiki Francuskiej i zanim tekst upoważniający do jego ratyfikacji lub zatwierdzenia został przyjęty w krajowym porządku prawnym. Dopuszczalność odesłania na podstawie art. 54 nie jest w żaden sposób uzależniona od procesu ratyfikacji danego zobowiązania międzynarodowego w innych państwach będących jego sygnatariuszami. Dopuszczalność nie zależy również od spełnienia warunków wejścia w życie traktatu na poziomie międzynarodowym”¹⁰.

⁸ Prezentowane tezy przedmiotowego orzeczenia są tłumaczeniem skróconej wersji tez sformułowanych przez Radę Konstytucyjną, zamieszczonych na stronie: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/1992/92312DC.htm#wrapper-abstrats> (dostęp: 15.12.2022)

⁹ „Rien ne s'oppose à ce que le pouvoir constituant qui, sous réserve des limitations résultant des articles 7, 16 et 89, alinéas 4 et 5, est souverain, introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent de façon expresse ou implicite à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle. Il en est ainsi de: - la première phrase de l'article 88-3 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, par rapport tant à l'article 3 du texte constitutionnel pris isolément que des dispositions combinées de ce dernier article et des articles 24 et 72 de la Constitution; - l'article 88-2 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, en tant qu'il est relatif à l'établissement de l'union économique et monétaire, et notamment à la troisième phrase de cette dernière, par rapport aux articles 3, 20 et 34 du texte constitutionnel; - l'article 88-2 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, en tant qu'il vise les règles relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres de la communauté européenne, par rapport aux articles 3 et 34 du texte constitutionnel” (92-312 DC, 02 September 1992, cons. 19, 20, 23, 25, 39, 40, 42, 43, Journal officiel du 3 septembre 1992, page 12095).

¹⁰ „Il résulte des dispositions combinées des articles 52, 53 (alinéas 1 et 2) et 54 de la Constitution qu'un engagement international peut être soumis au Conseil constitutionnel, sur le fondement du dernier de ces articles, dès lors qu'il a été signé au nom de la République française et avant que ne soit adopté, dans l'ordre juridique interne, le texte qui en autorise la ratification ou l'approbation. La recevabilité d'une saisine opérée en vertu de l'article 54 n'est en aucune façon tributaire du processus de ratification de l'engagement international en cause dans les autres États qui en sont signataires. Cette recevabilité ne dépend pas davantage de la réalisation des conditions mises à l'entrée en vigueur d'un traité au plan international” (92-312 DC, 02 September 1992, cons. 8, 9, 10, Journal officiel du 3 septembre 1992, page 12095).

„(...) sprawowanie przez Radę Konstytucyjną kontroli przewidzianej w art. 54 Konstytucji, która ma odnieść skutek w porządku wewnętrznym, w żaden sposób nie narusza zasad prawa międzynarodowego publicznego. Postawione przez skarżących pytanie o to, jak dalece rewizja konstytucji może akceptować naruszanie podstawowych warunków wykonywania suwerenności (...) nie ma w żadnym razie na celu postawienia Radzie Konstytucyjnej pytania o to, czy sam przywołany Traktat o Unii Europejskiej zawiera postanowienie sprzeczne z konstytucją (...)”¹¹.

„Powaga orzeczeń Rady Konstytucyjnej, o których mowa w przepisie in fine art. 62 Konstytucji, dotyczy nie tylko ich sentencji, ale także przesłanek, które są niezbędnym wsparciem i stanowią sam ich fundament. Jeżeli Rada Konstytucyjna, o której mowa w art. 54 Konstytucji, postanowi, że upoważnienie do ratyfikacji zobowiązania międzynarodowego z mocy ustawy podlega rewizji konstytucyjnej, tryb kontroli naruszenia Konstytucji tego zobowiązania ustanowiony ww. artykułem nie może być ponownie wprowadzony w życie, z wyjątkiem pominięcia autorytetu, jaki przysługuje decyzji Rady Konstytucyjnej zgodnie z artykułem 62, tylko w dwóch przypadkach: z jednej strony, jeśli okaże się, że Konstytucja raz zrewidowana, pozostaje w sprzeczności z jednym lub kilkoma postanowieniami traktatu; z drugiej strony, jeśli do Konstytucji zostanie wprowadzony nowy przepis, którego skutkiem będzie niezgodność z jednym lub kilkoma postanowieniami danego traktatu”¹².

„Stanowiąc, że czynne i bierne prawo wyborcze obywateli Unii w wyborach lokalnych przyznawane jest «zgodnie z procedurami określonymi w Traktacie o Unii Europejskiej», art. 88-3 Konstytucji wyraźnie podporządkował konstytucyjność ustawy organicznej przewidzianej do stosowania tej ustawy jej zgodności z normami wspólnotowymi. W związku z tym z samej woli konstytuandy wynika, że do Rady Konstytucyjnej należy zapewnienie, aby ustawa organiczna przewidziana w art. 88-3 Konstytucji respektowała zarówno art. 8b akapit pierwszy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczący prawa do

¹¹ Toutefois, l'exercice par le Conseil constitutionnel du contrôle prévu à l'article 54 de la Constitution, destiné à produire effet dans l'ordre interne, ne contrevient nullement aux règles du droit public international. La question posée par les saisissants de savoir jusqu'où peuvent aller des révisions de la Constitution entérinant des atteintes successives aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté, dans la mesure où l'ordre juridique constitutionnel français est construit autour de l'idée centrale de souveraineté nationale, ne vise nullement à interroger le Conseil constitutionnel sur le point de savoir si le traité sur l'Union européenne seul déféré comporte une stipulation qui serait contraire à la Constitution. L'argumentation en cause est par suite inopérante” (92-312 DC, 02 September 1992, cons. 7, 12, 44, 45, Journal officiel du 3 septembre 1992, page 12095).

¹² „L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel visées par la disposition in fine de l'article 62 de la Constitution s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même. Lorsque le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 54 de la Constitution, a décidé que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi un engagement international est subordonnée à une révision constitutionnelle, la procédure de contrôle de contrariété à la Constitution de cet engagement, instituée par l'article précité, ne peut être à nouveau mise en œuvre, sauf à méconnaître l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil constitutionnel conformément à l'article 62, que dans deux hypothèses : d'une part, s'il apparaît que la Constitution, une fois révisée, demeure contraire à une ou plusieurs stipulations du traité ; d'autre part, s'il est inséré dans la Constitution une disposition nouvelle qui a pour effet de créer une incompatibilité avec une ou des stipulations du traité dont s'agit” (92-312 DC, 02 September 1992, cons. 4, 5, Journal officiel du 3 septembre 1992, page 12095).

głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych dla obywateli Unii, jak i dyrektywę nr 94/80EC z 19 grudnia 1994 r. przyjętą przez Radę Unii Europejskiej w celu realizacji tego prawa. Wśród zasad ustanowionych w art. 8b ustęp 1 znajduje się zasada, że obywatele Unii korzystają z prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, «na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa»¹³.

„Przepisy art. 88-3, zdanie drugie dodane do Konstytucji przez Ustawę Konstytucyjną z dnia 25 czerwca 1992 r., zgodnie z którymi obywatele Unii Europejskiej nie mogą «uczestniczyć w wyznaczaniu elektorów senatorów i w wyborze senatorów», oznaczają, że obywatele Unii inni niż obywatele francuscy nie mogą, jako wybrani urzędnicy gminni, uczestniczyć w ewentualnych kolejnych fazach procesu prowadzącego do wyboru senatorów w rozumieniu tego ostatniego wyrażenia, określonego w art. 59 Konstytucji»¹⁴.

„Zgodnie z treścią art. 62 in fine Konstytucji «orzeczenia Rady Konstytucyjnej są wiążące dla organów władzy publicznej oraz dla wszystkich organów administracyjnych i jurysdykcyjnych», autorytet orzeczeń, o których mowa w tym przepisie, wiąże się nie tylko z ich sentencją, ale także z uzasadnieniem, które jest ich niezbędnym wsparciem i stanowi ich podstawę»¹⁵.

„Gdy Rada Konstytucyjna, działająca podstawie art. 54 Konstytucji, uznała, że upoważnienie do ratyfikacji zobowiązania międzynarodowego na mocy ustawy wymaga rewizji konstytucyjnej, procedura kontroli sprzeczności z Konstytucją tego zobowiązania, wszczęta w trybie tego przepisu, może być przeprowadzona ponownie, (...), tylko w dwóch możliwych sytuacjach: po pierwsze, jeśli okaże się, że konstytucja po rewizji pozostaje sprzeczna

¹³ „En disposant que le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales est accordé « selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne », l'article 88-3 de la Constitution a expressément subordonné la constitutionnalité de la loi organique prévue pour son application à sa conformité aux normes communautaires. En conséquence, il résulte de la volonté même du constituant qu'il revient au Conseil constitutionnel de s'assurer que la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution respecte tant le paragraphe premier de l'article 8 B du traité instituant la Communauté européenne, relatif au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales, que la directive n° 94/80CE du 19 décembre 1994 prise par le conseil de l'Union européenne pour la mise en œuvre de ce droit. Au nombre des principes posés par le paragraphe premier de l'article 8 B figure celui selon lequel les citoyens de l'Union exercent leur droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où ils résident « dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État » (92-312 DC, 02 September 1992, cons. 28, Journal officiel du 3 septembre 1992, page 12095).

¹⁴ „Les prescriptions de la deuxième phrase de l'article 88-3 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, en vertu desquelles les citoyens de l'Union européenne ne peuvent « participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs », impliquent que les ressortissants de l'Union autres que les nationaux français ne puissent pas, en leur qualité d'élus municipaux, participer aux phases ultérieures éventuelles du processus conduisant à l'élection des sénateurs au sens donné à cette dernière expression par l'article 59 de la Constitution” (92-312 DC, 02 September 1992, cons. 23, Journal officiel du 3 septembre 1992, page 12095).

¹⁵ „Aux termes de l'article 62 in fine de la Constitution, « les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles », l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même”. (92-312 DC, 02 September 1992, cons. 4, Journal officiel du 3 septembre 1992, page 12095).

z jednym lub kilkoma postanowieniami traktatu; po drugie: jeżeli do Konstytucji zostanie wprowadzony nowy przepis, który będzie sprzeczny z jednym lub większą liczbą postanowień danego traktatu”¹⁶.

Inne orzeczenie wpisujące się w ten kierunek myślenia to decyzja Rady Konstytucyjnej z dnia 4 grudnia 1994 r., wydana z wniosku Prezydenta Republiki. Postawione pytanie dotyczyło tego, czy w świetle umów zawartych przez Francję i warunków ich wejścia w życie, upoważnienie do ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi instrumenty, podpisanego 2 października 1997 r., musi być poprzedzone rewizją Konstytucji. Rostrzygająca tę kwestię Rada sformułowała kilka istotnych tez.

„Traktat z Amsterdamu przewiduje, że po upływie pięcioletniego okresu przejściowego od jego wejścia w życie niektóre środki odnoszące się do azylu, imigracji i przekraczania wewnętrznych i zewnętrznych granic państw członkowskich mogą być podejmowane zwykłą jednomyślną decyzją Rady w ramach procedury «współdecydowania» przewidzianej w art. 189b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Decyzja taka nie będzie podlegała kontroli konstytucyjności ani na podstawie art. 54 Konstytucji, ani na podstawie art. 61 ustęp 2”¹⁷.

„W dziedzinach, które nie należą do wyłącznych kompetencji Wspólnoty, zgodność z zasadą pomocniczości, określona w art. 3b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, której warunki realizacji zostały określone w protokole załączonym do Traktatu z Amsterdamu, oznacza, że Wspólnota podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie. Jednakże sama realizacja tej zasady może nie zapobiec temu, że przeniesienie kompetencji, na które zezwala traktat przedłożony Radzie Konstytucyjnej, będzie miało taką skalę i będzie się odbywało w taki sposób, że mogą zostać naruszone zasadnicze warunki wykonywania suwerenności państwowej”¹⁸.

¹⁶ „Lorsque le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 54 de la Constitution, a décidé que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi un engagement international est subordonnée à une révision constitutionnelle, la procédure de contrôle de contrariété à la Constitution de cet engagement, instituée par l'article précité, ne peut être à nouveau mise en œuvre, sauf à méconnaître l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil constitutionnel conformément à l'article 62 de la Constitution, que dans deux hypothèses : d'une part, s'il apparaît que la Constitution, une fois révisée, demeure contraire à une ou plusieurs stipulations du traité. D'autre part, s'il est inséré dans la Constitution une disposition nouvelle qui a pour effet de créer une incompatibilité avec une ou des stipulations du traité dont s'agit” (92-312 DC, 02 September 1992, cons. 5, Journal officiel du 3 septembre 1992, page 12095).

¹⁷ „Le traité d'Amsterdam prévoit, qu'au-delà d'une période transitoire de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, sur simple décision du Conseil prise à l'unanimité, certaines mesures relatives à l'asile, à l'immigration et au franchissement des frontières intérieures et extérieures des États-membres pourront être prises à la majorité qualifiée selon la procédure dite de « codécision » prévue par l'article 189 B du traité instituant la Communauté européenne. Une telle décision ne pourra faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité ni sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, ni sur celui de l'article 61, alinéa 2” (97-394 DC, 31 December 1997, cons. 24, Journal officiel du 3 janvier 1998, page 165).

¹⁸ „S'agissant de domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de la Communauté, le respect du principe de subsidiarité, énoncé par l'article 3 B du traité instituant la Communauté européenne et dont les

„Zgodnie z art. 88-2, dodanym do Konstytucji ustawą konstytucyjną z 25 czerwca 1992 r.: «Pod warunkiem wzajemności i zgodnie z ustaleniami Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego 7 lutego 1992 r., Francja wyraża zgodę na przekazanie uprawnień niezbędnych do ustanowienia Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej oraz do określenia zasad dotyczących przekraczania granic zewnętrznych Państw Członkowskich Wspólnoty Europejskiej». Z przepisu tego wynika, że klauzule Traktatu Amsterdamskiego przekazujące Wspólnocie Europejskiej kompetencje, które podważają zasadnicze warunki wykonywania suwerenności narodowej, wymagają nowej rewizji konstytucyjnej, albo przeniesienia te mają miejsce w dziedzinie innej niż ustanowienie Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej lub przekraczanie wspólnych granic zewnętrznych, albo klauzule te określają inne niż przewidziane w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym w dniu 7 lutego 1992 r. procedury wykonywania kompetencji, do których przeniesienia upoważnia wspomniany art. 88-2”¹⁹.

„Automatyczne przejście do głosowania większością kwalifikowaną i procedury «współdecydowania», po upływie pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, w celu określenia procedur i warunków wydawania wiz krótkoterminowych przez Państwa Członkowskie oraz zasad mających zastosowanie do wiz jednolitych stanowi, w świetle Traktatu o Unii Europejskiej, nową metodę przekazywania kompetencji w dziedzinach, w których zagrożona jest suwerenność narodowa. Przejście z głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną oraz procedura «współdecydowania» w takich sprawach mogłyby doprowadzić do naruszenia podstawowych warunków wykonywania suwerenności narodowej. Przejście do głosowania większością kwalifikowaną i procedury «współdecydowania», w drodze zwykłej decyzji Rady, w odniesieniu do środków ustanawiających «normy i procedury, których powinny przestrzegać państwa członkowskie przy dokonywaniu

conditions de mise en œuvre sont précisées par un protocole annexé au traité d'Amsterdam, implique que la Communauté n'intervient que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres. Toutefois, la seule mise en œuvre de ce principe pourrait ne pas faire obstacle à ce que les transferts de compétence autorisés par le traité soumis à l'examen du Conseil constitutionnel revêtent une ampleur et interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale” (97-394 DC, 31 December 1997, cons. 22, Journal officiel du 3 janvier 1998, page 165).

¹⁹ „Aux termes de l'article 88-2, ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres de la Communauté européenne ». Il résulte de cette disposition qu'appellent une nouvelle révision constitutionnelle les clauses du traité d'Amsterdam qui opèrent, au profit de la Communauté européenne, des transferts de compétences qui mettent en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, soit que ces transferts interviennent dans un domaine autre que l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ou que le franchissement des frontières extérieures communes, soit que ces clauses fixent d'autres modalités que celles prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 pour l'exercice des compétences dont le transfert a été autorisé par l'article 88-2 précité” (97-394 DC, 31 December 1997, cons. 9, Journal officiel du 3 janvier 1998, page 165).

odprawy osób na granicach zewnętrznych», podważa podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej. Te przepisy proceduralne są sprzeczne z Konstytucją²⁰.

„Poszanowanie suwerenności narodowej nie stanowi przeszkody dla Francji, na podstawie ustępów 14 i 15 Preambuły Konstytucji z 1946 r., w podejmowaniu, pod warunkiem wzajemności, zobowiązań międzynarodowych w celu uczestniczenia w tworzeniu lub rozwijaniu stałej organizacji międzynarodowej, posiadającej osobowość prawną i uprawnienia decyzyjne w drodze przekazania kompetencji uzgodnionych przez Państwa Członkowskie”²¹.

„W decyzji z dnia 2 września 1992 roku Rada Konstytucyjna uznała przepisy artykułu 100c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczące listy państw trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu i dotyczące wprowadzenia jednolitego formularza wizowego za zgodne z Konstytucją, a w szczególności z jej artykułem 88-2. Uprawnienia Rady Konstytucyjnej wykluczają kwestionowanie postanowień Traktatu Amsterdamskiego dotyczących zasad ustalania listy państw trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi posiadania wiz krótkoterminowych oraz jednolitego formularza wizowego, które stanowią jedynie powtórzenie zasad decyzyjnych określonych w wyżej wymienionym art. 100c²².

Idąc dalej, wspomnieć należy także o orzeczeniu Rady Konstytucyjnej z dnia 19 listopada 2005 r., które – wydane na wniosek Prezydenta Republiki – udzieliło odpowiedzi na pytanie czy upoważnienie do ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podpisanego w Rzymie tego samego dnia, wymaga uprzedniej rewizji Konstytucji. Wyrażone w nim tezy podtrzymałyby stanowisko prezentowane w uprzednich rozstrzygnięciach.

²⁰ „Le passage automatique à la règle de la majorité qualifiée et à la procédure de « codécision », au terme d’une période de cinq ans après l’entrée en vigueur du traité d’Amsterdam, pour la détermination des procédures et conditions de délivrance des visas de court séjour par les États membres et des règles applicables en matière de visa uniforme, constitue, au regard du traité sur l’Union européenne, une modalité nouvelle de transfert de compétences dans des domaines où est en cause la souveraineté nationale. Le passage de la règle de l’unanimité à celle de la majorité qualifiée et à la procédure de « codécision », dans de telles matières, pourrait conduire à ce que se trouvent affectées les conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale. Le passage à la majorité qualifiée et à la procédure de « codécision », sur simple décision du Conseil, s’agissant des mesures qui fixent les « normes et modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures », porte atteinte aux conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale. Contrariété à la Constitution de ces dispositions de procédure” (97-394 DC, 31 December 1997, cons. 28, 29, 30, Journal officiel du 3 janvier 1998, page 165).

²¹ „Le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des alinéas 14 et 15 du Préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d’une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l’effet de transferts de compétences consentis par les États membres” (97-394 DC, 31 December 1997, cons. 6, Journal officiel du 3 janvier 1998, page 165).

²² „Dans sa décision du 2 septembre 1992, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution, et notamment à son article 88-2, les stipulations de l’article 100 C du traité instituant la Communauté européenne relatives à la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à obligation de visa et relatives à l’instauration d’un modèle type de visa. L’autorité qui s’attache à la chose jugée par le Conseil constitutionnel s’oppose à ce que soient remises en cause les dispositions du Traité d’Amsterdam concernant les règles relatives à la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l’obligation de visa de court séjour et au modèle type de visa, qui se bornent à reprendre les règles de décision prévues par l’article 100 C précité” (97-394 DC, 31 December 1997, cons. 27, Journal officiel du 3 janvier 1998, page 165).

„Zgodnie z artykułem II-112 ustęp 4 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, w zakresie, w jakim Karta uznaje prawa podstawowe wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, «prawa te muszą być interpretowane zgodnie z tymi tradycjami». Przestrzegane są zatem artykuły 1–3 Konstytucji, które uniemożliwiają uznanie praw zbiorowych dla jakiejkolwiek grupy określonej przez wspólnotę pochodzenia, kultury, języka lub przekonań”²³.

„Z postanowień przedłożonego Radzie Konstytucyjnej traktatu zatytułowanego *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, a w szczególności tych dotyczących jego wejścia w życie, rewizji i możliwości wypowiedzenia, wynika, że zachowuje on charakter umowy międzynarodowej podpisanej przez państwa sygnatariuszy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej. W szczególności nazwa tego nowego traktatu nie wymaga uwagi na temat konstytucyjności. Z jej art. I-5, dotyczącego stosunków między Unią a państwami członkowskimi, wynika bowiem, że nazwa ta nie ma wpływu na istnienie Konstytucji francuskiej i jej miejsce na szczycie wewnętrznego porządku prawnego”²⁴.

Rada powtarza sformułowania, które pojawiały się w poprzednich orzeczeniach. Podkreśla mianowicie: „W Preambule do Konstytucji z 1958 r. naród francuski uroczyście ogłosił «swoje przywiązanie do praw człowieka i do zasad suwerenności narodowej określonych w Deklaracji z 1789 r., potwierdzonych i uzupełnionych przez Preambułę do Konstytucji z 1946 r.»”. „Deklaracja z 1789 r. w swoim art. 3 stwierdza, że «zasada wszelkiej suwerenności tkwi zasadniczo w Narodzie»”. Art. 3 Konstytucji z 1958 r. stanowi w pierwszym akapicie, że „suwerenność państwowa należy do narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli i w drodze referendum”. Czternasty ustęp preambuły konstytucji z 1946 r. głosi, że Republika Francuska „przestrzega zasad prawa międzynarodowego publicznego”, a piętnasty – że „pod warunkiem wzajemności Francja zgadza się na takie ograniczenia suwerenności, jakie są konieczne dla organizacji i obrony pokoju”. W art. 53 Konstytucja z 1958 r. zapisała, podobnie jak art. 27 Konstytucji z 1946 r., istnienie „traktatów lub umów dotyczących organizacji międzynarodowej”, które mogą być ratyfikowane lub zatwierdzone przez Prezydenta Republiki jedynie na mocy ustawy. Republika Francuska uczestniczy we

²³ „Conformément au paragraphe 4 de l'article II-112 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, dans la mesure où la Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, « ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions ». Sont dès lors respectés les articles 1er à 3 de la Constitution qui s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance” (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 16, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

²⁴ „Il résulte des stipulations du traité soumis au Conseil constitutionnel, intitulé « traité établissant une Constitution pour l'Europe », et notamment de celles relatives à son entrée en vigueur, à sa révision et à la possibilité de le dénoncer, qu'il conserve le caractère d'un traité international souscrit par les États signataires du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne. En particulier, n'appelle pas de remarque de constitutionnalité la dénomination de ce nouveau traité. En effet, il résulte notamment de son article I-5, relatif aux relations entre l'Union et les États membres, que cette dénomination est sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne. (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 9, 10, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej na warunkach określonych w tytule XV Konstytucji. W szczególności, zgodnie z art. 88-1: „Rzeczpospolita uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej, złożonych z państw, które na mocy ustanawiających je traktatów swobodnie zdecydowały się na wspólne wykonywanie niektórych swoich kompetencji”. „Z tych tekstów o mocy konstytucyjnej wynika, że Francja może uczestniczyć w tworzeniu i rozwoju stałej organizacji europejskiej, obdarzonej osobowością prawną i wyposażonej w kompetencje decyzyjne w drodze przeniesienia kompetencji uzgodnionych przez państwa członkowskie. Gdy jednak zobowiązania podjęte w tym celu zawierają klauzulę sprzeczną z Konstytucją, kwestionują konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności lub naruszają istotne warunki wykonywania suwerenności państwowej, upoważnienie do ich ratyfikacji wymaga rewizji konstytucyjnej”²⁵.

„Klauzule Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, które przenoszą na Unię Europejską kompetencje wpływające na zasadnicze warunki wykonywania suwerenności narodowej w dziedzinach lub zgodnie z procedurami innymi niż przewidziane w traktatach wymienionych w artykule 88-2 Konstytucji, zmienione przez rewizje konstytucyjne z 25 czerwca 1992 r., 25 stycznia 1999 r. i 25 marca 2003 r., są określane jako rewizja konstytucyjna. Tak jest w przypadku postanowień traktatu, które, nie naruszając zasady pomocniczości, przenoszą na Unię Europejską i poddają ją «zwykłej procedurze ustawodawczej», zgodnie z którą ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe są przyjmowane na podstawie wniosku samej Komisji, wspólnie przez Radę Ministrów, stanowiącą większość kwalifikowaną, i przez Parlament Europejski, kompetencje nierozdzielnie związane

²⁵ „Par le Préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946 ». Dans son article 3, la Déclaration de 1789 énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation ». L'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Le Préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix ». Dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale », lesquels ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi. La République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne dans les conditions prévues par le titre XV de la Constitution. En particulier, aux termes de son article 88-1 : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences ». Il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que la France peut participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres. Toutefois, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle” (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

z wykonywaniem suwerenności narodowej, w szczególności w dziedzinie kontroli granicznej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych i współpracy sądowej w sprawach karnych”²⁶.

„Klauzule Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, które przenoszą na Unię Europejską kompetencje mające wpływ na podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej w dziedzinach lub według procedur innych niż przewidziane w traktatach, o których mowa w artykule 88-2 Konstytucji, zmienionych przez rewizje konstytucyjne z 25 czerwca 1992 r., 25 stycznia 1999 r. i 25 marca 2003 r., uważa się za rewizję konstytucyjną. Dotyczy to każdego postanowienia traktatu, które – wbrew zasadzie pomocniczości – w sprawie nierozzerwalnie związanej z wykonywaniem suwerenności narodowej, ale należącej już do kompetencji Unii lub Wspólnoty, zmienia zasady podejmowania decyzji, pozbawiając Francję jakiegokolwiek prawa inicjatywy, na przykład poprzez zastąpienie prawa inicjatywy przysługującego każdemu państwu członkowskiemu na mocy poprzednich traktatów wspólną inicjatywą jednej czwartej państw członkowskich w celu przedstawienia projektu aktu europejskiego w sprawach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Eurojust, współpraca sądowa)”²⁷.

„Klauzule Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, które przenoszą na Unię Europejską kompetencje mające wpływ na podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej w dziedzinach lub według procedur innych niż przewidziane w traktatach, o których mowa w artykule 88-2 Konstytucji, zmienionych przez rewizje konstytucyjne z 25 czerwca 1992 r., 25 stycznia 1999 r. i 25 marca 2003 r., uważa się za rewizję konstytucyjną. Dotyczy to każdego postanowienia traktatu, które – wbrew zasadzie pomocniczości – w sprawie nierozzerwalnie związanej z wykonywaniem suwerenności narodowej, ale

²⁶ „Appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité établissant une Constitution pour l’Europe qui transfèrent à l’Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l’article 88-2 de la Constitution dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003. Il en est ainsi des dispositions du traité qui, nonobstant le principe de subsidiarité, transfèrent à l’Union européenne, et font relever de la «procédure législative ordinaire», selon laquelle les lois et lois-cadres européennes sont adoptées sur proposition de la seule Commission, conjointement par le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée, et par le Parlement européen, des compétences inhérentes à l’exercice de la souveraineté nationale, notamment en matière de contrôle aux frontières, de coopération judiciaire en matière civile et de coopération judiciaire en matière pénale” (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 23, 24, 25, 26, 27, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

²⁷ Appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité établissant une Constitution pour l’Europe qui transfèrent à l’Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l’article 88-2 de la Constitution dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003. Il en est ainsi de toute disposition du traité qui, nonobstant le principe de subsidiarité, dans une matière inhérente à l’exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l’Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision en privant la France de tout pouvoir propre d’initiative, par exemple en substituant au pouvoir propre d’initiative, dont dispose chaque État membre en vertu des traités antérieurs, l’initiative conjointe d’un quart des États membres en vue de présenter un projet d’acte européen dans des matières relevant de l’espace de liberté, de sécurité et de justice (Eurojust, coopération judiciaire) (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 23, 24, 25, 29, 32, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

wchodzącej już w zakres kompetencji Unii lub Wspólnoty, zmienia obowiązujące zasady podejmowania decyzji, zastępując zasadę większości kwalifikowaną zasadą jednomyślności w Radzie, pozbawiając w ten sposób Francję jakiejkolwiek możliwości sprzeciwu. Dotyczy to w szczególności współpracy sądowej w sprawach karnych, Eurojustu, Europolu oraz działań lub stanowisk Unii podejmowanych na wniosek ministra spraw zagranicznych Unii”²⁸.

„Klauzule Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, które przenoszą na Unię Europejską uprawnienia mające wpływ na podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej w dziedzinach lub zgodnie z procedurami innymi niż przewidziane w traktatach wymienionych w artykule 88-2 Konstytucji, zmienionej przez rewizję konstytucyjną z 25 czerwca 1992 r., 25 stycznia 1999 r. i 25 marca 2003 r., uważa się za rewizję konstytucyjną. Dotyczy to wszelkich postanowień Traktatu, określanych przez jego negocjatorów jako «klauzula pomostowa», która – niezależnie od zasady pomocniczości, w kwestii nierozzerwalnie związanej z wykonywaniem suwerenności narodowej – pozwala, nawet poprzez uzależnienie takiej zmiany od jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej lub Rady Ministrów, na zastąpienie zasady jednomyślności w Radzie Ministrów większością metodą podejmowania decyzji. Takie zmiany nie będą wymagały, gdy nadejdzie czas, żadnego aktu ratyfikacji lub zatwierdzenia krajowego, który mógłby umożliwić kontrolę konstytucyjną na podstawie art. 54 lub art. 61 ustęp 2 Konstytucji. Tak jest w przypadku klauzul pomostowych dotyczących środków związanych z prawem rodzinnym o zasięgu transgranicznym oraz minimalnych zasad postępowania karnego oraz definicji i karanie przestępstw w obszarach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym. Dotyczy to również ogólnej klauzuli pomostowej, która umożliwia podejmowanie decyzji dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, której zakres nie jest ograniczony Traktatem, przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną, jeżeli tak zadecyduje Rada Europejska stanowiąca jednomyślnie, ale bez ratyfikacji krajowej”²⁹.

²⁸ „Appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité établissant une Constitution pour l’Europe qui transfèrent à l’Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l’article 88-2 de la Constitution dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003. Il en est ainsi de toute disposition du traité qui, nonobstant le principe de subsidiarité, dans une matière inhérente à l’exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l’Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision applicables en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l’unanimité au sein du Conseil, privant ainsi la France de tout pouvoir d’opposition. Tel est le cas notamment pour ce qui concerne la coopération judiciaire en matière pénale, Eurojust, Europol et les actions ou positions de l’Union décidées sur proposition du ministre des affaires étrangères de celle-ci” (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 23, 24, 25, 29, 30, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

²⁹ „Appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité établissant une Constitution pour l’Europe qui transfèrent à l’Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l’article 88-2 de la Constitution dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003. Il en est ainsi de toute disposition du traité, dénommée « clause passerelle » par ses négociateurs, qui, nonobstant le principe de subsidiarité, dans une matière inhérente à l’exercice de la souveraineté nationale, permet, même en subordonnant un tel changement à une décision unanime du Conseil européen ou du Conseil des ministres, de substituer un mode de décision majoritaire à la

„Klauzule Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, które przenoszą na Unię Europejską kompetencje mające wpływ na podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej w dziedzinach lub według procedur innych niż przewidziane w traktatach, o których mowa w artykule 88-2 Konstytucji, zmienionych przez rewizje konstytucyjne z 25 czerwca 1992 r., 25 stycznia 1999 r. i 25 marca 2003 r., uważa się za rewizję konstytucyjną. Dotyczy to każdego postanowienia traktatu, które – nie naruszając zasady pomocniczości – w sprawie nieodłącznie związanej z wykonywaniem suwerenności narodowej, ale należącej już do kompetencji Unii lub Wspólnoty, zmienia zasady podejmowania decyzji, przyznając funkcję decyzyjną Parlamentowi Europejskiemu, który nie jest emanacją suwerenności narodowej. Dotyczy to w szczególności środków niezbędnych do stosowania euro i ustanowienia wzmocnionej współpracy w ramach Unii”³⁰.

„Klauzule Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, które, nie naruszając zasady pomocniczości, przenoszą na Unię Europejską kompetencje mające wpływ na istotne warunki wykonywania suwerenności narodowej w dziedzinach lub według procedur innych niż przewidziane w traktatach, o których mowa w artykule 88-2 Konstytucji, zmienionych przez rewizje konstytucyjne z 25 czerwca 1992 r., 25 stycznia 1999 r. i 25 marca 2003 r., stanowią rewizję konstytucyjną. Tak jest w przypadku, ze względu na znaczenie takiego przepisu dla wykonywania suwerenności narodowej, artykułu dotyczącego utworzenia Prokuratury Europejskiej, organu uprawnionego do ścigania sprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii oraz do wszczynania postępowań publicznych dotyczących takich przestępstw przed sądami francuskimi”³¹.

règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres. De telles modifications ne nécessiteront, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution. Tel est le cas des clauses passerelles prévues pour les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière et pour les règles minimales relatives à la procédure pénale ainsi qu'à la définition et à la répression des infractions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière. Tel est encore le cas de la clause passerelle générale qui permet que des décisions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, dont la portée n'est pas limitée par le traité, soient désormais prises par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, s'il en est décidé ainsi par le Conseil européen se prononçant à l'unanimité, mais sans ratification nationale” (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 23, 24, 25, 33, 34, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

³⁰ „Appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité établissant une Constitution pour l'Europe qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 de la Constitution dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003. Il en est ainsi de toute disposition du traité qui, nonobstant le principe de subsidiarité, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision en conférant une fonction décisionnelle au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale. Tel est le cas notamment des mesures nécessaires à l'usage de l'euro et de l'instauration de toute coopération renforcée au sein de l'Union” (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 23, 24, 25, 29, 31, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

³¹ „Appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité établissant une Constitution pour l'Europe qui, nonobstant le principe de subsidiarité, transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 de la Constitution dans sa rédaction issue

„Ani ze względu na treść artykułów, ani ze względu na wpływ na podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej Karta nie wymaga zmiany Konstytucji. Karta ma w rzeczywistości ograniczony zakres. Na mocy artykułu II-111 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i z wyjątkiem artykułów II-101 do II-104, które dotyczą wyłącznie «instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii», Karta jest skierowana do Państw Członkowskich «w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii», i «tylko» w tym przypadku. Nie ma on wpływu na kompetencje Unii. Zgodnie z art. II-112 ustęp 5 zawiera on, obok «praw», na które można się bezpośrednio powoływać przed sądem, «zasady» stanowiące cele, na które można się powoływać jedynie wobec aktów o charakterze ogólnym, dotyczących ich realizacji. Zgodnie z artykułem II-112 ustęp 4 Traktatu, w zakresie, w jakim Karta uznaje prawa podstawowe wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, «prawa te muszą być interpretowane zgodnie z tymi tradycjami». Przestrzegane są zatem artykuły 1-3 Konstytucji, które wykluczają uznanie praw zbiorowych dla jakiegokolwiek grupy określonej przez wspólnotę pochodzenia, kultury, języka lub przekonań. W szczególności art. II-70 dotyczący praktyk religijnych manifestowanych publicznie nie jest sprzeczny z Konstytucją. W istocie, zgodnie z «wyjaśnieniami» załączonymi do Karty (które mają taką samą moc prawną jak Traktat), prawo, o którym mowa w artykule II-70 ma takie samo znaczenie i zakres jak prawo gwarantowane przez artykuł 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Europejski Trybunał Praw Człowieka interpretuje ten artykuł w zgodzie z tradycją konstytucyjną każdego państwa członkowskiego. Zwracając uwagę na wartość zasady świeckości zapisanej w kilku krajowych tradycjach konstytucyjnych, pozostawia państwu szeroki margines swobody w określaniu najbardziej odpowiednich środków, w świetle ich krajowych tradycji, w celu pogodzenia wolności religijnej z zasadą świeckości. Również art. II-107 Traktatu, dotyczący prawa do skutecznego środka odwoławczego i bezstronnego sądu, nie jest sprzeczny z Konstytucją. Rzeczywiście, jeśli chodzi o jawność rozpraw, to z wyjaśnień prezydium wynika, że może ona podlegać ograniczeniom przewidzianym w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. To samo dotyczy art. II-110, dotyczącego zasady *non bis in idem*, który dotyczy wyłącznie prawa karnego, a nie postępowania administracyjnego lub dyscyplinarnego, i który poprzez odniesienie do pojęcia tożsamości czynów zabronionych, a nie tożsamości faktów, zachowuje możliwość działania sądów francuskich, zgodnie z zasadą proporcjonalności kar, do karania przestępstw i wykroczeń przeciwko podstawowym interesom Narodu, przewidzianych w tytule I księgi IV Kodeksu Karnego, z uwzględnieniem znamion tych przestępstw i szczególnych interesów,

des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003. Il en est ainsi, eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale, de l'article relatif à la création d'un parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions" (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 23, 24, 25, 28, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89)

o które chodzi. Wreszcie, ogólna klauzula o ograniczeniach zawarta w artykule II-112 akapit pierwszy stanowi: «Zgodnie z zasadą proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone tylko wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Wyjaśnienia Prezydium precyzują, że ‘interesy ogólne uznane przez Unię’ obejmują interesy chronione przez art. I-5 akapit pierwszy, zgodnie z którym Unia szanuje ‘podstawowe funkcje państwa, w szczególności te, które polegają na zapewnieniu jego integralności terytorialnej, utrzymaniu porządku publicznego oraz ochronie bezpieczeństwa narodowego’»³².

„Zgodnie z art. 88-1 Konstytucji: «Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej, złożonych z państw, które na mocy ustanawiających je traktatów swobodnie zdecydowały o wspólnym wykonywaniu niektórych swoich kompetencji». Konstytucja ustanowiła w ten sposób istnienie wspólnotowego porządku prawnego zintegrowanego z wewnętrznym porządkiem prawnym i odrębnego od międzynarodowego porządku prawnego. Zgodnie z artykułem I-1 Traktatu: «Zainspirowana wolą obywateli i państw Europy

³² „Ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, la Charte n'appelle de révision de la Constitution. La Charte est en effet limitée dans son champ d'application. En vertu de l'article II-111 du traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'exception de ses articles II-101 à II-104, lesquels ne concernent que les « institutions, organes et organismes de l'Union », la Charte s'adresse aux États membres « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » et « uniquement » dans ce cas. Elle est sans incidence sur les compétences de l'Union. En vertu du paragraphe 5 de l'article II-112, elle comporte, à côté de « droits » directement invocables devant les juridictions, des « principes » qui constituent des objectifs ne pouvant être invoqués qu'à l'encontre des actes de portée générale relatifs à leur mise en œuvre. Conformément au paragraphe 4 de l'article II-112 du traité, dans la mesure où la Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, « ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions ». Sont dès lors respectés les articles 1er à 3 de la Constitution qui s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance. En particulier, n'est pas contraire à la Constitution l'article II-70 relatif aux pratiques religieuses manifestées en public. En effet, conformément aux « explications » annexées à la Charte (et qui ont la même valeur juridique que le traité), le droit mentionné par l'article II-70 a le même sens et la même portée que celui garanti par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Or la Cour européenne des droits de l'homme interprète cet article en harmonie avec la tradition constitutionnelle de chaque État membre. Prenant acte de la valeur du principe de laïcité inscrit dans plusieurs traditions constitutionnelles nationales, elle laisse aux États une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, pour concilier la liberté religieuse avec le principe de laïcité. N'est pas non plus contraire à la Constitution l'article II-107 du traité, relatif au droit au recours effectif et à un tribunal impartial. En effet, en ce qui concerne la publicité des audiences, il résulte des explications du *præsidium* qu'elle peut être soumise aux restrictions prévues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en est également de même de l'article II-110, relatif au principe « Non bis in idem » qui concerne exclusivement le droit pénal et non les procédures administratives ou disciplinaires et qui, par sa référence à la notion d'identité d'infractions, et non à celle d'identité de faits, préserve la possibilité pour les juridictions françaises, dans le respect du principe de proportionnalité des peines, de réprimer les crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation prévus au titre premier du livre IV du code pénal, compte tenu des éléments constitutifs propres à ces infractions et des intérêts spécifiques en cause. Enfin, la clause générale de limitation énoncée au premier paragraphe de l'article II-112 prévoit : « Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ». Les explications du *præsidium* précisent que les « intérêts généraux reconnus par l'Union » s'entendent notamment des intérêts protégés par le premier paragraphe de l'article I-5, aux termes duquel l'Union respecte « les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale » (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

do budowania ich wspólnej przyszłości, niniejsza Konstytucja ustanawia Unię Europejską, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia wspólnych celów. Unia koordynuje polityki Państw Członkowskich dla osiągnięcia tych celów i wykonuje na poziomie wspólnotowym kompetencje, które są jej powierzone». Zgodnie z art. I-5 Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich «nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi». Zgodnie z artykułem I-6: «Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii, w wykonywaniu powierzonych jej kompetencji, mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich». Z deklaracji załączonej do Traktatu wynika, że artykuł ten nie nadaje zasadzie pierwszeństwa zakresu innego niż ten, którym cieszyła się ona wcześniej. Chociaż art. I-1 Traktatu zastępuje organizacje ustanowione przez poprzednie Traktaty jedną organizacją, Unią Europejską, która na mocy art. I-7 posiada osobowość prawną, to ze wszystkich postanowień Traktatu, a w szczególności z uzgodnienia art. I-5 i I-6, wynika, że nie modyfikuje ani natury Unii Europejskiej, ani wynikającego z niej zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii, jak oceniła Rada Konstytucyjna w swoich rozstrzygnięciach, wynikającej – jak orzekła Rada Konstytucyjna w orzeczeniach z 10 czerwca, 1 i 29 lipca 2004 r. – z art. 88-1 Konstytucji. W związku z tym artykuł I-6 Traktatu przedłożonego Radzie do rozpatrzenia nie wymaga zmiany Konstytucji”³³.

„Zgodnie z art. 88-1 Konstytucji: «Rzeczpospolita uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej, złożonych z państw, które na mocy ustanawiających je traktatów swobodnie zdecydowały się na wspólne wykonywanie niektórych swoich kompetencji». Konstytucja zapisała w ten sposób istnienie wspólnotowego porządku prawnego zintegrowanego z wewnętrznym porządkiem prawnym i odrębnego od międzynarodowego porządku prawnego”³⁴.

³³ „Aux termes de l'article 88-1 de la Constitution: « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences ». Le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international. Aux termes de l'article I-1 du traité: « Inspirée par la volonté des citoyens et des États d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des États membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui attribuent ». En vertu de l'article I-5, l'Union respecte l'identité nationale des États membres « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ». Aux termes de l'article I-6 : « La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres ». Il résulte d'une déclaration annexée au traité que cet article ne confère pas au principe de primauté une portée autre que celle qui était antérieurement la sienne. Si l'article I-1 du traité substitue aux organisations établies par les traités antérieurs une organisation unique, l'Union européenne, dotée en vertu de l'article I-7 de la personnalité juridique, il ressort de l'ensemble des stipulations de ce traité, et notamment du rapprochement de ses articles I-5 et I-6, qu'il ne modifie ni la nature de l'Union européenne, ni la portée du principe de primauté du droit de l'Union telle qu'elle résulte, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par ses décisions des 10 juin, 1er et 29 juillet 2004, de l'article 88-1 de la Constitution. Dès lors, l'article I-6 du traité soumis à l'examen du Conseil n'implique pas de révision de la Constitution” (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 11, 12, 13, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

³⁴ „Aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : «La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences ». Le constituant a ainsi consacré l'existence d'un

„Warunki uczestnictwa Republiki Francuskiej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej są określone przez obecne postanowienia tytułu XV Konstytucji. Na mocy art. 88–1 w szczególności: «Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej, złożonych z państw, które na mocy ustanawiających je traktatów swobodnie zdecydowały się na wspólne wykonywanie niektórych swoich kompetencji»³⁵.

„Zasadne jest dokonanie oceny, czy prerogatywy przyznane parlamentom narodowym przez traktat przedłożony Radzie Konstytucyjnej, zwiększające ich udział w działalności Unii Europejskiej, mogą być realizowane w ramach obecnych przepisów Konstytucji. Prawo parlamentu francuskiego do wyrażenia sprzeciwu wobec zmiany traktatu w sposób uproszczony, przewidziany w artykule IV–444, powoduje konieczność zmiany Konstytucji w celu umożliwienia wykonania tego uprawnienia. To samo dotyczy przyznanego mu, w razie potrzeby, zgodnie z procedurami odpowiednimi dla każdej z jego dwóch izb, prawa do wydania uzasadnionej opinii lub wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości w ramach kontroli przestrzegania zasady pomocniczości”³⁶.

1.2. Orzecznictwo Rady Stanu

Koncepcja zakładająca wyższość krajowej konstytucji nad prawem unijnym znajduje również odzwierciedlenie w stanowisku francuskiej Rady Stanu. Organ ten pogląd idący w tym kierunku wyraził w orzeczeniu wydanym w dniu 21 kwietnia 2021 r., sprzeciwiając się równocześnie wykładni dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przedmiotem rozstrzygnięcia było konkretnie ustalenie, czy stosowanie prawa europejskiego nie narusza wymogów francuskiej konstytucji w kwestii gromadzenia danych operatorów telekomunikacyjnych. Uprzednio Rada Stanu zwróciła się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w trzech kwestiach: 1) Czy w kontekście poważnych i trwałych zagrożeń

ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international” (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 11, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

³⁵ „Les conditions dans lesquelles la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne sont fixées par les dispositions en vigueur du titre XV de la Constitution. Aux termes de son article 88-1 en particulier : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 5, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

³⁶ „Il y a lieu d'apprécier si les prérogatives reconnues aux parlements nationaux par le traité soumis au Conseil constitutionnel, qui accroissent leur participation aux activités de l'Union européenne, peuvent être exercées dans le cadre des dispositions actuelles de la Constitution. Le droit reconnu au Parlement français de s'opposer à une modification du traité selon le mode simplifié prévu par l'article IV-444 rend nécessaire une révision de la Constitution afin de permettre l'exercice de cette prérogative. Il en va de même de la faculté qui lui est conférée, le cas échéant selon des procédures propres à chacune de ses deux chambres, d'émettre un avis motivé ou de former un recours devant la Cour de justice dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité” (2004-505 DC, 19 November 2004, cons. 37, 38, 39, 40, 41, Journal officiel du 24 novembre 2004, page 19885, texte n° 89).

dla bezpieczeństwa narodowego nie należy uznać, że obowiązek przechowywania danych w sposób ogólny i niezróżnicowany, nałożony na usługodawców na podstawie dopuszczalnego przepisu art. 15 ustęp 1 dyrektywy z dnia 12 lipca 2002 r. a w szczególności ryzykiem terroryzmu, jako ingerencji uzasadnionej prawem do bezpieczeństwa zagwarantowanym w art. 6 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz wymogami bezpieczeństwa narodowego, za które zgodnie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej odpowiadają wyłącznie państwa członkowskie?; 2) Czy dyrektywę z dnia 12 lipca 2002 r. w świetle Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że zezwala ona na stosowanie środków prawnych, takich jak środki służące do gromadzenia w czasie rzeczywistym danych dotyczących ruchu i lokalizacji określonych osób, które wprowadzie wpływają na prawa i obowiązki dostawców usług łączności elektronicznej, ale nie nakładają na nich szczególnego obowiązku zatrzymywania danych?; 3) Czy dyrektywę z dnia 12 lipca 2002 r. w świetle Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że uzależnia ona legalność procedur gromadzenia danych o połączeniach w każdym przypadku od wymogu poinformowania osób zainteresowanych, gdy informacje te nie mogą już zagrozić dochodzeniom prowadzonym przez właściwe organy, czy też procedury te można uznać za zgodne z prawem, biorąc pod uwagę wszystkie inne istniejące gwarancje proceduralne, o ile te ostatnie zapewniają skuteczność prawa do środka odwoławczego. Rada Stanu, otrzymawszy wyjaśnienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zbadała zgodność francuskich ram prawnych z prawem unijnym. Wynikiem jej rozstrzygnięcia były następujące tezy:

„Przestrzeganie prawa unijnego jest obowiązkiem wynikającym z Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 88 ustęp 1 Konstytucji. Wiąże się to z obowiązkiem transpozycji dyrektyw i dostosowania prawa krajowego do regulacji europejskich. Na mocy zasad pierwszeństwa, jedności i skuteczności wynikających z traktatów, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sąd krajowy, do którego należy stosowanie przepisów i zasad ogólnych prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić ich pełną skuteczność, w razie potrzeby pozostawiając bez zastosowania wszelkie przepisy stanowiące inaczej, niezależnie od tego, czy wynikają one ze zobowiązania międzynarodowego Francji, ustawy czy aktu administracyjnego”³⁷. I dalej, „Jednakże, uznając istnienie porządku prawnego Unii Europejskiej zintegrowanego z wewnętrznym porządkiem prawnym, na warunkach określonych w poprzednim punkcie, art. 88-1 potwierdza się miejsce Konstytucji na szczycie tego ostatniego porządku. Do sędziego administracyjnego należy,

³⁷ „Le respect du droit de l’Union constitue une obligation tant en vertu du traité sur l’Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne qu’en application de l’article 88-1 de la Constitution. Il emporte l’obligation de transposer les directives et d’adapter le droit interne aux règlements européens. En vertu des principes de primauté, d’unité et d’effectivité issus des traités, tels qu’ils ont été interprétés par la Cour de justice de l’Union européenne, le juge national, chargé d’appliquer les dispositions et principes généraux du droit de l’Union, a l’obligation d’en assurer le plein effet en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire, qu’elle résulte d’un engagement international de la France, d’une loi ou d’un acte administratif”, Conseil d’État, Assemblée, 21/04/2021, 393099, cons. 4, Publié au recueil Lebon, N° 393099.

w razie potrzeby, zachowanie wykładni, jaką Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nadał obowiązkom wynikającym z prawa unijnego, poprzez odczytanie jej w sposób najbardziej zgodny z (...) wymogami konstytucyjnymi, o ile pozwalają na to wypowiedzi zawarte w wyrokach Trybunału. W przypadku, gdy stosowanie dyrektywy lub rozporządzenia europejskiego, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, skutkowałoby pozbawieniem skutecznych gwarancji jednego z tych wymogów konstytucyjnych, które nie korzystałyby w prawie Unii z ekwiwalentnej ochrony, sędzia administracyjny, po zapoznaniu się z określonym środkiem prawnym, musi go odrzucić w zakresie, w jakim wymaga tego poszanowanie Konstytucji”³⁸.

„Wynika z tego z jednej strony, że w ramach kontroli legalności i konstytucyjności aktów regulacyjnych bezpośrednio transponujących dyrektywę europejską lub dostosowujących prawo krajowe do rozporządzenia i których treść w sposób konieczny wynika z obowiązków przewidzianych w dyrektywie lub rozporządzeniu, to do sędziego administracyjnego należy zbadanie, czy istnieje ogólna reguła lub zasada prawa Unii Europejskiej, która ze względu na swój charakter i zakres, zgodnie z aktualnym stanem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, gwarantuje poprzez swoje zastosowanie skuteczność przestrzegania powołanego przepisu lub zasady konstytucyjnej. W takim przypadku sędzia administracyjny, w celu zapewnienia konstytucyjności zaskarżonego aktu regulacyjnego, musi zbadać, czy dyrektywa, którą ten akt transponuje, lub rozporządzenie, do którego ten akt dostosowuje prawo krajowe, są zgodne z tym przepisem lub tą ogólną zasadą prawa Unii. Jeżeli nie ma poważnych trudności, musi on odrzucić zarzut lub, w przeciwnym razie, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym na warunkach określonych w artykule 167 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Natomiast w sytuacji, gdy nie istnieje przepis lub ogólna zasada prawa unijnego gwarantująca skuteczną zgodność z powołanym przepisem lub zasadą konstytucyjną, bezpośrednie badanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów regulacyjnych należy do sądu administracyjnego”³⁹.

³⁸ „Toutefois, tout en consacrant l’existence d’un ordre juridique de l’Union européenne intégré à l’ordre juridique interne, dans les conditions mentionnées au point précédent, l’article 88-1 confirme la place de la Constitution au sommet de ce dernier. Il appartient au juge administratif, s’il y a lieu, de retenir de l’interprétation que la Cour de justice de l’Union européenne a donnée des obligations résultant du droit de l’Union la lecture la plus conforme aux exigences constitutionnelles autres que celles qui découlent de l’article 88-1, dans la mesure où les énonciations des arrêts de la Cour le permettent. Dans le cas où l’application d’une directive ou d’un règlement européen, tel qu’interprété par la Cour de justice de l’Union européenne, aurait pour effet de priver de garanties effectives l’une de ces exigences constitutionnelles, qui ne bénéficierait pas, en droit de l’Union, d’une protection équivalente, le juge administratif, saisi d’un moyen en ce sens, doit l’écarter dans la stricte mesure où le respect de la Constitution l’exige” (Conseil d’État, Assemblée, 21/04/2021, 393099, cons. 5, Publié au recueil Lebon, N° 393099).

³⁹ „Il en résulte, d’une part, que, dans le cadre du contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement la transposition d’une directive européenne ou l’adaptation du droit interne à un règlement et dont le contenu découle nécessairement des obligations prévues par la directive ou le règlement, il appartient au juge administratif, saisi d’un moyen tiré de la méconnaissance d’une disposition ou d’un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s’il existe une règle ou un principe général du droit de l’Union européenne qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu’il est interprété en l’état actuel de la jurisprudence du juge de l’Union, garantit par son application l’effectivité du respect de la disposition ou

„Z drugiej strony, gdy rozpatruje on skargę na akt administracyjny objęty zakresem stosowania prawa Unii i gdy podniesiony zostanie zarzut, że akt ten lub przepisy ustawodawcze stanowiące jego podstawę prawną lub których stosowanie zostało przyjęte, są sprzeczne z dyrektywą lub rozporządzeniem europejskim, sąd administracyjny, po skierowaniu, w razie potrzeby, do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego w przedmiocie wykładni lub ważności powołanego przepisu prawa Unii, powinien, w zależności od przypadku, uchylić ten zarzut lub stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu. W przypadku jednak zajęcia przez pozwanego stanowiska w przedmiocie zarzutu, z dołączeniem szczegółów niezbędnych do oceny jego zasadności, opartego na tym, że norma prawa krajowego, nawet jeśli jest sprzeczna z powołanym w sporze przepisem prawa Unii Europejskiej, nie może zostać uchylona bez pozbawienia skutecznych gwarancji wymogu konstytucyjnego, to do sądziego administracyjnego należy zbadanie, czy istnieje przepis lub zasada ogólna prawa Unii Europejskiej, która przy uwzględnieniu jej charakteru i zakresu, zgodnie z aktualnym stanem orzecznictwa sądziego unijnego, gwarantuje poprzez jej zastosowanie skuteczność powołanego wymogu konstytucyjnego. W takim przypadku do Trybunału należy, w braku poważnych trudności uzasadniających wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, odrzucenie tego argumentu przed ewentualnym uwzględnieniem zarzutu skarżącego. Jeżeli natomiast taki przepis lub taka ogólna zasada prawa unijnego nie istnieje lub zakres, który jest uznawany w europejskim porządku prawnym, nie jest równoważny z zakresem gwarantowanym przez Konstytucję, to do sądziego administracyjnego należy zbadanie, czy uchylając normę prawa krajowego ze względu na jej sprzeczność z prawem Unii Europejskiej, pozbawiłby skutecznych gwarancji, z których konstytucyjnego wymogu korzysta pozwany, a w razie potrzeby uchylenie postawionego przed nim zarzutu petenta”⁴⁰.

du principe constitutionnel invoqué. Dans l’affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s’assurer de la constitutionnalité de l’acte réglementaire contesté, de rechercher si la directive que cet acte transpose ou le règlement auquel cet acte adapte le droit interne est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit de l’Union. Il lui revient, en l’absence de difficulté sérieuse, d’écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice de l’Union européenne d’une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l’article 167 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne. En revanche, s’il n’existe pas de règle ou de principe général du droit de l’Union garantissant l’effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d’examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées” (Conseil d’État, Assemblée, 21/04/2021, 393099, cons. 6, Publié au recueil Lebon, N° 393099).

⁴⁰ „D’autre part, lorsqu’il est saisi d’un recours contre un acte administratif relevant du champ d’application du droit de l’Union et qu’est invoqué devant lui le moyen tiré de ce que cet acte, ou les dispositions législatives qui en constituent la base légale ou pour l’application desquelles il a été pris, sont contraires à une directive ou un règlement européen, il appartient au juge administratif, après avoir saisi le cas échéant la Cour de justice d’une question préjudicielle portant sur l’interprétation ou la validité de la disposition du droit de l’Union invoquée, d’écarter ce moyen ou d’annuler l’acte attaqué, selon le cas. Toutefois, s’il est saisi par le défendeur d’un moyen, assorti des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé, tiré de ce qu’une règle de droit national, alors même qu’elle est contraire à la disposition du droit de l’Union européenne invoquée dans le litige, ne saurait être écartée sans priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle, il appartient au juge administratif de rechercher s’il existe une règle ou un principe général du droit de l’Union européenne qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu’il est interprété en l’état actuel de la jurisprudence du juge de

„Z drugiej strony, (...) to nie do sądziego administracyjnego należy zapewnienie, że prawo wtórne Unii Europejskiej lub sam Trybunał Sprawiedliwości przestrzega podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Nie może on zatem kontrolować zgodności orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości z prawem Unii, a w szczególności pozbawiać tych orzeczeń mocy wiążącej, którą posiadają, zgodnie z art. 91 regulaminu, na tej podstawie, że Trybunał Sprawiedliwości przekroczył swoje kompetencje, przyznając zasadzie lub aktowi prawa Unii zakres zastosowania wykraczający poza obszar przewidziany w traktatach”⁴¹.

„(...) przepisy prawa krajowego zakwestionowane ze względu na ich sprzeczność z prawem Unii nie mogą zostać uchylone bez pozbawienia skutecznych gwarancji celów o mocy konstytucyjnej, jakimi są ochrona podstawowych interesów Narodu, zapobieganie naruszeniom porządku publicznego oraz tropienie sprawców przestępstw i zwalczanie terroryzmu. Art. 12 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. stwierdza, że zagwarantowanie praw człowieka i obywatela, bez których społeczeństwo nie ma konstytucji zgodnie z art. 16 tej samej Deklaracji, wymaga siły publicznej. Ochrona podstawowych interesów narodu, zapobieganie naruszeniom porządku publicznego, w szczególności naruszeniom bezpieczeństwa osób i mienia, walka z terroryzmem, poszukiwanie sprawców przestępstw stanowią cele rangi konstytucyjnej, niezbędne dla zabezpieczenia praw i zasad o tej samej rangi, które muszą być pogodzone z korzystaniem z wolności gwarantowanych przez konstytucję, w tym wolności osobistej, swobody poruszania się i poszanowania życia prywatnego”⁴².

l'Union, garantit par son application l'effectivité de l'exigence constitutionnelle invoquée. Dans l'affirmative, il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse justifiant une question préjudicielle à la Cour de justice, d'écarter cette argumentation avant de faire droit au moyen du requérant, le cas échéant. Si, à l'inverse, une telle disposition ou un tel principe général du droit de l'Union n'existe pas ou que la portée qui lui est reconnue dans l'ordre juridique européen n'est pas équivalente à celle que la Constitution garantit, il revient au juge administratif d'examiner si, en écartant la règle de droit national au motif de sa contrariété avec le droit de l'Union européenne, il priverait de garanties effectives l'exigence constitutionnelle dont le défendeur se prévaut et, le cas échéant, d'écarter le moyen dont le requérant l'a saisi” (Conseil d'État, Assemblée, 21/04/2021, 393099, cons. 7, Publié au recueil Lebon, N° 393099).

⁴¹ „En revanche, et contrairement à ce que soutient le Premier ministre, il n'appartient pas au juge administratif de s'assurer du respect, par le droit dérivé de l'Union européenne ou par la Cour de justice elle-même, de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Il ne saurait ainsi exercer un contrôle sur la conformité au droit de l'Union des décisions de la Cour de justice et, notamment, priver de telles décisions de la force obligatoire dont elles sont revêtues, rappelée par l'article 91 de son règlement de procédure, au motif que celle-ci aurait excédé sa compétence en conférant à un principe ou à un acte du droit de l'Union une portée excédant le champ d'application prévu par les traités” (Conseil d'État, Assemblée, 21/04/2021, 393099, cons. 8, Publié au recueil Lebon, N° 393099).

⁴² „(...) les dispositions du droit national contestées au motif qu'elles seraient contraires au droit de l'Union européenne ne sauraient être écartées sans priver de garanties effectives les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions pénales et de lutte contre le terrorisme. Il ressort en effet de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que la garantie des droits de l'homme et du citoyen, sans laquelle une société n'a point de constitution selon l'article 16 de la même Déclaration, nécessite une force publique. La sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment celle des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, la lutte contre le terrorisme, ainsi que la recherche des auteurs d'infractions pénales constituent des objectifs de valeur constitutionnelle, nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de même valeur, qui doivent être conciliés avec l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée” (Conseil d'État, Assemblée, 21/04/2021, 393099, cons. 9, Publié au recueil Lebon, N° 393099).

„Zgodnie z art. 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej do Unii, w tym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, należy poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich, «nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi», jak również «podstawowych funkcji państwa, w szczególności takich jak: zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochrona bezpieczeństwa narodowego», przy czym te ostatnie stanowią «wyłącznie odpowiedzialność państw członkowskich». Artykuł 52 ustęp 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi: «Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i respektować zasadniczą treść tych praw i wolności». Zgodnie z zasadą proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone tylko wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebie ochrony praw i wolności innych osób. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że cele polegające na ochronie bezpieczeństwa narodowego i zwalczaniu poważnej przestępczości, które przyczyniają się do ochrony praw i wolności innych osób, należą do celów interesu ogólnego uznanych przez Unię, i jako takie mogą uzasadnić ograniczenia praw zagwarantowanych w Karcie na podstawie jej art. 52., a z drugiej strony, jeżeli art. 6 Karty, który gwarantuje prawo do bezpieczeństwa, nie może być interpretowany w ten sposób, że nakłada na władze publiczne obowiązek przyjęcia szczególnych środków mających na celu ściganie przestępstw; wynika to z art. 3, 4 i 7, które gwarantują prawo do poszanowania integralności osoby, zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania oraz poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, nakładają na państwo obowiązki pozytywne, w tym ustanowienie przepisów umożliwiających skuteczne zwalczanie niektórych przestępstw. Jednakże wymogi konstytucyjne, o których mowa w ustępie 9, mające zastosowanie do dziedzin należących wyłącznie lub zasadniczo do kompetencji Państw Członkowskich na mocy traktatów założycielskich Unii, nie mogą być uważane za korzystające w prawie Unii z ochrony równoważnej do tej, którą gwarantuje Konstytucja”⁴³.

⁴³ „Selon le paragraphe 2 de l’article 4 du traité sur l’Union européenne, il appartient à l’Union, y compris à la Cour de justice de l’Union européenne, de respecter l’identité nationale des Etats membres, « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles », ainsi que « les fonctions essentielles de l’Etat, notamment celles qui ont pour objet d’assurer son intégrité territoriale, de maintenir l’ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale », cette dernière restant « de la seule responsabilité des Etats membres ». Aux termes du paragraphe 1 de l’article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne : « Toute limitation de l’exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d’intérêt général reconnus par l’Union ou au besoin de protection des droits et libertés d’autrui ». Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne, d’une part, que les objectifs de protection de la sécurité nationale et de lutte contre la criminalité grave, qui contribuent à la protection des droits et des libertés d’autrui, sont au nombre des objectifs d’intérêt général reconnus par l’Union, comme tels susceptibles de justifier des limitations aux droits garantis par la Charte en vertu de son article 52, et, d’autre part, que si l’article 6 de la Charte, qui garantit le droit à la sûreté, ne saurait être interprété comme imposant aux pouvoirs publics une obligation d’adopter des mesures spécifiques en vue de réprimer des infractions

2. Przypadki niewykonywania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez władze V Republiki Francuskiej

Do dnia dzisiejszego znane są dwa wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które nie zostały wykonane przez władze V Republiki Francuskiej. Pierwszy z nich to wyrok Trybunału z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji (C-64/88, Rec str. I-2727). „W wyroku tym Trybunał stwierdził, że nie zapewniając w latach 1984–1987 kontroli gwarantującej przestrzeganie wspólnotowych środków technicznych ochrony zasobów połowowych, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom nałożonym w art. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2057/82 z dnia 29 czerwca 1982 r. ustanawiającego określone środki kontroli w odniesieniu do działalności połowowej prowadzonej przez statki państw członkowskich⁽⁴⁾ i w art. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2241/87 z dnia 23 lipca 1987 r. ustanawiającego określone środki kontroli w odniesieniu do działalności połowowej (zwanych dalej «rozporządzeniami kontrolnymi»)”⁴⁴.

W następstwie utrzymującego się ignorowania wspomnianego wyroku zostało wszczęte przez Komisję Wspólnot Europejskich stosowne postępowanie na podstawie art. 228 ustęp 2 akapit drugi WE. Jak ustalił Trybunał: „(...) Kilka miesięcy po wydaniu przez Trybunał ww. wyroku Komisja zwróciła się do Republiki Francuskiej o udzielenie informacji na temat działań podjętych w celu jego wykonania, zgodnie z art. 228 ustęp 1 WE. Okazało się to być początkiem długotrwałego dialogu pomiędzy Komisją a rządem francuskim, trwającego około 11 lat, na temat podejmowanych przez Francję starań w egzekwowaniu rozporządzeń Wspólnoty dotyczących rybołówstwa. Mimo że Komisja przyznała, iż nastąpiła poprawa w większości wymienionych kwestii, pozostaje nieprzekonana, że Republika Francuska w pełni wykonuje swoje zobowiązania dotyczące połowów i sprzedaży ryb niewymiarowych, w szczególności morskich, oraz ścigania osób naruszających właściwe przepisy”⁴⁵.

Rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy wiązało się z nałożeniem finansowych kar na V Republikę Francuską. Trybunał dokonał tego na mocy wyroku wydanego w dniu 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej (2005/C 217/06). Sentencja tego orzeczenia brzmiała następująco: „1) Nie zapewniając

pénales, il découle de ses articles 3, 4 et 7, qui garantissent le droit au respect de l'intégrité de la personne, l'interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants et le respect de la vie privée et familiale, des obligations positives à la charge de l'Etat, incluant la mise en place de règles permettant une lutte effective contre certaines infractions pénales. Toutefois, les exigences constitutionnelles mentionnées au point 9, qui s'appliquent à des domaines relevant exclusivement ou essentiellement de la compétence des Etats membres en vertu des traités constitutifs de l'Union, ne sauraient être regardées comme bénéficiant, en droit de l'Union, d'une protection équivalente à celle que garantit la Constitution” (Conseil d'Etat, Assemblée, 21/04/2021, 393099, cons. 10, Publié au recueil Lebon, N° 393099).

⁴⁴ Fragment Opinii Rzecznika Generalnego L.A. Geelhoeda przedstawionej w dniu 29 kwietnia 2004 r. (sprawa C-304/02 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej).

⁴⁵ Tamże.

w stopniu wymaganym w przepisach wspólnotowych kontroli działalności połowowej i nie zapewniając w stopniu wymaganym na podstawie przepisów wspólnotowych ścigania naruszeń ustawodawstwa w dziedzinie rybołówstwa, Republika Francuska nie podjęła wszystkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-64/88 Komisja przeciwko Francji i tym samym uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy art. 228 WE; 2) Republika Francuska jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Komisji Wspólnot Europejskich, na rachunek *Dochody własne Wspólnoty Europejskiej*, okresowej kary pieniężnej w wysokości 57.761.250 euro za każdy okres półroczny, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, na koniec którego ww. wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji nie będzie w pełni wykonany; 3) Republika Francuska jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Komisji, na rachunek *Dochody własne Wspólnoty Europejskiej*, ryczałtu w kwocie 20.000.000 euro; 4) Republika Francuska zostaje obciążona kosztami postępowania”⁴⁶.

Innym niewykonanym przez władze V Republiki Francuskiej orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest wyrok z dnia 13 listopada 2008 r. (C-214/07). Wyrok ten wydany został na wniosek Komisji Wspólnot Europejskich, która, wchodząc na ścieżkę sporu sądowego, skierowała do Trybunału żądanie stwierdzenia, że Republika Francuska, nie wykonując w wyznaczonym terminie decyzji Komisji 2004/343/WE z dnia 16 grudnia 2003 r. dotyczącej systemu pomocy wprowadzonego przez Francję w zakresie przejmowania przedsiębiorstw przeżywających trudności (Dz.U. L 108, s. 38, zwanej dalej „decyzją”), uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy art. 5 i 6 tej decyzji, art. 249 akapit czwarty WE oraz art. 10 WE. Rostrzygając sprawę, Trybunał przychylił się do stanowiska Komisji, która za niedopuszczalną z punktu widzenia prawa unijnego uznała pomoc państwa francuskiego związaną z ustanowieniem zwolnień podatkowych określonych przez przepisy art. 44f, 1383A, 1464B i 1464C code général des impôts (powszechnego kodeksu podatkowego, zwanego dalej „CGI”), wprowadzonych ustawą budżetową na 1989 r. nr 88-1149, z dnia 23 grudnia 1988 r. (JORF z dnia 28 grudnia 1988 r., s. 16320), bez uprzedniego zgłoszenia ich Komisji. Zgodnie z art. 44f CGI spółki stworzone w celu przejęcia działalności przedsiębiorstw przemysłowych przeżywających trudności korzystały z dwuletniego zwolnienia z podatku od osób prawnych. Na mocy art. 1464B i 1464C CGI te nowo stworzone spółki mogły również, pod warunkiem uzyskania zgody właściwych organów samorządu terytorialnego, korzystać w tym samym okresie ze zwolnienia z podatku od działalności gospodarczej i podatku od nieruchomości. Kwestionując możliwość udzielenia przez V Republikę Francuską w taki sposób pomocy podmiotom gospodarczym, Komisja wydała decyzję z dnia 16 grudnia 2003 r. (2004/343/WE). Zawarty w niej art. 1 uznawał ten system pomocy za niezgodny ze wspólnym rynkiem oraz stwierdza, że został on wprowadzony w życie z naruszeniem art. 88

⁴⁶ Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 2005 r. (C-304/02).

ustęp 3 WE; art. 2 podkreślał, że przyznane zwolnienia nie stanowią pomocy państwa, jeśli spełniają warunki określone w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* (Dz.U. L 10, s. 30) lub w zasadach *de minimis* mających zastosowanie w dniu przyznania pomocy; z kolei art. 3 potwierdzał zgodność ze wspólnym rynkiem pomocy, o której mowa w art. 1, spełniającej warunki określone w komunikacie Komisji w sprawie regionalnych systemów pomocy z 1979 r. (Dz.U. C 31, s. 9), w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej z 1998 r. (Dz.U. C 74, s. 9) lub w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. L 10, s. 33).

Dokonując oceny tej argumentacji, jak też racji podniesionych przez V republikę Francuską, Trybunał przyjął stanowisko, według którego „1) Nie wykonując w wyznaczonym terminie decyzji Komisji 2004/343/WE z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie systemu pomocy wprowadzonego przez Francję w zakresie przejmowania przedsiębiorstw przeżywających trudności, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 5 tej decyzji”.

II. Belgia

1. Zagadnienie relacji łączących prawo krajowe z prawem UE w orzecznictwie sądów Królestwa Belgii

1.1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego

Po raz pierwszy kwestia relacji łączących prawo krajowe i prawo unijne pojawiła się w wyroku Sądu Kasacyjnego z dnia 27 maja 1971 r. (Franco-Suisse Le Ski). W wyroku tym skład orzekający sformułował tezę o pierwszeństwie normy prawa międzynarodowego wywołującej bezpośrednie skutki w krajowym porządku prawnym względem ustawy. Podkreślił on przy tym wyraźnie, że nadrzędność prawa międzynarodowego wynika z samej natury tego prawa⁴⁷.

Następnie w trzech wyrokach z dnia 9 i 16 listopada 2004 r. Sąd Kasacyjny orzekł, że traktat o skutku bezpośrednim ma pierwszeństwo przed konstytucją, chyba że ta ostatnia oferuje szersze gwarancje⁴⁸.

1.2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w Królestwie Belgii

W dotychczasowym orzecznictwie belgijski Trybunał Konstytucyjny nie wyraził wprost poglądu o prymacie Konstytucji względem prawa Unii Europejskiej, ani też w tym kontekście nie zakwestionował z przyczyn konstytucyjnych interpretacji norm traktatowych dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zdarzyło się natomiast, że w jednej ze swoich wypowiedzi wskazał granice prymatu prawa UE nad krajową Konstytucją. Wypowiedzią tą był konkretnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., w którym skład orzekający pochylił się nad konstytucyjnością tzw. Paktu Faktu Stabilizacyjnego z 2012 r.

W sprawie, która legła u podstaw przedmiotowego rozstrzygnięcia, pojawiło się kilka zarzutów. Pierwszy zarzut dotyczył naruszenia art. 10 i 11 Konstytucji w związku z art. 33, 34, 37, 42, 168, 170 i 174 Konstytucji w zakresie, w jakim przez zakwestionowaną ustawę

⁴⁷ Cour de cassation, 1re chambre, arrêt du 27/05/1971 Etat belge / SA Fromagerie Franco-Suisse «Le Ski».

⁴⁸ Cass. 9 novembre 2004, P.04.0849.N, Rev. Dr. Pén., 2005, 789; Cass. 16 novembre 2004, P.04.0644.N et Cass. 16 novembre 2004, P.04.1127.N, RW, 2005-06, 387.

o wyrażeniu zgody zaskarżonej ustawy o zgodzie, państwo belgijskie zobowiązało się do przestrzegania szczegółowej polityki budżetowej ustalonej na poziomie ponadnarodowym. Polityka ta – jak zauważali skarżący – wymusiłaby redukcję długu publicznego na czas nieokreślony, dążenie do osiągnięcia normy wzrostu i poszukiwanie zrównoważonego budżetu. Niezastosowanie się do tych zobowiązań automatycznie uruchamia ścisły mechanizm korekty, niezależnie od politycznej woli suwerennego państwa belgijskiego i niezależnie od kontroli i uprawnień decyzyjnych parlamentów federalnych lub regionalnych. Drugi zarzut podkreślał naruszenie art. 1 ustawy specjalnej z dnia 8 sierpnia 1980 r. o reformach instytucjonalnych w związku z art. 38, 39 i 167 Konstytucji w zakresie, w jakim zaskarżona ustawa ustanawia kontrolę budżetową nad wszystkimi jednostkami państwowymi w Królestwie Belgii. Wnioskodawcy podnosili, że z punktu widzenia regulacji krajowych właściwa w tym zakresie jest Wysoka Rada Finansów. Tymczasem w momencie wprowadzenia tzw. Paktu Fiskalnego wpływ na decyzje Wysokiej Rady uzyskają pozostałe państwa Unii Europejskiej, choćby przez możliwość zaskarżenia Belgii do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej za nieprzestrzeganie norm budżetowych określonych we wspomnianym akcie. Trzecim zarzutem było przekonanie o naruszeniu art. 23 Konstytucji, wynikające stąd, że zaskarżona ustawa wyrażająca zgodę skutkuje w związku z art. 7a Konstytucji, w zakresie, w jakim zaskarżona ustawa o wyrażeniu zgody skutkuje zmniejszeniem finansowania ubezpieczeń społecznych i zabezpieczenia społecznego i publicznych ośrodków pomocy społecznej, które muszą gwarantować prawo do życia zgodnego z godnością człowieka.

Abstrahując jednak od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, wyrażającego pogląd o zgodności tzw. Paktu Stabilizacyjnego z postanowieniami ustawy zasadniczej, warto zwrócić uwagę na krótki fragment, w którym Trybunał Konstytucyjny podjął – fakt, że zdawkowo – problem granic prymatu prawa UE nad Konstytucją belgijską. Zauważył on mianowicie: „Traktat o stabilności nie tylko przewiduje sztywne ramy budżetowe, ale także przyznaje pewne uprawnienia instytucjom Unii Europejskiej, w szczególności Komisji Europejskiej i Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Gdy ustawodawca wyraża zgodę na traktat o takim zakresie, musi respektować art. 34 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem wykonywanie określonych uprawnień może być powierzone w drodze traktatu lub ustawy instytucjom międzynarodowego prawa publicznego. Prawdą jest, że instytucje te mogą następnie autonomicznie decydować o sposobie wykonywania przypisanych im uprawnień, ale nie można powiedzieć, że artykuł 34 Konstytucji daje ogólne przyzwolenie ani ustawodawcy, gdy wyraża zgodę na traktat, ani zainteresowanym instytucjom, gdy wykonują przypisane im uprawnienia. Art. 34 Konstytucji nie pozwala, aby doszło do dyskryminującego naruszenia tożsamości narodowej zawartej w podstawowych strukturach politycznych i konstytucyjnych ani podstawowych wartości ochrony, jakie Konstytucja zapewnia każdemu”⁴⁹.

⁴⁹ Arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016 (5917, 5920, 5930 et 6127).

2. Przypadki niewykonywania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez władze Królestwa Belgii

Jak dotąd Królestwo Belgii nie wykonało dwóch orzeczeń wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pierwszym z nich był wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 2004 r. (C-27/03) Komisja przeciwko Belgii, w którym stwierdzone zostało uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego polegające na braku transpozycji w wyznaczonym terminie przepisów dyrektywy Rady 91/271/EEG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 135, s. 40). W sentencji ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii Trybunał orzekł, że nie przyjmując przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych do wykonania w pełni art. 3 i 5 dyrektywy 91/271, art. 17 tej dyrektywy w związku z jej art. 3 i 4 oraz decyzji 93/481, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy art. 226 WE oraz rzeczzonej dyrektywy i decyzji. Trybunał uznał, że Królestwo Belgii naruszyło wspomniane przepisy, jako że 114 aglomeracji w regionie Flandrii, 60 aglomeracji w regionie Walonii i region stołeczny Bruksela nie zastosowały się do wymogów dyrektywy 91/271 (chodziło w tym przypadku konkretnie o niepełne wykonanie wyroku)⁵⁰.

Wobec tego zaniechania Komisja Europejska wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wysuwając określone żądania. Na początku domagała się ona: 1) stwierdzenia, że Królestwo Belgii, w braku podjęcia środków koniecznych do wykonania wyroku Trybunału z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie C-27/03 Komisja przeciwko Belgii, uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 260 ustęp 1 TFUE; 2) nakazania Królestwu Belgii zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 55 836 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii, począwszy od dnia, w którym zostanie wydany wyrok w niniejszej sprawie, do dnia wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii; 3) nakazania Królestwu Belgii zapłaty na rzecz Komisji ryczałtowej kwoty dziennej w wysokości 6204 EUR, począwszy od dnia ogłoszenia ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie lub do dnia wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii, jeżeli miałoby ono nastąpić wcześniej. Następnie Komisja zmodyfikowała swoje żądania podczas rozprawy, mając na względzie informacje, które uzyskała po złożeniu repliki w niniejszej sprawie w dniu 4 maja 2012 r. Wniosła ona mianowicie do Trybunału o nakazanie Królestwu Belgii zapłaty na jej rzecz: 1) okresowej kary pieniężnej w wysokości 4722 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, przy czym kwota tej okresowej kary pieniężnej winna zostać obliczona na podstawie okresów sześciomiesięcznych poprzez odjęcie od

⁵⁰ Zob. K. Karpus, *Wykaz orzecznictwa sądów unijnych w sprawach środowiska i jego ochrony za okres wrzesień 2012–grudzień 2013*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 4, s. 163.

całkowitej wartości za taki okres wartości procentowej wyrażającej proporcję równoważnej liczby mieszkańców (zwanej dalej „RLM”), której zapewniono zgodność z ww. wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Belgii przed końcem takiego okresu, do RLM, która nie jest zgodna z niniejszym wyrokiem w dniu jego ogłoszenia; 2) ryczałtowej kwoty dziennej w wysokości 6168 EUR, poczynwszy od dnia ogłoszenia ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie lub do dnia wykonania w całości ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii, jeżeli nastąpi to wcześniej⁵¹.

W wyroku będącym następstwem przedmiotowej skargi, wydanym w dniu 17 października 2013 r. (C-533/11), Trybunał doszedł do wniosku, że żądania zgłaszane przez Komisję Europejską są zasadne i istnieją przesłanki do nałożenia na Królestwo Belgii kar pieniężnych. W jego przekonaniu: 1) Nie podejmując wszystkich środków koniecznych do wykonania wyroku z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie C-27/03 Komisja przeciwko Belgii, w którym Trybunał stwierdził, że Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom wynikającym z art. 3 i 5 dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, zmienionej dyrektywą Komisji 98/15/WE z dnia 27 lutego 1998 r., wspomniane państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy art. 260 ust. 1 TFUE; 2) Królestwo Belgii jest zobowiązane do zapłacenia na rzecz Komisji Europejskiej, na rachunek *Środki własne Unii Europejskiej*, ryczałtu w wysokości 10 mln EUR; 3) Jeżeli uchybienie stwierdzone w pkt. 1 będzie trwało w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku, Królestwo Belgii będzie zobowiązane do zapłacenia na rzecz Komisji Europejskiej kary w wysokości 859 404 EUR za każde pół roku zwłoki we wdrażaniu środków koniecznych do zastosowania się do ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku aż do chwili pełnego wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii, przy czym faktyczna kwota tej okresowej kary pieniężnej winna zostać obliczona pod koniec każdego okresu sześciomiesięcznego poprzez odjęcie od całkowitej wartości za taki okres wartości procentowej wyrażającej proporcję równoważnej liczby mieszkańców, której zapewniono zgodność z ww. wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Belgii przed końcem takiego okresu, do równoważnej liczby mieszkańców, która nie jest zgodna z niniejszym wyrokiem w dniu jego ogłoszenia; 4) Królestwo Belgii zostaje obciążone kosztami postępowania.

Drugim z niewykonanych przez Królestwo Belgii orzeczeń był wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., Komisja przeciwko Belgii (C-110/17, EU:C:2018: 250). Na jego mocy Królestwo Belgii pozostawało zobowiązane do uchylenia przepisów swojego prawa krajowego, zgodnie z którymi w odniesieniu do oceny dochodów związanych z nieruchomościami, które nie są wynajmowane lub wynajmowane albo osobom fizycznym, które nie wykorzystują ich do celów działalności gospodarczej, albo osobom prawnym, które udostępniają je osobom

⁵¹ Zob. Wyrok Trybunału z dnia 17 października 2013 r. (C-533/11).

fizycznym do celów prywatnych, podstawę opodatkowania oblicza się na podstawie wartości katastralnej dla nieruchomości położonych na terytorium kraju oraz na podstawie rzeczywistej wartości czynszowej dla nieruchomości położonych za granicą. Ignorowanie nałożonych obowiązków skłoniło Komisję Europejską do złożenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z żądaniem: 1) stwierdzenia, że nie podejmując środków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie C-110/17 Komisja przeciwko Belgii (EU:C:2018:250), Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 260 ustęp 1 TFUE; 2) nakazania Królestwu Belgii zapłaty albo minimalnego ryczału w wysokości 2 029 000 EUR, albo – w razie przekroczenia kwoty tego minimalnego ryczału – dziennego ryczału w wysokości 4 905,90 EUR od dnia ogłoszenia ww. wyroku do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie lub do dnia wykonania ww. wyroku, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej, na rachunek wskazany przez Komisję; 3) zasądzenie od Królestwa Belgii na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 22 076,55 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu powyższego wyroku, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania tego wyroku; i oczywiście 4) obciążenia Królestwa Belgii kosztami postępowania.

Rozstrzygając wspomnianą skargę, Trybunał stanął na stanowisku, że Królestwo Belgii, wobec nieprzyjęcia do dnia, w którym upłynął termin wyznaczony w wezwaniu do usunięcia uchybienia wystosowanym przez Komisję, tj. do dnia 9 stycznia 2019 r., środków niezbędnych do wykonania wyroku w sprawie C-110/17 Komisja przeciwko Belgii (EU:C:2018:250), uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 260 ustęp 1 TFUE. W związku z tym, wobec przeanalizowanej argumentacji, stwierdził on w sentencji, że: 1) Nie podejmując wszelkich środków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie C-110/17 Komisja przeciwko Belgii (EU:C:2018:250), Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 260 ustęp 1 TFUE; 2) Zasądza się od Królestwa Belgii na rzecz Komisji Europejskiej ryczałt w wysokości 2 000 000 EUR; 3) Nakazuje się Królestwu Belgii zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 7500 EUR dziennie od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia wykonania wyroku z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie C-110/17 Komisja przeciwko Belgii (EU:C:2018:250).

