

ROLUL STATELOR MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE IN APLICAREA DREPTULUI COMUNITAR

The Role of the European Union Member States in Applying the Community Law

Lucreția DOGARU, Professor Ph.D.,
“Petru Maior” University of Tîrgu Mureș

Abstract: The purpose of this paper is to underline the idea that the interference between the two law systems, the European and the national one is an issue that raises several procedural problems related to the internal legislative technique, the relevant constitutional decisions, the typology of the applicable European instruments and the national public order.

The interference between the national and European system appeared within the context of our country's accession to the European Union; it can be noticed first of all from the practical point of view because, from the theoretical point of view, the effect of the constitutional decisions that consecrate the precedence of the European law over domestic law, as well as the provisions of the Accession Treaty, implied the transformation of the texts of European rules into norms of domestic law.

However the two systems have their own mechanisms for guaranteeing the efficiency of the juridical rules, a reason for which the finality of the interferences will indicate that the European rules are applicable anywhere and to all situations implied by their presence in the territory of the European Member States, a situation created by the principle of the European law precedence.

Keywords: community law, rule interference, community regulations, European jurisprudence, member states.

1. Consideratii prealabile

Aplicarea dreptului comunitar se face direct de către instituțiile comunitare sau, aceasta poate aparține instituțiilor statelor membre ale Uniunii Europene.

Potrivit principiului împuternicirii exprese și limitate¹, dreptul comunitar se aplică direct de către instituțiile Comunității doar în acele situații în care dreptul primar prevede în mod expres acest lucru. Este vorba de acele prevederi ce țin de organizarea internă a comunităților precum și de cele ce țin de domenii aflate aproape în întregime în competența Comisiei Europene.

Statele membre ale Uniunii Europene sunt obligate să ia măsurile generale sau particulare necesare în scopul asigurării executării obligațiilor ce decurg din Tratatul C.E. sau care rezultă din actele instituțiilor comunitare. De asemenea, statele trebuie să se abțină de la orice măsuri ce sunt susceptibile a pune în pericol realizarea scopurilor tratatului constitutiv. Aceste obligații în sarcina statelor membre, dau expresie principiului primordialității dreptului comunitar în raport cu dreptul național.

¹ Pentru detalii, a se vedea Jenei Petra, S.Pol, Kordos Gabor, K.Tomás, Editura OSIRIS, Budapest, 2002, pag.485-488.

În doctrină și practica judiciară, se face distincție între aplicarea directă și aplicarea indirectă a normelor de drept comunitar. Ansamblul de măsuri ce revin statelor membre în virtutea dispozițiilor tratatului, antrenează implicarea deopotrivă a autorităților legislative, administrative și judiciare.

În plan legislativ, implicarea statelor membre diferă în raport de natura actului comunitar ce urmează a fi aplicat. Dacă actul comunitar este adoptat într-un domeniu de competență exclusivă a C.E., acesta va beneficia de aplicabilitate directă în legislația națională.

Regulamentele se aplică în principiu, în mod direct fără a fi necesară intervenția legislativă a statelor membre. Acestea pot fi completate în unele situații, prin măsuri legislative interne, ce vizează măsurile practice de aplicabilitate a acestora. De asemenea, directivele și deciziile europene pot implica luarea de măsuri legislative de către statele membre ale comunității.

Pe plan administrativ, sunt competente să aplice dispozițiile comunitare, autoritățile naționale, în funcție de domeniul de competență comunitară în cadrul căruia s-a elaborat. Măsurile administrative de aplicare a normelor comunitare sunt adoptate în conformitate cu procedurile proprii existente în plan național. Pe plan judiciar, sunt competente să aplice normele comunitare, instanțele de drept comun, în soluționarea litigiilor aflate pe rol. Dacă norma juridică comunitară nu atribuie competența de soluționare în mod expres către jurisdicția comunitară, competent să judece toate litigiile privind aplicarea dreptului comunitar este judecătorul național.

2. Rolul judecătorului național în aplicarea dreptului comunitar

Potrivit doctrinei în materie de integrare europeană², judecătorii naționali au un mandat în temeiul dreptului european, în sensul că, aceștia sunt „împuterniciți” să devină judecători comunitari.

Judecătorii naționali, în deplinătatea atribuțiilor privind aplicarea dreptului în general, sunt obligați să aplice dreptul comunitar, însă în modul impus de către Curtea de Justiție Europeană. Astfel, prin jurisprudența CEJ s-a stabilit modul în care judecătorii naționali sunt ținuti să aplice dreptul comunitar în instanțele interne.

Problema care se ridică este însă următoarea: poate oare judecătorul național să citească în toate limbile oficiale ale Uniunii Europene³, să cunoască atât dreptul intern cât și cel european pe care îl aplică și să interpreteze dreptul comparativ?

Potrivit reglementărilor comunitare, toate limbile Uniunii Europene au valoare egală sub aspectul autenticității lor și al interpretării lingvistice a dreptului comunitar. Jurisprudența Curtii de Justiție Europene a conturat două principii esențiale în acest context, respectiv, principiul interpretării lingvistice comparate și principiul autenticității egale a tuturor versiunilor lingvistice, potrivit cărora, conținutul unor norme juridice comunitare este cuprins în reunirea tuturor versiunilor autentice.

² **Michael Bobek**, *On the Application of European Law (Not only) in the Courts of the New Member States: Don't do as I say*, Editura Hort Publishing, Oxford and Portland – Oregon, Vol.10, 2008, pag.1-34;

³ Cu privire la versiunile lingvistice, a se vedea, **Michael Bobek**, *op.cit.*, pag.1-4.

O interpretare corectă de către judecătorul național a actelor comunitare, redactate în mai multe limbi, va trebui să implice o interpretare prealabilă a tuturor versiunilor lingvistice, lucru deosebit de dificil de realizat.

Cu privire la cunoașterea legislației europene de către judecătorul național, Jurisprudența Curții de Justiție Europene se bazează pe principiul potrivit căreia judecătorul este obligat să aplice *ex officio* legile comunitare valabile.

Metodologia comparativă joacă un rol deosebit de important în dezvoltarea ordinii juridice comune, atât în fața CEJ cât și în fața instanțelor naționale.⁴ Astfel, referirea la decizii ale instanțelor din alte state membre ce interpretează și aplică dreptul comunitar, poate constitui o sursă de inspirație importantă pentru judecătorul național, ce utilizează în mod recomandat argumentarea juridică comparată în fața instanțelor interne. Dealtfel, pentru instanțele naționale de ultim grad de jurisdicție, există obligația de utilizare a unui argument comparativ și de comparare a interpretării lor cu privire la dreptul comunitar, cu interpretarea făcută de instanțele altor state europene. Potrivit jurisprudenței CEJ, instanțele naționale, trebuie să convingă prin deciziile lor că interpretarea lor este la fel de evidentă ca și interpretarea făcută de către celelalte state membre. Judecătorul național este obligat în acest sens, să își fundamenteze interpretarea într-o interpretare ce poate fi corect aplicată de către orice altă instanță națională în circumstanțe similare.⁵

Rezultă astfel că, în privința cerințelor CEJ, instanțele naționale inferioare trebuie să utilizeze argumentarea și interpretarea din deciziile pronunțate de către judecătorii din alte state membre, iar instanțele superioare din statele membre sunt obligate să ia în considerare hotărârile similare pronunțate de către instanțele de același grad din statele membre ale comunității.

3. Aplicarea normei juridice ca finalitate a interferenței sistemului de drept românesc cu dreptul comunitar

În contextul aderării statelor la Uniunea Europeană, din punct de vedere juridic, s-a ivit o interferență între două sisteme de drept: cel național și cel comunitar.⁶ Totuși, această interferență se poate observa în primul rând din punct de vedere practic deoarece sub aspect teoretic, spre exemplu, efectul dispozițiilor articolului 148 din Constituția României⁷ și a prevederilor Tratatului de aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană a constat în transformarea textului normelor comunitare în norme de drept intern.

⁴ A se vedea în acest sens, **Koen Lenaerts**, *Interlacking Legal Orders in the European Union and Comparative Law*, în *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, 2003, pag.873.

⁵ Aceasta este opinia avocatului general **Poares Maduro**, în *Interpreting European Law: Judicial Adjunction in a Context of Constitutional Pluralism*, *European Journal of Legal Studies*, 2007, pag.18. A se vedea, în același context, *Cauza C-495/2003, Intermodal Transports BV/Staatssecretaris van Financiën*, ECR(2005), I-8151.

⁶ Cu privire la implicațiile juridice ale aderării României la Uniunea Europeană, a se vedea, **Victor Duculescu**, *România-membră a Uniunii Europene: aspecte și implicații juridice*, *Revista română de Drept Comunitar*, nr. 1 / 2007, Editura Wolters Kluwer, București, pag. 19-30.

⁷ Art. 148 alin. 2 din Constituția României revizuită și republicată în 2003, consacră în mod expres primordialitatea dreptului comunitar față de cel național, astfel: „*Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări au caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare*”.

Din punct de vedere practic însă deosebirile între diferitele corpuri de reguli juridice sunt prezente la diferite nivele, precum la cel al autorității legiuitoare, la cel al autorității jurisdicționale și chiar la cel al autorității executive.

Exista în doctrina formulate exemplificări legate de anumite aspecte referitoare la originalitatea interferenței celor două sisteme, la setul propriu de mecanisme de aplicare a normelor celor două sisteme, la setul propriu de mecanisme jurisdicționale, precum și că în final posibilitățile juridice comune celor două sisteme în contextul interferenței acestora privesc cu siguranță nivelul aplicării celor două norme juridice.

Vom analiza Regulamentul (CE) nr.1082/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT). Prin acest regulament se stabilește cadrul legislativ comunitar necesar înființării unor structuri cu personalitate juridică, denumite Grupări Europene pentru Cooperare Teritorială (GECT)⁸, cu scopul „de a facilita și de a promova cooperarea transfrontalieră, transnațională și/sau interregională, între membrii săi, exclusiv în scopul de a consolida coeziunea economică și socială”.

Statutul juridic al acestor grupări nu este foarte clar deoarece acestea presupun existența unor elemente de drept public și de drept privat. Astfel, potrivit regulamentului asemenea Grupări se constituie prin asocierea unor unități administrativ-teritoriale din mai multe state, dar pe de altă parte asemenea grupări vor acționa în scopul gestionării unor interese de drept privat.

Asigurarea aplicării acestui regulament s-a efectuat la nivel legislativ prin Ordonanța de Urgență a Guvernului, privind Gruparea Europeană de Cooperare Teritorială⁹.

În cadrul Ordonanței de Urgență a Guvernului sunt reglementate aspecte referitoare la statutul juridic al unei GECT, membrii acesteia, modul de constituire și de încetare, autoritatea publică competentă să primească, să analizeze și să emită o decizie asupra statutului și convenției ce stau la baza constituirii unei GECT, autoritatea publică competentă pentru controlul modului în care sunt utilizate fondurile publice gestionate de către aceste persoane juridice.

Potrivit articolului 2 din Ordonanță, GECT este o persoană juridică română de drept privat, constituită pe teritoriul României, nonprofit, cu patrimoniu propriu, care desfășoară activități de interes public prin care este promovată cooperarea teritorială, cu scopul consolidării coeziunii economice și sociale.

Reglementarea este de o importanță deosebită deoarece oferă o perspectivă europeană a dinamicii acțiunilor unităților administrativ teritoriale în realizarea intereselor lor private și le supune în principal unui regim de drept privat care are menirea de a le accentua autonomia și puterea de decizie.

Pe de altă parte, deși documentul stabilește o serie de proceduri necesare în scopul constituirii acestor GECT ca persoane juridice de drept privat român, totuși, în absența unui cadru adecvat constituirii, organizării și funcționării grupărilor, având în vedere că

⁸ GECT, este o structură nouă, reglementată de Regulamentul nr. 1082 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006, privind instituirea Grupării Europene de Cooperare Teritorială, publicat în Jurnalul oficial al Comunităților Europene, nr. L210 din 31 iulie 2006.

⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României nr.769 din 13 noiembrie 2007.

Regulamentul amintit are o aplicabilitate generală, nimic nu împiedică unitățile administrativ teritoriale din România să se asocieze cu alte unități din alte state potrivit dreptului național al acelor state¹⁰.

Iată că, încă o dată se demonstrează că finalitatea interferenței celor două sisteme juridice constă în aplicarea normei juridice.

4. Aplicarea dreptului european la nivelul autorităților locale

Aplicarea normelor juridice europene la nivelul colectivităților locale, constituie obiectul a numeroase inițiative ale instituțiilor comunitare.¹¹

Importanța acestei problematici derivă dintr-o serie de realități, respectiv: numărul extrem de mare al administrațiilor locale din U.E. ce dispun de competențe majore în sectoare – cheie; contribuția autorităților locale la exercitarea democrației și a cetățeniei europene, atât prin proximitatea față de cetățeni cât și prin diversitatea modurilor de guvernare, etc.

Dimensiunea locală și regională a procesului european a contribuit, în special după înființarea Comitetului Regiunilor ca organ reprezentativ al colectivităților teritoriale, la concretizarea ideii de cetățenie europeană și la promovarea principiului subsidiarității.

Colectivitățile teritoriale reprezintă actori indispensabili în constituirea spațiului european public, dând totodată expresie conceptelor de solidaritate și coeziune unională.

Prin Tratatul de la Lisabona din , colectivitățile locale, însărcinate cu gestionarea aproximativ a 40% din fondurile U.E. și cu punerea în aplicare a peste 60% din deciziile unionale, dobândesc un rol important în procesul de adoptare a deciziilor. Poziția colectivităților teritoriale în cadrul sistemului politic european se îmbunătățește prin intrarea în vigoare a acestui tratat, fiind consacrat în cadrul acestuia pentru prima dată, dreptul la autonomie locală și regională.

De asemenea, prin Tratatul de la Lisabona se extinde principiul subsidiarității, prin integrarea dimensiunii regionale și locale, Parlamentele regionale fiind identificate ca reprezentând noi actori în procesul decizional din cadrul Comunității Europene și implicate în procedura de control a subsidiarității și proporționalității. Acest document internațional, consolidează și rolul instituțional al Comitetului Regiunilor, căruia îi acordă dreptul de a introduce acțiuni în justiție la Curtea de Justiție Europeană în situația în care nu a fost consultat corespunzător de către instituțiile comunitare, și pentru a solicita anularea actelor comunitare pe care le consideră că încalcă principiul subsidiarității. Rolul consultativ al Comitetului Regiunilor se întărește în sensul că, acesta va trebui consultat atât de către Comisia Europeană și Consiliu cât și de către Parlamentul European, cu extinderea concomitentă a domeniului consultărilor.

Statele membre ale U.E. sunt obligate atât să respecte dreptul comunitar cât și să răspundă pentru încălcarea dispozițiilor sale, indiferent de organul de stat, central sau local, care îl încalcă.

¹⁰ Pentru detalii cu privire la asocierea și cooperarea între unitățile administrativ- teritoriale din țară și cele din străinătate, a se vedea **Verginia Vedinaș, Ștefania – Cristina Mirica**, *Regimul juridic al dreptului de asociere a unităților administrativ- teritoriale*, Revista de Drept Public, nr. 2 / 2007, Editura C.H.Beck, București, pag. 19-31.

¹¹ Amintim în acest context: Carta Albă a Comisiei Europene privind guvernarea europeană, din 2001; Raportul Parlamentului European privind guvernarea și parteneriatul la nivel național și regional, din 2008; Carta Albă a Comitetului Regiunilor privind guvernarea pe mai multe niveluri, din 2009.

Normele interne de competență ale fiecărui stat membru al Comunității sunt cele ce stabilesc autoritatea, centrală sau locală, care transpune un act comunitar în dreptul intern.¹² Cu toate că statele membre au dreptul de a repartiza competențele interne așa cum consideră oportun și cum se prevede în ordinea lor constituțională, acestea sunt obligate să dispună de mijloace corespunzătoare în scopul garantării respectării de către colectivitățile teritoriale a dreptului comunitar.¹³

Curtea de Justiție a statuat că¹⁴, autoritățile descentralizate ale statelor membre, fie că sunt autorități ale puterii centrale de stat, autorități ale unui stat federal sau alte autorități teritoriale, sunt obligate să asigure respectarea regulilor comunitare în cadrul competențelor lor.

Cu toate acesta, aplicarea directă a dreptului comunitar de către autoritățile teritoriale întâmpină o serie de dificultăți, generate de aspecte precum: multiplicarea centrelor de acțiune și decizie; multitudinea de instrumente juridice comunitare și căile de aplicare în dreptul intern; obligația autorităților de cunoaștere chiar și a dispozițiilor comunitare ale directivelor netranspuse în dreptul intern; deosebiri importante între colectivitățile locale în funcție de mijloacele deținute pentru asigurarea unei supravegheri juridice generale precum și pentru cunoașterea obligațiilor lor specifice în acest sens etc.

Odată cu dezvoltarea jurisprudenței C.J.E. cu privire la aplicabilitatea directă a dreptului comunitar¹⁵, autoritățile teritoriale (regionale și locale), au devenit tot mai vizate de acțiunile pentru angajarea răspunderii juridice în fața instanțelor comunitare, fie ca urmare a neaplicării fie datorită aplicării necorespunzătoare a acestuia în diferite domenii (concurență, fiscalitate, mediu).

În concluzie remarcăm faptul că deși comunitățile teritoriale, ca entități subnaționale, au dobândit prerogativa aplicării directe a normelor unionale pe plan local, aceste subiecte de drept sunt de fapt constrânse să aplice norme juridice la adoptarea cărora nu au participat. De asemenea, comunitățile locale nu au calitatea procesuală a statelor membre de a sesiza instanțele comunitare pe calea unei acțiuni directe, împotriva unor acte ale instituțiilor comunitare, fiind obligate să demonstreze existența unui interes procesual, asemenea persoanelor private. Rezultă astfel că, comunitățile teritoriale au acces la jurisdicția comunitară doar cu referire la deciziile ale căror destinatare sunt sau la deciziile care le privesc în mod direct și individual.

În contextul în care, influența și impactul instituțional al legislației comunitare asupra actelor comunităților locale sunt în creștere, statele membre sunt obligate să identifice măsurile de natură a contribui la o aplicare eficientă a acestei legislații.

Experiența relativ scurtă a României ca stat membru al Uniunii Europene, problemele sistemice ale administrației sale dar și caracterul centralizat al statului român, amplifică

¹² Potrivit jurisprudenței C.J.E., dreptul comunitar este pus în aplicare în mod descentralizat; a se vedea, Hotărârea din 2003, în Cauza 97/01, Comisia/Luxemburg, pag.I-5797, pct. 37.

¹³ Pentru detalii, a se vedea, **Aurélien Raccah**, *Les effets de l'application directe du droit de l'Union par les autorités régionales et locales européennes sur l'ordonnancement juridique des états membres*, European Journal of Legal Studies, Vol.2, nr.1/2008, pag.272.

¹⁴ Cauza 8/88, RFG/Comisia, din 12 iunie 1990, Rec., pag.I-2321, pct.13.

¹⁵ Amintim în acest context: Cauza – 503/06, Comisia/Italia, din 15 mai 2008, Repag., pag.-I-74; Cauza – 522/06, Comisia/Belgia, din 3 aprilie 2008, Repag., pag.-I-52; Cauza – 81/07, Comisia/Grecia, din 13 martie 2008, Repag., pag.I-48.

dificultățile de a gestiona aplicarea dreptului comunitar la nivel național și local. Alte deficiențe de natură să împiedice punerea în executare și aplicarea legislației comunitare, sunt generate și de efectul de diminuare a coerenței normelor juridice naționale, de disfuncționalitățile instituționale și de funcționare a statului de drept și a sistemului administrativ și politic.¹⁶

În scopul aplicării dreptului european la nivelul comunităților locale, România a înființat o serie de structuri de coordonare la nivel național a obligațiilor comunitare și de control administrativ a respectării acestora.

În jurisprudența C.J.E., sunt stabilite obligații pentru statele membre de a asigura o coordonare procedurală și o supraveghere a aplicării corecte a dreptului comunitar, atât prin abilitatea entităților subnaționale, cât și printr-un sistem complex de sancțiuni..

În scopul întăririi capacităților colectivităților locale de a aplica dreptul comunitar, există state, care au creat structuri asociative sau organisme, în cadrul cărora se dezbate principalele provocări ale Comunității și care sunt în măsură să semnaleze impactul propunerilor de acte comunitare asupra acestor colectivități.

Întărirea și modernizarea controlului de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților locale, este considerată a reprezenta în prezent, o altă măsură a îmbunătățirii aplicării dreptului european, la nivel local.

Complexitatea și dificultatea aplicării dreptului comunitar impune și măsura instituirii unui mecanism eficient de responsabilitate a comunităților locale pentru consecințele de natură financiară pe care le implică încălcarea de către acestea a dispozițiilor instituțiilor europene.

Bibliografie

Aurélien Raccach, *Les effets de l'application directe du droit de l'Union par les autorités régionales et locales européennes sur l'ordonnement juridique des états membres*, European Journal of Legal Studies, Vol.2, nr.1/2008 ;

Florian Trauner, *Post-accession Compliance with E.U. law in Bulgaria and Romania: A comparative perspective*, ELOP (European Integration online Papers), Special Issue 2, Vol.13, art.31, 2009;

Koen Lenaerts, *Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law*, în International and Comparative Law Quarterly, Cambridge, 2003;

Michael Bobek, *On the Application of European Law(Not only) in the Courts of the New Member States:Don't do as I say*, Editura Hort Publishing, Oxford and Portland – Oregon, Vol.10, 2008;

Verginia Vedinaș, Ștefania – Cristina Mirica, *Regimul juridic al dreptului de asociere a unităților administrativ- teritoriale*, Revista de Drept Public, nr. 2 / 2007, Editura C.H.Beck, București;

Victor Duculescu , *România-membră a Uniunii Europene: aspecte și implicații juridice*, Revista română de Drept Comunitar, nr. 1 / 2007, Editura Wolters Kluwer, București;

¹⁶ A se vedea, **Florian Trauner**, *Post-accession Compliance with E.U. law in Bulgaria and Romania: A comparative perspective*, ELOP (European Integration online Papers), Special Issue 2, Vol.13, art.31, 2009.