

CAPITOLUL I
**PRINCIPIILE REPARTIZĂRII ȘI EXERCITĂRII
COMPETENȚELOR ÎN CADRUL
UNIUNII EUROPENE**

Secțiunea 1. Principiul atribuirii
Secțiunea a 2-a. Principiul cooperării loiale
Secțiunea a 3-a. Principiul subsidiarității
Secțiunea a 4-a. Principiul proporționalității
*Secțiunea a 5-a. Procedura co-legislativă de adoptare a actelor
juridice ale Uniunii Europene și procedura bugetară – cazuri concrete
de aplicare a principiilor atribuirii și cooperării loiale*

Secțiunea 1
Principiul atribuirii

Sursele reglementării pentru acest principiu, a cărui definiție nu figura anterior în tratate, sunt următoarele:

Art. 3 alin. 6 TUE: *Uniunea își urmărește **obiectivele** prin mijloace corespunzătoare, în funcție de **competențele** care îi sunt **atribuite** prin tratate.*

Art. 5 TUE: (1) ***Delimitarea** competențelor Uniunii este guvernată de principiul **atribuirii**. **Exercitarea** acestor competențe este reglementată de principiile **subsidiarității și proporționalității**.*

(2) *În temeiul principiului atribuirii, Uniunea acționează **numai în limitele** competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin **tratate** pentru realizarea **obiectivelor** stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre.*

Potrivit **Declarației nr. 24** anexată Tratatului de la Lisabona, în temeiul personalității juridice, pe care Uniunea a dobândit-o, **Uniunea** nu este autorizată „în nici un fel să legifereze sau să acționeze în afara competențelor care îi sunt **conferite**¹ de către statele membre prin tratate”.

Articolul 13 alin. (2) TUE: Fiecare **instituție** acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt **conferite** prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea (...).

Din studiul prevederilor menționate mai sus reies câteva concluzii importante, după cum urmează:

- un rol important în atribuirea competențelor îl au obiectivele (a se vedea art. 2 TUE) (și valorile – a se vedea art. 3 TUE) menționate în tratate; de aici și importanța aspectelor care țin de personalitatea juridică a UE, ca subiect derivat de drept internațional;
- nu pot exista competențe deduse sau subînțelese (jurisprudența CJUE a creat, însă, conceptul de competențe *implicite*);
- nu există un catalog negativ al competențelor UE (adică ce nu poate face UE; excepție – art. 4 – 2 TUE cu privire la securitatea națională care rămâne în competența statelor membre²);
- competențele statelor membre au caracter *rezidual*, sunt definite prin excludere (art. 5-2 TUE);
- stăpânele reglementării competențelor rămân statele membre, prin intermediul tratatelor (a se vedea art. 48 TUE, care consacră cerința unanimității pentru revizuirea tratatelor);
- principiul atribuirii ne răspunde la întrebarea *ce* anume competență are Uniunea;
- principiile subsidiarității și proporționalității ne răspund la întrebarea *cum se exercită* competența respectivă.

¹ În engleză: *conferred*, în franceză: *attribuées*.

² A se vedea în acest sens și cazul C-285/98, *Tanja Kreil vs. Bundesrepublik Deutschland*, 11 ianuarie 2000, ECLI:EU:C:2000:2.

Secțiunea a 2-a

Principiul cooperării loiale

Așa cum afirmă și autorii Paul Craig și Grainne de Burca în lucrarea lor³, „acest principiu a fost un element constant în diferitele tratate ale UE”, începând chiar cu primul tratat – TCECO. „Formularea sa s-a schimbat în esență foarte puțin din anii '50 încoace”, în prezent fiind reglementat de art. 4(3) TUE. „Ceea ce a evoluat de-a lungul modificărilor tratatelor constitutive sunt contextul general și situațiile concrete în care obligația de cooperare loială este plasată astăzi” în tratatele care guvernează UE.

Precizăm, în acord și cu opinia autorilor menționați mai sus, că loialitatea în contextul Uniunii Europene se aseamănă foarte mult atât cu principiul *pacta sunt servanda* (prezent și în Constituția României, la art. 11 al. 1: *Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte*), cât și cu „fidelitatea federală” din sistemul german.

2.1. Reglementarea generală a cooperării loiale înainte și după Tratatul de la Lisabona

2.1.1. Clauza privind cooperarea loială înainte de anul 2009

Din lucrarea celor doi autori menționăm mai jos doar cele mai importante aspecte ce țin de istoricul acestei clauze.

Astfel, prevederea cea mai importantă cu privire la loialitate se afla în **art. 86 CECO**, organizație care astăzi nu mai există, fiind creată pentru o perioadă limitată în timp de 50 de ani, perioadă care a expirat în 2002: „Statele membre se obligă să ia toate măsurile generale sau specifice care asigură executarea obligațiilor lor potrivit deciziilor și recomandărilor instituțiilor Comunității și să faciliteze îndeplinirea scopurilor Comunității.

³ Sursă: P. Craig, G. de Burca, *The principle of loyalty in EU Law*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2014, p. 9.

Statele membre se obligă să se abțină de la orice măsuri care sunt incompatibile cu existența *pieței comune* la care se referă art. 1 și 4 (...). Bineînțeles, jurisprudența Curții UE (creatoare de drept unional/jurislature recunoscut) cu privire la acest principiu reglementat în TCECO este încă valabilă și astăzi.

În ceea ce privește TCEE, Germania a fost cea care a propus introducerea **art. 5 CEE**: „Statele membre vor lua toate măsurile adecvate, fie ele generale sau speciale, pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care reies din acest Tratat sau care rezulta din acțiunile adoptate de instituțiile Comunității. Ele vor facilita îndeplinirea *sarcinilor* Comunității. Ele se vor abține de la orice măsură care ar putea pune în pericol atingerea *obiectivelor* acestui Tratat”.

Articolul 5 CEE a devenit **art. 10 CE**, dar a rămas neschimbat pe fond după Maastricht, prevăzând două obligații: una pozitivă – să acționeze, una negativă – să se abțină. „Destinatarii erau, deci, în primul rând SM, potrivit art. 10 CE, care nu impunea expres datoria reciprocă de asistență și cooperare, care se aplica și Uniunii. În alte cuvinte, conform art. 10 CE și conform art. 5 CEE înaintea sa, formularea respectivă privea doar relația verticală ascendentă. Cu toate acestea, Curtea a extins principiul și la relația verticală descendentă (de exemplu, cazul nr. C-2/88, Imm Zwartveld, 1990), impunând anumite obligații Comisiei în baza direct a art. 10 CE. În cazurile care au urmat, Curtea vorbește despre «datoria reciprocă de cooperare sinceră» a SM, în virtutea principiului consacrat de art. 10 CE (cazul nr. C-511/03, *Ten Kate Holding*, 2005) și de «datoria reciprocă de cooperare sinceră», astfel cum este prevăzută de art. 5 CEE (cazul 230/81, *Luxembourg vs. European Parliament*, 1983)”⁴.

Ne raliem opiniei autorilor Paul Craig și Grainne de Burca, potrivit căreia această jurisprudență, care a fost considerată o dovadă a existenței unui principiu mai general al dreptului UE, ce depășea formularea și câmpul de aplicare a prevederilor tratatului, a fost codificată mai târziu prin Tratatul de la Lisabona.

⁴ Sursă: P. Craig, G. de Burca, *The principle of loyalty in EU Law, op. cit.*, pp. 10-11.

2.1.2. Clauza privind cooperarea loială după 2009, momentul intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona

Art. 4-3 TUE

(1) În conformitate cu art. 5, orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre.

(2) Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru.

(3) *În temeiul principiului cooperării loiale⁵, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate.*

Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.

Eliminarea pilonilor și transferarea conținutului art. 10 CE la art. 4-3 TUE determină aplicarea conceptului loialității *întregului drept al UE*⁶. Având în vedere că, totuși, PESK are un regim separat de reglementare, principiul loialității se traduce pentru acest domeniu în ceea ce se numește *solidaritate* (art. 222 TFUE).

Din punctul de vedere al multilingvismului care caracterizează UE, precizăm că în varianta tratatului din limba franceză regăsim formularea

⁵ Codificare a cauzei C-2/88, *Imm. Zwartveld*, 6 decembrie 1990, ordonanță, ECLI:EU:C:1990:440 (acces la informații; cooperare loială în relația dintre instituțiile CE și statele membre//COM – Olanda).

⁶ Această upgradare poate fi considerată o recunoaștere a jurisprudenței Pupino, C-105/03, potrivit P. Craig, G. de Burca, *The principle of loyalty in EU Law*, op. cit., p. 11.

principe de coopération loyale, iar în varianta în limba engleză *sincere cooperation*, însă, cele două noțiuni sunt, în opinia noastră, identice ca sens.

Art. 13.2 TUE

Fiecare **instituție** acționează în limitele **atribuțiilor** care îi sunt conferite prin **tratate**, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea. **Instituțiile cooperează unele cu altele în mod loial.**

Noul articol introdus de Tratatul de la Lisabona subliniază aplicarea pe orizontală a clauzei loialității, între instituțiile UE. Remarcăm aceeași diferențiere din punct de vedere lingvistic între traduceri:

– în engleză – *the institutions shall practice mutual sincere cooperation*;

– în franceză – *coopération loyale*.

Remarcăm, prin comparație cu art. 4-3 TUE, că este folosită aceeași formulare: cooperare loială/sinceră, precum și reamintirea principiului atribuirii de competență. În plus, în acest context, cooperarea loială de trimite cu gândul la un alt principiu important al activității instituționale, și anume: principiul echilibrului instituțional⁷ (studiat alături de principiul autonomiei instituționale⁸ și al atribuirii de competențe). Cooperarea loială în relația dintre instituții este importantă mai ales în contextul diferitelor proceduri care impun colaborarea instituțională, precum procedura legislativă sau procedura bugetară.

Deși prevederea din TUE face referire expresă doar la *instituții*, potrivit jurisprudenței, același principiu este aplicabil și celorlalte componente ale structurii instituționale a UE (organe, agenții, oficii etc.).

Facem o paranteză pentru câteva precizări privind noțiunea de *misiiune* (rom.) (*tasks* – en., *mission* – fr., în tratate), nedefinit în tratate, dar folosit în aproximativ 20 de situații în TUE și TFUE, și relația sa cu *valorile UE* și *obiectivele UE*, astfel cum acestea două sunt definite de art. 2 și 3 TUE. Menționăm că, în urma studiul articolelor în care apare cuvântul *misiiune/misiuni*, concluzia este în sensul că acestea sunt *modalități concrete prin care structura instituțională a UE pune în aplicare obiectivele UE, cu respectarea valorilor UE*.

⁷ Acesta cuprinde următoarele concepte: *separarea* competențelor între instituții și, în același timp, *colaborarea* între acestea.

⁸ Instituțiile au propriile regulamente de organizare internă, își numesc proprii funcționari, de exemplu.

În mod excepțional, în două locuri din tratate, și anume în art. 4-3, par. 3 TUE și în art. 343 TFUE (acesta din urmă în contextul referirii la privilegiile și imunitățile UE), apare sintagma *misiuni ale UE*. În toate celelalte situații este vorba despre misiuni ale uneia dintre instituțiile/organele, agențiile, oficiile UE. În aceste două situații, în opinia noastră, având în vedere și celelalte articole în care apare acest concept, *misiuni* trebuie interpretat în sensul de *obiective ale UE*⁹.

2.2. Cazuri speciale de cooperare loială (Tratatul de la Lisabona)

Principiul general al cooperării loiale are, potrivit jurisprudenței Curții, o aplicare *subsidiară* în raport cu prevederile *speciale* din Tratat.

În continuare, vom prezenta diferite forme concrete pe care le poate lua cooperarea loială în tratate.

1. C-31/00, *Dreesen*, 2002 – Curtea a statuat: „interpretarea art. 10 EC nu pare a fi necesară, interpretarea doar a art. 43 CE (actual art. 49 TFUE) fiind suficientă pentru Curte”. Problema de drept din cauză era reprezentată de obligația SM de recunoaștere reciprocă în cadrul libertății de stabilire. Principiul recunoașterii reciproce este afirmat și în cazul 120/78, *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)*, 1979 (caz de loialitate orizontală, între SM UE).

2. art. 288 TFUE este *lex specialis* față de art. 4.3 TUE – datoria SM de a lua toate măsurile pentru transpunerea directivelor.

3. art. 291 TFUE este *lex specialis* față de art. 4.3 TUE – datoria SM cu privire la celelalte acte obligatorii ale UE.

(1) **Statele membre** iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.

(2) În cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la art. 24 și 26 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliului.

⁹ Valori ale UE – obiective ale UE – misiuni (în sens de sarcini/tasks) ale structurii instituționale – obligații ale SM.

(3) În înțelesul alineatului (2), Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie.

(4) În titlul actelor de punere în aplicare se introduc cuvintele „de punere în aplicare”.

4. dialog interinstituțional între instituțiile UE (uneori prin intermediul acordurilor interinstituționale – art. 295 TFUE + art. 17 TUE), de exemplu – procedura co-deciziei/legislativă sau procedura adoptării bugetului.

5. conflicte de putere între instituții – conflicte de baze legale/dublă bază legală și motivarea actelor UE (art. 296 TFUE, fostul art. 253 CE) (cazuri relevante: *COM vs. Consiliu*, 45/86, 1987, *COM vs. Consiliu*, 300/89, 1991, *Regatul Unit al MB și Irlandei de Nord vs. Consiliu*, 84/94, 1996).

6. Art. 4 TUE este, de asemenea, temeiul general pentru răspunderea extracontractuală a SM privind aplicarea dreptului UE, creată pe cale jurisprudențială de instanța de la Luxembourg.

7. Efectul indirect/interpretarea conformă (interpretarea dreptului național în lumina dreptului UE) – cazul *Van Colson*, 14/83, 1984 (cu privire la directivă).

8. Încălcarea art. 34 TFUE – interzicerea restricțiilor cantitative și a oricăror măsuri cu efect echivalent. Caz relevant: *COM vs. Fr., Strawberries*, C-265/95, 1997.

9. Aplicarea efectivă a directivei (*efectul util*¹⁰ = *directiva să funcționeze efectiv*, consacrat de CJUE în cazul *Van Duyn vs. Home Office*, C-41/74, 1974) și a normelor tratatelor (cazul *Fédéchar*, 8/55, CECA – prima oară afirmat acest principiu: *pour une application raisonnable et utile des normes du traité*, apoi în cazul *Rewe Zentral/Cassis de Dijon*, 120/78, 1979).

¹⁰ P. Craig, G. de Burca, *The principle of loyalty in EU Law*, op. cit., p. 262: *Effet utile & effectiveness are expressions of the idea that EU law must be construed and applied as to enable it to function in the way it has been conceived.*

2.3. Reglementarea loialității la nivelul dreptului intern al statelor membre – studiu de caz: România

Reflectarea principiului cooperării loiale la nivelul dreptului românesc are loc în art. 148 alin. (4) din Constituția României, republicată, și, de asemenea, în Legea nr. 157/2005 de ratificare a tratatului de aderare a României la UE, la art. 2. Redăm mai jos, într-un tabel comparativ, conținutul prevederilor menționate, pentru a remarca similaritatea conținutului lor.

Constituția României	Legea nr.157/2005
<p>Titlul VI Integrarea euroatlantică Articolul 148 Integrarea în Uniunea Europeană (1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor. (2) <i>Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.</i> (3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la <i>actele de revizuire a</i></p>	<p>Art. 2 – Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează ducerea la îndeplinire a obligațiilor României rezultate din actul aderării și <i>din prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și din celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu.</i></p>

<p><i>tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.</i></p> <p><i>(4) Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).</i></p> <p>(5) Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene.</p>	<p>Art. 2 – <i>Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează ducerea la îndeplinire a obligațiilor României rezultate din actul aderării și din prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și din celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu.</i></p>
	<p>Art. 3 – În înțelesul Tratatului de aderare, al Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, al Tratatului de instituire a Comunității Europene, al Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice și al Tratatului privind Uniunea Europeană, precum și al altor reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, următorii termeni se definesc după cum urmează:</p> <p>a) prin <i>resortisant al unui stat</i> se înțelege persoana fizică sau juridică având cetățenia,</p>

	respectiv naționalitatea aceluși stat, în conformitate cu legislația internă a acestuia; b) prin <i>resortisant român</i> se înțelege persoana fizică sau juridică având cetățenia, respectiv naționalitatea română, potrivit legislației române.
--	--

Secțiunea a 3-a **Principiul subsidiarității¹¹**

*La subsidiarité comprend bien deux aspects indissociables:
le droit pour chacun d'exercer ses responsabilités là où il peut le mieux s'accomplir;*

le devoir des pouvoirs publics de donner à chacun les moyens de s'accomplir pleinement (...).

Conçue ainsi, la subsidiarité est bien une pédagogie de l'approche fédérale¹².

Jacques Delors¹³

Uniunea Europeană nu se consideră stat federal; niciun stat membru nu ar putea, de altfel, accepta în acest stadiu al lucrurilor un astfel de statut. Natura Uniunii Europene este una complexă, dar se bazează pe principii de

¹¹ Secțiune preluată din M.-A. Dumitrașcu *Dreptul Uniunii și specificitatea acestuia*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, 2015, Ed. Universul Juridic, pp. 66-73.

¹² „Subsidiaritatea cuprinde două aspecte indissociabile: dreptul fiecăruia de a exercita responsabilitățile sale acolo unde ele pot fi îndeplinite cel mai bine, datorită puterilor publice de a da fiecăruia mijloacele de a se realiza pe deplin (...). Concepută astfel, subsidiaritatea reprezintă de fapt o pedagogie a abordării federale”.

¹³ J. Delors (artizanalul introducerii principiului subsidiarității în Tratatul de la Maastricht), *Le Principe de subsidiarité: contribution au débat*, în *Subsidiarité: défi du changement*, EIPA, 1991 (Actes du Colloques Jacques Delors, 1991).