

Suport de curs la disciplina **Drept administrative european** aferent tematicii examenului de licență, proba scrisă, Specializarea Administrație europeană, sesiunile iunie/iulie 2016 și februarie 2017. Titular disciplină: **Conferențiar dr. Carmen Lazăr**

## **I. Instituțiile administrative europene și actele administrative europene**

### **1.1. Instituțiile administrative**

#### **1.1.1. Consiliul**

Consiliul este în principal organul legislativ și bugetar al Uniunii, de aceea nu joacă decât un rol executiv redus. Astfel, în două cazuri prevăzute de tratate și, în mod excepțional, atunci când actele legislative – indiferent de autorul lor – îi delegă Consiliului atribuțiile de execuție, Consiliul este organ executiv, adică administrativ. Delegarea către Consiliu trebuie justificată, regula fiind delegarea către Comisie.

Consiliul este alcătuit din reprezentanții statelor la nivel de miniștri, juridic fiind o singură instituție dar practic, în funcție de problemele discutate, existând mai multe formațiuni (de exemplu a miniștrilor de finanțe, a miniștrilor economiei, a miniștrilor de externe etc.); formațiunea alcătuită din miniștrii de externe este considerată un Consiliu cu caracter general, în timp ce celelalte sunt Consilii specializate, tehnice.

Din punct de vedere organizatoric, Consiliul are următoarea structură: președinția, secretariatul general și COREPER-ul. Președinția este deținută în cazul Consiliului miniștrilor de externe de Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate iar în cazul celorlalte formațiuni prin rotație de către un grup de trei state membre tot la 18 luni; în cadrul acestui grup fiecare stat deține șefia președinției pentru 6 luni. Președinția este competentă pentru conducerea ședințelor, rezolvarea treburilor curente între ședințele celor două Consilii, asigurându-le astfel continuitatea, pregătirea ședințelor, stabilirea proiectului ordinii de zi la ședințe și pentru decizia de a se trece la vot în lipsa unei cereri în acest sens din partea vreunui membru. Secretariatul este condus de secretarul general și are un rol administrativ însemnat, lucrând împreună cu președinția; actele Consiliului sunt semnate și de secretarul general. COREPER-ul (Comitetul reprezentanților permanenți, alcătuit din ambasadorii pe lângă Uniune ai statelor membre, din câte un adjunct de ambasador pentru fiecare stat membru și din înalți funcționari din toate ministerele din fiecare stat membru) pregătește lucrările Consiliului în toate domeniile și poate lua decizii de procedură în anumite condiții

Din punctul de vedere al funcționării, Consiliul se întrunește ori de câte ori este necesar. Cvorumul de prezență nu este prevăzut în tratate dar regulamentul interior al Consiliului cere majoritatea membrilor săi. În ceea ce privește cvorumul de vot, dacă pentru actele legislative el este uneori prevăzut în tratate, pentru actele de execuție nu mai e prevăzut nimic anume, situație în care se aplică prevederea de principiu din tratate conform căreia regula o constituie majoritatea calificată. Aceasta este alcătuită diferit până la 31.10.2014, cel mai târziu (adică la cererea unui stat) până la 31.03.2017, și începând de la datele menționate. Astfel, în perioada de până la datele menționate majoritatea calificată constă în minim 255 de voturi, minim 51% din state și, la cererea unui stat, minim 62% din populația Uniunii, când Consiliul statuează la propunerea Comisiei; minim 255 de voturi, minim 2/3 din state și, la cererea unui stat, minim 62% din populația Uniunii, când Consiliul nu statuează la propunerea Comisiei. În cadrul acestui sistem fiecărui stat îi este alocat un număr diferit de voturi, în funcție de mai multe criterii (P.I.B., populație etc). După datele menționate majoritatea calificată se compune din minim 55% din state (sau din membrii Consiliului), din minim 15 state și din minim 65% din populația Uniunii, când Consiliul decide la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant; ea se compune din minim 72% din state și din

minim 65% din populația Uniunii, când Consiliul nu statuează la propunerea prealabilă a unuia din cei doi inițiatori de mai sus. În fapt, ipoteza cu propunerea Comisiei, respectiv a Înalțului Reprezentant, nu va fi nicicând aplicabilă în cazul actelor administrative deoarece, din moment ce Consiliul este însărcinat de tratate sau de actele legislative să le aplice pe acestea din urmă, nu mai are nevoie de vreo propunere prealabilă. În ipoteza în care nu toate statele au dreptul să participe la vot (și nu în cea în care nu sunt efectiv prezenți reprezentanții lor), majoritatea calificată nu mai cuprinde numărul minim de state menționat mai sus iar compoziția sa este raportată la numărul de state participante, respectiv la populația statelor participante.

Nici în privința procedurii de adoptare a actelor de execuție nu se prevede nimic, caz în care urmează să deducem, prin interpretarea tratatelor, că Consiliul nu are nevoie de vreo propunere prealabilă, de consultarea sau de aprobarea altui organ.

Regula publicității, prevăzută pentru adoptarea actelor legislative, în principiu nu mai este aplicabilă aici.

În mod excepțional Consiliul poate încredința atribuții de gestiune și/sau administrare unor organe ale Uniunii, respectiv unor organe etatice sau private, sub controlul și responsabilitatea lui.

### **1.1.2. Comisia**

Ea este principala instituție executivă la nivel unional, fiind alcătuită dintr-un președinte ales de Parlament la propunerea Consiliului European și din comisari desemnați de Consiliu împreună cu președintele ei la propunerile statelor membre; din rândurile comisarilor sunt desemnați apoi, de către președintele Comisiei, vicepreședinții (mai puțin Înalțul Reprezentant, care este ales de Consiliul European), în număr variabil (stabilit de președinte). Întreaga Comisie este supusă apoi votului de aprobare al Parlamentului European, vot pe baza căruia este numită de Consiliu. Numărul total al membrilor Comisiei este egal cu numărul de state.

Mandatul Comisiei este de cinci ani, coincidând cu cel al Parlamentului. Mandatul Comisiei/membrilor săi poate înceta prin: expirarea termenului; deces; demisie individuală, obligatorie la cererea președintelui, cu acordul Consiliului European în ceea ce-l privește pe Înalțul Reprezentant; demitere pronunțată de Curtea de Justiție la propunerea Consiliului sau a Comisiei, pentru greșeli grave sau pentru neîndeplinirea actuală a condițiilor pentru deținerea funcției (inclusiv dobândirea unei funcții sau profesii incompatibile), exceptându-l pe Înalțul Reprezentant; demisia colectivă a Comisiei în urma unei moțiuni de cenzură adoptate de Parlamentul European. În ceea ce-l privește pe Înalțul Reprezentant, acesta este demis prin decizia Consiliului European, în caz de greșală gravă sau de împiedicare a exercitării funcției. Înlocuirea președintelui se face cu aceleași formalități ca și alegerea inițială, înlocuirea unui membru se face de către Consiliu cu acordul președintelui ales și cu consultarea Parlamentului, la sugestia aceluiași stat membru; noul membru preia mandatul în curs, până la expirarea lui; cu excepția cazului de deces, de demitere pronunțată de Curte și al cazului în care Consiliul decide să nu înlocuiască un membru obișnuit demisionar, comisarii (inclusiv președintele) rămân în funcție până la înlocuirea lor.

Comisia are un statut de independență față de orice altă instituție a Uniunii și față de statele membre, ea fiind obligată să vegheze exclusiv asupra intereselor Uniunii; nici un membru al ei nu poate accepta instrucțiuni sau indicații de la nimeni, iar statele sunt datoare să se abțină de la a încerca să-i influențeze. Membrii Comisiei sunt incompatibili cu orice altă funcție sau activitate, remunerată sau nu, și se bucură de privilegii și imunități pe teritoriul statelor membre și al statelor terțe, ca funcționarii oricărei organizații internaționale; de asemenea, chiar după încetarea funcției ei au o datorie de "cinste" și "loialitate" în acceptarea altor funcții sau avantaje; nerespectarea acestei datorii atrage decăderea din dreptul la pensie, decădere pronunțată exclusiv de Curtea de Justiție.

Din punct de vedere politic Comisia răspunde în fața Parlamentului European.

Din punct de vedere organizatoric Comisia are un președinte, vicepreședinți, un secretariat general (asimilat unei direcții generale) și diverse direcții generale, direcții și unități, precum și servicii asimilate direcțiilor generale (servicii speciale). Direcțiile generale sunt conduse de directori

generali aflați sub controlul comisarilor. Fiecare comisar poate coordona una sau mai multe direcții generale, după cum o direcție generală poate fi coordonată de unul sau mai mulți comisari. Președintele a dobândit puteri considerabile prin penultimele două tratate, nemaiavând numai funcții de protocol sau pur administrative. Astfel, el decide orientarea generală și organizarea internă a Comisiei, repartizează sarcinile între comisari și le poate modifica în cursul mandatului, comisarii își exercită atribuțiile sub autoritatea sa, el numește vicepreședinții, mai puțin pe Înalțul Reprezentant, poate obliga orice membru să-și prezinte demisia. În cadrul atribuțiilor administrative și de protocol președintele convoacă Comisia în ședințe, prezidează ședințele, stabilește ordinea de zi, poate invita funcționari ai Comisiei pentru a participa la ședințe și a lua cuvântul, semnează procesele-verbale de ședință și actele adoptate, notifică destinatarilor actele individuale adoptate, primește scrisorile de acreditare din partea reprezentanților pe lângă Uniune ai statelor terțe și ai altor organizații internaționale.

În îndeplinirea sarcinilor ce le revin președintele și comisarii sunt asistați de cabinete, care nu fac parte din structura Comisiei. Cabinetele sunt încadrate cu un șef de cabinet și cu consilieri (5 la nivelul președintelui și 3 pentru ceilalți comisari). Numirea membrilor cabinetului nu se face după regulile aplicabile funcționarilor unionali deoarece ei nu sunt funcționari unionali deși sunt plătiți din bugetul Uniunii. Cabinetul înseamnă de fapt echipa comisarului, ea vine și dispare o dată cu comisarul, fiind atașată și subordonată numai lui. Este evident astfel că relațiile dintre comisar și membrii cabinetului său trebuie să se bazeze pe încredere reciprocă.

Serviciile speciale sunt constituite de Comisie pentru îndeplinirea unor sarcini ad-hoc, având deci caracter temporar. Membrii unui astfel de serviciu special sunt de obicei detașați din cadrul altor structuri ale Comisiei, fiind puși la dispoziția serviciului respectiv pe durata misiunii acestuia. Primul asemenea serviciu a fost creat pentru gestionarea negocierilor de aderare la CE a Marii Britanii, a Irlandei și a Danemarcei. În prezent, un asemenea serviciu special a fost creat pentru a se ocupa de negocierile de aderare cu țările din Centrul și Estul Europei, dobândind apoi statutul de Direcție Generală propriu-zisă. În general se remarcă o tendință de permanentizare a acestor servicii speciale, de transformare a lor în Direcții Generale.

Secretariatul General al Comisiei Europene este poate cea mai importantă structură a Comisiei Europene, îndeplinind funcția de supraveghere și coordonare a direcțiilor generale și a administrațiilor naționale ale statelor membre. Este o structură complexă, condusă de un Secretar General asistat de doi adjuncți și având 8 direcții în subordine: Direcția A - Grefă și proces decizional; Direcția B - Relații cu societatea civilă; Direcția C - Programare și coordonare administrativă; Direcția D - Coordonare a politicilor; Direcția E - Resurse și afaceri generale; Direcția F - Relații cu Consiliul; Direcția G - Relații cu Parlamentul european, Avocatul european al Poporului, Comitetul economic și social european, Comitetul regiunilor și parlamentele naționale; Direcția H - Afaceri instituționale.

Comisia se întrunește cel puțin o dată pe săptămână și în rest ori de câte ori este necesar, cvorumul de prezență și de vot fiind majoritatea membrilor săi. Ședințele Comisiei nu sunt publice sau făcute publice în vreun fel. Hotărârile se iau de regulă în formație colegială, adică în ședință, existând însă o procedură simplificată și două proceduri derogatorii. Procedura simplificată constă în reuniunea pregătitoare a șefilor de cabinet ai comisarilor; dacă se întrunește cvorumul la acest nivel, adoptarea deciziei în ședință va avea loc fără dezbateri, deci pur formal, deoarece șefii de cabinet ai comisarilor votează oricum în funcție de mandatul primit de la aceștia. Procedurile derogatorii sunt:

- procedura scrisă, în cadrul căreia orice membru poate face propuneri în scris, propuneri care se consideră adoptate dacă într-un anumit termen nu se fac opoziții sau rezerve, respectiv amendamente care nu sunt acceptate de inițiatorul propunerii; de precizat că orice membru al Comisiei poate cere, înainte ca propunerea să fie considerată adoptată, dezbateri în ședință
- delegarea de semnătură, în cadrul căreia membri sau funcționari ai Comisiei pot primi competențe de gestiune sau de administrare sub controlul și răspunderea ei, pot primi atribuția de a adopta acte preparatorii pentru o hotărâre ulterioară, atribuția de a aplica actele juridice adoptate de Comisie

prin măsuri de execuție materială și atribuția de a redacta textul unui act al cărui conținut a fost stabilit în formație colegială; de asemenea, diferite organisme unionale sau private pot primi în aceleași condiții competențe de gestiune sau administrare

Delegarea de putere este interzisă; de asemenea, delegarea nu poate face obiectul unei subdelegări, în lipsa unei permisiuni exprese în actul care o conține.

În calitate de instituție executivă Comisia are două tipuri de competențe: delegate și proprii, primele constituind regula. În cadrul celor delegate ea aplică actele legislative sau acordurile internaționale ale Uniunii, pe bază de delegație acordată de actele care trebuie aplicate, indiferent cine este autorul lor, respectiv de actele de încheiere a acordurilor; în cadrul celor proprii ea aplică fără delegație actele legislative sau, prin excepție, dispozițiile tratatelor. Comisia nu se poate descărca în favoarea altor instituții sau a statelor membre de competențele executive pe care le-a primit.

Delegația acordată Comisiei poate prevedea diverse modalități de aplicare, cele mai frecvente fiind comitetele cu compoziție interguvernamentală. Delegația trebuie să fie expresă și clară și dată pentru fiecare act în parte, ceea ce înseamnă că trebuie conținută în însuși actul care trebuie executat. Actul de aplicare trebuie să conțină mențiunea “de execuție”.

Competențele executive proprii sunt următoarele:

- adoptarea de regulamente de aplicare în privința dreptului de ședere permanentă pe teritoriul altui stat membru
- adoptarea de regulamente de aplicare în materie de concurență
- adoptarea de recomandări adresate statelor în materie de monopoli comerciale
- adoptarea de directive sau decizii adresate statelor în materie de întreprinderi publice și întreprinderi cu statut special, care prestează servicii economice de interes general
- executarea bugetului Uniunii, pentru care Comisia răspunde în fața Parlamentului; în cadrul ei Comisia este însărcinată cu gestionarea diferitelor fonduri ale Uniunii (ea nu deține însă monopolul execuției bugetare, Consiliul având și el unele atribuții în materie).

Competențele executive se pot exercita prin acte normative sau individuale, obligatorii sau facultative. Actele, fie ele normative sau individuale, adoptate pentru aplicarea actelor legislative sau a acordurilor Uniunii cu terții trebuie să se mențină, evident, în limitele actelor de aplicat, neputând deroga de la ele.

Așa cum am arătat, exercitarea competențelor executive delegate ale Comisiei poate fi încadrată de procedura unor comitete interguvernamentale (numită comitologie), prin intermediul căreia statele controlează Comisia sub acest aspect. Actualmente procedura presupune următoarele variante, fiecare act legislativ trebuind să menționeze care dintre ele se aplică:

a) procedura consultativă

Consultarea comitetului corespunzător este obligatorie dar avizul lui este facultativ.

b) procedura de examinare

Dacă avizul comitetului corespunzător este negativ, Comisia nu poate adopta proiectul de act de execuție, în schimb îi poate supune comitetului un alt proiect sau se poate adresa unui comitet de apel pentru o nouă deliberare asupra proiectului inițial. Avizul negativ trebuie să fie de regulă expres, nepronunțarea comitetului echivalând deci cu o aprobare; prin excepție, în anumite cazuri, și nepronunțarea este considerată un aviz negativ, ceea ce atrage aplicarea celor arătate mai sus. La fel, avizul negativ expres al comitetului de apel împiedică Comisia să adopte proiectul de act de execuție; în anumite cazuri, și aici nepronunțarea echivalează cu un aviz negativ. În cazuri de urgență (adică când există riscul de perturbări importante pe piețele agricole sau pentru interesele financiare ale Uniunii) Comisia poate adopta actul de execuție în ciuda unui aviz negativ al comitetului, cu condiția să sesizeze imediat comitetul de apel; dacă avizul acestuia este negativ expres, Comisia este obligată să abroge actul adoptat.

De asemenea, actul legislativ poate prevedea că în cazuri de urgență motivate Comisia adoptă imediat actul de execuție corespunzător și-l aplică imediat, fără a mai recurge în acel

moment la avizul comitetului aplicabil; actul rămâne în vigoare maximum 6 luni iar în termen de 14 zile de la adoptarea lui Comisia trebuie să ceară avizul comitetului aplicabil în acel caz. Dacă este aplicabilă procedura de examinare iar avizul comitetului este negativ, Comisia trebuie să abroge imediat actul de execuție.

Dacă actul legislativ a fost adoptat după procedura legislativă ordinară, Consiliul sau Parlamentul poate indica Comisiei în orice moment că el consideră că proiectul actului de execuție depășește competențele ei executive; în acest caz Comisia este obligată să-și reexamineze proiectul, informând instituția corespunzătoare că înțelege să-l retragă, să-l mențină sau să-l modifice.

### **1.1.3. Banca Centrală Europeană**

Ea a intrat efectiv în funcție la 1.01.1999, atunci când a fost introdusă efectiv pe piață și moneda unică. Împreună cu băncile centrale naționale ea formează așa-numitul Sistem European al Băncilor Centrale (S.E.B.C.). Alături de B.E.I. ea este singura entitate cu personalitate juridică.

Organele de conducere ale B.C.E. sunt:

- Consiliul guvernatorilor, organ deliberativ alcătuit dintr-un președinte, un vicepreședinte, patru membri și guvernatorii băncilor centrale din statele participante la moneda unică; președintele, vicepreședintele și cei patru membri sunt cetățeni ai statelor membre, numiți pentru opt ani de Consiliul European cu majoritate calificată, la recomandarea Consiliului, cu consultarea Parlamentului și a Consiliului guvernatorilor; guvernatorii băncilor centrale naționale sunt numiți pe plan național
- Directoratul, organ executiv, alcătuit din președintele, vicepreședintele și cei 4 membri menționați
- Consiliul general, alcătuit din președintele și vicepreședintele menționați și din guvernatorii băncilor centrale din toate statele membre, având în principal rolul de a indica statele care pot participa la moneda unică după intrarea ei în vigoare și de a fi consultat de către Consiliul guvernatorilor

Toți cei care intră în componența B.C.E., inclusiv guvernatorii de bănci centrale naționale, sunt independenți în exercitarea atribuțiilor lor; în acest sens, președintele, vicepreședintele și cei patru membri nu pot fi demisi decât de Curtea de Justiție, pentru neîndeplinirea actuală a condițiilor cerute pentru exercitarea funcției sau pentru greșeli grave, la cererea celui interesat, a Consiliului guvernatorilor sau a Directoratului, iar guvernatorii de bănci centrale naționale, deși pot fi demisi în statul lor pentru aceleași motive, au – ca și Consiliul Guvernatorilor - dreptul să atace decizia de demitere la Curtea de Justiție; toți sunt incompatibili cu orice altă funcție și activitate, remunerată sau nu; nu pot primi instrucțiuni și indicații de la nimeni. Mandatul guvernatorilor naționali trebuie să fie de cel puțin cinci ani.

Deși sunt independenți, membrii B.C.E. pot fi audiați de comisiile de specialitate ale Parlamentului European, la cererea lor sau a acestuia.

B.C.E. are competența exclusivă de emisiune și gestiune a monedei unice, în sensul că volumul total de masă monetară și cel alocat fiecărei bănci centrale este stabilit de ea, atât pentru bancnote cât și pentru monede; numai ea autorizează băncile centrale naționale să emită bancnote, acestea putând fi însă emise și de ea; în schimb, monedele pot fi emise de băncile naționale fără autorizare. În materie monetară ea este principala instituție executivă.

## **1.2. Actele administrative**

Ele se împart în două categorii: actele administrative unilaterale și actele administrative bilaterale (contractele administrative).

### **1.2.1. Actele administrative unilaterale**

Actele administrative unilaterale emană de la instituțiile UE, în temeiul puterii cu care acestea au fost investite, pe baza și în vederea executării tratatelor și a actelor legislative. Spre deosebire de alte organizații internaționale, care edictează acte administrative *normative* (generale, obiective și impersonale) doar sub forma statutelor interne de personal și a regulamentelor interne de organizare și funcționare, instituțiile Uniunii emit astfel de acte cu menirea de a reglementa relații sociale. De asemenea, ele adoptă acte administrative *individuale*, care fac aplicarea într-un caz concret a unui act normativ. Prin acest tip de acte se stabilesc, se modifică sau se suprimă situații juridice individuale. De exemplu: actul de numire într-o funcție, actul de avansare, actul de luare a unei măsuri disciplinare, actul de revocare dintr-o funcție, actul de sancționare cu amendă sau cu alt tip de sancțiuni a unui agent economic pentru diferite încălcări ale dreptului unional.

La nivelul UE nu există deocamdată o reglementare de principiu și de ansamblu a actelor administrative unilaterale. Cadrul general este format mai ales de principiile generale degajate de Curtea de Justiție prin interpretarea tratatelor.

În dreptul UE acte administrative normative sunt regulamentele de execuție adoptate de Comisie, de Consiliu sau de B.C.E. în baza regulamentelor legislative; ele sunt echivalente cu actele administrative normative naționale. Regulamentele sunt acte obligatorii sub toate aspectele lor (obiectiv și mijloace) și, de regulă, produc efect direct, atât orizontal – în relațiile dintre particulari – cât și vertical – în relațiile particularilor cu statele și/sau instituțiile unionale -, în ambele sensuri – adică stabilind fie drepturi, fie obligații pentru particulari. Ele intră în vigoare prin publicare în Jurnalul Oficial, la data prevăzută în textul lor sau, în lipsa unei prevederi, în a 20-a zi de la publicare. Ele trebuie motivate și trebuie să conțină referiri la formalitățile la care s-a recurs pentru adoptarea lor; de asemenea, ele trebuie autentificate (semnate de președintele instituției emitente, respectiv și de secretarul general al Consiliului în cazul regulamentelor acestuia). În ceea ce privește aplicarea lor în timp, regulamentele pot fi retroactive atât prima dată cât și atunci când modifică sau abrogă regulamente existente dar, în cazul în care legislația anterioară acorda drepturi sau facilități, regulamentele posterioare trebuie să respecte principiul așteptărilor legitime și drepturile câștigate definitiv și cu bună-credință, precum și să fie menite unui scop de interes general care nu poate fi atins fără retroactivitate; fac excepție regulamentele care aduc modificări de procedură sau de competență, precum și regulamentele care înlocuiesc regulamente anulate pentru vicii formale, ele nefiind supuse restricțiilor menționate; în orice caz, retroactivitatea trebuie să fie expresă și motivată. De asemenea, jurisprudența a decis că și intrarea imediată în vigoare, adică din momentul publicării, este posibilă doar dacă răspunde unui imperativ de eficacitate și de necesitate, mai ales dacă regulamentul respectiv suprimă sau modifică drepturi sau facilități acordate de regulamentul anterior.

Acte administrative individuale sunt deciziile adoptate de Comisie, de BCE sau de Consiliu în baza actelor legislative sau a actelor administrative normative; ele sunt echivalente cu actele administrative individuale naționale, pentru că ele corespund situațiilor în care administrațiile naționale stabilesc în mod obligatoriu pentru un destinatar determinat sau mai mulți destinatari determinați condițiile de aplicare a unui act normativ la cazul lui(lor) particular. Printr-o decizie instituțiile unionale pot cere/permite unei țări membre sau unei persoane fizice/juridice să acționeze sau să nu acționeze, conferindu-i drepturi sau impunându-i obligații. Și deciziile sunt obligatorii sub toate aspectele și produc efect direct vertical și orizontal, în ambele sensuri. Ele intră în vigoare prin notificarea către destinatar(i), din momentul primirii lor. Trebuie motivate. În ceea ce privește aplicarea în timp, pot fi retroactive doar deciziile care înlocuiesc decizii anulate pentru vicii de formă, precum și cele care modifică sau revocă decizii ilegale; dacă acestea din urmă acordau drepturi, trebuie să se țină cont de drepturile dobândite definitiv și cu bună-credință și de principiul așteptărilor legitime iar revocarea sau modificarea trebuie să fie justificată de un interes public imperativ; în orice caz, revocarea sau modificarea cu efect retroactiv trebuie să intervină într-un termen rezonabil (adică cât mai scurt), pentru a nu prelungi incertitudinea juridică. De asemenea, chiar deciziile care modifică sau revocă cu efect neretroactiv decizii existente o pot face doar cu condiția ca acestea din urmă să fie ilegale.

Directiva are un statut aparte, de act hibrid, deoarece pentru statele cărora le este destinată ea are un caracter individual dar pentru particularii ai căror relații sociale le reglementează ea are un caracter normativ. Astfel, se spune că directiva este un act de legislație indirectă, un act individual din punct de vedere formal și normativ în esență. Acest specific îi este dat de faptul că ea stabilește doar obiectivul de atins, mijloacele (juridice și materiale) de atingere a lui fiind lăsate la latitudinea statelor; acestea trebuie să adopte acte naționale – de regulă legi sau acte echivalente – de aplicare a directivelor. De aceea, efectul lor direct se produce doar excepțional, precum și numai după expirarea termenului de aplicare și numai dacă actele de aplicare nu au fost adoptate sau nu sunt corespunzătoare. Directivele de execuție sunt emise în baza directivelor legislative. Directivele pot fi emise doar de Consiliu sau Comisie. Pentru a intra în vigoare directivele adresate tuturor statelor trebuie publicate în J.O.U.E., celelalte sunt notificate destinatarilor. În ceea ce privește momentul intrării în vigoare, pentru directivele supuse publicării sunt de făcut aceleași precizări ca la regulamente iar pentru cele supuse notificării aceleași precizări ca la decizii. În ceea ce privește aplicarea în timp, sunt valabile precizările de la decizii.

Mai există și acte facultative: avizele și recomandările. Este vorba de avizele și recomandările adresate statelor, particularilor sau instituțiilor, în acest ultim caz în afara procesului decizional sau al unei proceduri jurisdicționale. Avizul reprezintă o opinie, recomandarea este o prescripție de conduită care poate fi normativă sau individuală. Atât avizele cât și recomandările pot fi emise de Comisie, de BCE și de diferitele comitete cu rol consultativ.

Actele menționate sunt acte tipice sau standard. Mai există și acte atipice - care au denumirea celor menționate mai sus dar nu au același regim juridic - și acte nenumite – adică neprecizate de tratate -, unele din acestea din urmă având efect juridic iar altele nu. Din categoria actelor atipice menționăm regulamentele interne ale instituțiilor, avizele emise, recomandările făcute și directivele date în cadrul procesului decizional sau al unei proceduri jurisdicționale etc. Din categoria actelor nenumite menționăm programele generale, acordurile interinstituționale, comunicările Comisiei, ghidurile și codurile de conduită ale Comisiei etc.

În aprecierea naturii juridice a actelor emise de instituțiile unionale nu se ține seama atât de denumirea lor oficială cât de obiectul și conținutul lor concret.

În elaborarea actului administrativ o parte importantă o constituie *motivarea* lui. Indiferent de caracterul său normativ sau individual, actul trebuie motivat de o manieră explicită, succintă, clară și pertinentă pentru ca destinatarul sau destinatarii să poată înțelege rațiunile care au determinat emiterea sa iar instanța de judecată investită cu o acțiune în anularea actului să-și poată exercita controlul.

Actul administrativ, odată adoptat de autoritatea competentă, beneficiază de intangibilitate, ceea ce constituie un factor esențial pentru securitatea juridică și stabilitatea situațiilor juridice în ordinea unională. Intangibilitatea presupune că, posterior adoptării, actul nu va fi modificat decât cu respectarea anumitor reguli de fond și de procedură și că, pe cale de consecință, actul notificat sau publicat constituie o copie exactă și fidelă a actului adoptat. De asemenea, actelor administrative li se aplică prezumția de validitate. Toate subiectele de drept unional au obligația de a considera ca valabile actele instituțiilor unionale atâta timp cât nevaliditatea lor nu a fost stabilită de instanțele unionale sau ele nu au fost abrogate/revocate de autoritatea emitentă și de a respecta forța lor executorie atâta timp cât instanța competentă sau autoritatea emitentă nu a decis suspendarea efectelor lor. În mod excepțional, un act administrativ afectat de vicii grave și evidente este considerat ca inexistent și își pierde prezumția de validitate. De exemplu: un act care nu fixează deloc sau cu suficientă certitudine data exactă de la care va produce efecte juridice, un act care, din cauza unor modificări succesive, și-a pierdut motivarea, un act care nu precizează întinderea obligațiilor pe care le impune destinatarilor săi, un act care nu-l identifică cu certitudine pe autorul versiunii sale definitive, un act care emană în mod evident de la o instituție necompetentă. Astfel de acte nu produc nici un fel de efecte juridice, nu trebuie respectate și pot fi contestate în afara termenului acțiunii în anulare și pe orice altă cale decât acțiunea în anulare sau excepția de ilegalitate; mai mult, în dreptul Uniunii, având în vedere competența de atribuire a instanțelor

unionale, acestea nu pot judeca nici o acțiune în constatarea inexistenței unui act unional deoarece nu le-a fost conferit expres un atare tip de acțiune, competența aparținând deci instanțelor naționale.

Suspendarea unui act administrativ de către instituția emitentă nu poate avea loc decât printr-o manifestare a voinței sale expresă și neechivocă.

Jurisprudența europeană a consacrat principiul proporționalității efectelor nulității în dreptul administrativ, în raport cu finalitatea nulității. Astfel, se arată că „ilegalitatea parțială a unui act administrativ nu justifică anularea actului în întregime [ci doar a părții care produce efecte care contravin legii] decât în cazul în care anularea doar a părții ilegale ar avea ca efect pierderea rațiunii de a fi a actului astfel emis”.

Anularea judiciară a unui act administrativ unional pe motivul existenței unui viciu de procedură nu afectează actele preparatorii (operațiunile administrative prealabile emiterii actului) emise de alte instituții. Aceste acte pregătitoare pot fi utilizate la emiterea unui alt act administrativ.

Modificarea, respectiv abrogarea/revocarea actelor administrative (abrogare pentru actele normative, revocare pentru cele individuale) se face de către organele care le-au emis, cu excepția cazului în care o reglementare expresă conferă această competență altor organe.

### **1.2.2. Caracteristici ale actelor administrative unilaterale**

**Aplicabilitatea imediată** înseamnă că un act administrativ unional se integrează de drept în sistemul statelor membre, fără a mai avea nevoie de acte naționale de aprobare a lui. **Efectul direct** presupune că un act administrativ unional crează drepturi și obligații nu numai pentru state și Uniune, în raporturile dintre ele, ci și pentru persoanele fizice și juridice aflate sub jurisdicția statelor, atât în raporturile dintre ele cât și între ele și state sau Uniune. **Superioritatea/supremația** se referă la faptul că un act administrativ unional, indiferent de natura, forța juridică și originea sa, prevalează față de orice act de drept național, indiferent de natura, forța juridică și originea acestuia.



## II. PRINCIPIILE DREPTULUI ADMINISTRATIV EUROPEAN

### 2.2. Principiile de "Încredere și previzibilitate"

Aceste deziderate presupun asigurarea *securității juridice* în acțiunile și deciziile administrative, vizând în fapt eradicarea arbitrarului din afacerile publice.

#### a) Legalitatea

În procesul adoptării unei decizii, autoritățile publice trebuie să respecte regulile și principiile generale, aplicate imparțial (nediscriminatoriu) oricărei persoane care are de-a face cu administrația. Administrația publică trebuie să decidă în funcție de *legile în vigoare* și de *interpretarea lor stabilită de instanțele de judecată*, fără a lua în considerare vreun alt aspect. Acest principiu jurisprudencial este preluat de *Codul european al bunei conduite administrative(2001)* care prevede că „Funcționarul public unional acționează conform dreptului și aplică regulile și procedurile înscrise în legislația unională. El veghează în special ca deciziile care afectează drepturile și interesele persoanelor să aibă o bază juridică iar conținutul lor să fie conform dreptului” (art. 4 intitulat „Legitimitatea”).

Principiul legalității mai implică faptul că o autoritate publică nu este investită în mod normal cu o putere absolută de decizie dar acest lucru nu vine în contradicție cu existența unei **puteri discreționare a administrației**, dacă ea este exercitată în limitele conferite de lege. Deci, puterea discreționară a administrației nu este echivalentă nici cu arbitrarul, nici cu puterea absolută, nelimitată. Deciziile în care se manifestă puterea discreționară se referă la aspectele care conferă autorității publice o anumită libertate de decizie; acest lucru nu presupune în nici un caz devierea de la litera legii. Necesitatea puterii discreționare apare datorită faptului că legislația nu poate prevedea orice tip de situație care ar putea interveni în timp; de asemenea, e bine ca în anumite cazuri administrația să aibă dreptul de a aprecia oportunitatea unei acțiuni și conținutul acesteia. De aceea, în mod expres, autorităților publice li se conferă acest tip de putere.

Curtea Europeană de Justiție a elaborat o jurisprudență a puterii discreționare în administrația publică, fixând cu strictețe cadrul de exercitare a ei. Astfel, autoritățile publice sunt obligate să acționeze cu *bună credință*, să urmărească interesul public într-o manieră *rezonabilă*, să urmeze *proceduri corecte*, să respecte cerințele *nediscriminării și principiul proporționalității*.

Un alt aspect al principiului legalității este **competența legală**. Competența reprezintă un set de atribuții prestabilite prin lege în vederea bunei funcționări a serviciului public, în virtutea cărora funcționarul este autorizat să ia o decizie într-o problemă de interes public, dar și să-și asume responsabilitatea pentru aceasta. O autoritate publică competentă nu poate renunța nici la competența, nici la responsabilitatea sa. Noțiunea de competență este strict definită, astfel încât decizia unei persoane neautorizate, necompetente, este nulă și va fi declarată ca atare de Curtea Europeană de Justiție.

**Controlul de legalitate** al actelor emise de instituțiile unionale se realizează pe mai multe căi: printr-o **procedură administrativă** de către *Mediatorul european*, printr-o **procedură politică** de către *comisia de petiții și comisia de anchetă a Parlamentului European* și printr-o **procedură jurisdicțională** de către instanțele unionale.

#### b) Proporționalitatea

Aceasta înseamnă că acțiunea administrației trebuie să se realizeze în mod proporțional cu obiectivul urmărit. Proporționalitatea este în strânsă legătură cu rezonabilul. De asemenea, mai înseamnă că este ilegal să aplici legea, adică să inițiezi o acțiune administrativă numai fiindcă prin aceasta apare un avantaj omis de lege. Acest lucru poate constitui ceea ce se numește **abuz de putere administrativă**. Proporționalitatea este în mod particular relevantă în cazurile de expropriere, în care persoane individuale sunt private de proprietate în favoarea interesului public.

La nivelul Uniunii Europene noțiunea de proporționalitate a fost cu precădere dezvoltată de Curtea Europeană de Justiție și consacrată în dreptul unional, urmând o linie deja stabilită de legislația germană, pentru ca apoi să pătrundă în majoritatea sistemelor administrative europene. Astfel, în jurisprudența Curții se arată că „pentru a stabili dacă o dispoziție de drept unional este conformă cu principiul proporționalității, este important să se verifice dacă mijloacele pe care ea le prevede sunt adecvate și necesare pentru atingerea scopului urmărit”. De asemenea, *Codul bunei conduite administrative* stipulează că în momentul luării deciziilor funcționarul trebuie să vegheze ca măsurile luate să fie proporționale cu obiectivul urmărit. El trebuie să evite în special restrângerea drepturilor cetățenilor sau impunerea de constrângeri atunci când aceste restricții sau constrângeri sunt disproporționate în raport cu obiectivul acțiunii angajate. În momentul luării deciziilor, funcționarul trebuie să respecte un just echilibru între interesele persoanelor private și interesul public general.

#### c) Corectitudinea procedurală

Aceasta înseamnă proceduri care să aplice legea în mod clar și imparțial, să acorde atenție unor valori sociale cum ar fi respectul față de oameni și protecția demnității lor. O aplicație concretă a corectitudinii procedurale este regula conform căreia nici o persoană nu poate fi privată de drepturile sale fundamentale fără să fi fost înștiințată în prealabil și audiată într-o manieră corespunzătoare.

#### d) Termenul rezonabil

Întârzierile în luarea deciziilor, în finalizarea procedurilor administrative, pot cauza prejudicii, pot afecta în mod negativ atât interesul public cât și pe cel privat. Deseori acest fenomen este asociat cu ineficiența și incompetența funcționarilor publici. Procedurile legale pot facilita rezolvarea problemelor prin stabilirea unor limite clare de timp pentru finalizarea fiecărui caz. Pe de altă parte, un serviciu public cu o schemă de recrutare și avansare bazată pe merit și care presupune o pregătire permanentă poate reduce incompetența în cadrul administrației publice. *Codul bunei conduite administrative* prevede că funcționarul public trebuie să vegheze ca decizia referitoare la o cerere adresată instituției să fie luată într-un termen rezonabil, cel mai târziu la două luni de la data recepției. Dacă, în raport de complexitatea problemei ridicate instituția nu poate decide în termenul menționat, funcționarul trebuie să-l informeze pe autorul cererii cât mai curând cu putință. În acest caz, autorului cererii trebuie să i se notifice o decizie definitivă în termenul cel mai scurt posibil.

e) Profesionalismul și integritatea profesională în serviciul public influențează încrederea și previzibilitatea administrației publice. Integritatea profesională a serviciului public se *bazează pe imparțialitate și independență profesională*. *Codul bunei conduite administrative* precizează că funcționarul este imparțial și independent (art. 8). El trebuie să se abțină de la orice acțiune arbitrară care lezează cetățenii, precum și de la orice tratament preferențial. Conduita funcționarului nu trebuie să fie niciodată ghidată de interese personale, familiale sau naționale sau de presiuni politice. Funcționarul nu trebuie să ia parte la decizii în care el sau rudele sale apropiate au interese materiale.

## 2.2. Principiile de "Deschidere și transparență"

Aceste două caracteristici permit, pe de o parte, ca orice cetățean implicat într-o procedură administrativă să poată urmări derularea acesteia și, pe de altă parte, ca administrația să permită și să accepte mult mai ușor o evaluare venită din partea societății civile. *Tratatul asupra Uniunii Europene* (TUE) consacră noțiunea de transparență, arătând că „acest tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate în cel mai mare respect posibil față de **principiile deschiderii și al apropierii de cetățeni**”. *Tratatul asupra funcționării Uniunii Europene* prevede că instituțiile Uniunii trebuie să întrețină un dialog deschis, transparent și permanent cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă.

#### a) Publicitatea procedurilor decizionale

Astfel, încă de la înființarea Comunităților Parlamentul European își ține ședințele în public, acesta fiind modul de a proceda al oricărui organ de tip deliberativ. De asemenea, atunci când acționează ca legiuitor Consiliul este obligat să statueze în public și să asigure publicitatea documentelor legislative.

#### b) Dreptul de acces la documente

Astfel, Tratatul de la Amsterdam prevedea dreptul de acces al oricărei persoane fizice sau juridice, cu domiciliul, respectiv sediul statutar într-un stat membru, la documentele Consiliului, Parlamentului și Comisiei, în condițiile stabilite de reglementările secundare. În acest sens a fost adoptat, pe baza Tratatului de la Amsterdam, *Regulamentul 1049/2001 al Parlamentului european și al Consiliului cu privire la accesul publicului la documentele Parlamentului European, Consiliului și Comisiei*. În preambulul acestui Regulament se menționează că transparența permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul decizional, precum și garantarea în măsură mai mare a legitimității, eficacității și responsabilității administrației în fața cetățenilor într-un sistem democratic. Transparența contribuie la întărirea principiilor democrației și a respectului drepturilor fundamentale.

În principiu, toate documentele instituțiilor menționate trebuie să fie accesibile publicului. Excepțiile sunt strict prevăzute de Regulament. Astfel, instituțiile pot refuza accesul la un document în cazul în care divulgarea sa ar putea aduce atingere protecției:

- a. interesului public, în ceea ce privește:
  - securitatea publică
  - apărarea și afacerile militare
  - relațiile internaționale
  - politica financiară, monetară sau economică a Uniunii sau a unui stat membru
- b. vieții private și integrității individului, în conformitate cu legislația unională referitoare la protecția datelor cu caracter personal.
- c. intereselor comerciale ale unei persoane fizice sau juridice determinate, incluzând și protecția dreptului de proprietate intelectuală
- d. procedurilor jurisdicționale și avizelor legale
- e. activităților de inspecție, anchetă sau audit, mai puțin în cazul în care un interes public superior justifică tocmai divulgarea documentului cerut.

Un stat membru poate cere unei instituții unionale să nu divulge fără acordul lui prealabil un document care emană de la el.

Excepțiile de la accesul liber la documente se aplică pe o perioadă determinată, care depinde de importanța și conținutul documentului. De regulă perioada e de 30 de ani. În cazul documentelor în care e vorba de viața privată sau de interese comerciale, excepțiile de interdicție se pot aplica, dacă este necesar, și peste această perioadă.

Cererile de acces la documente trebuie să fie tratate cu promptitudine de instituțiile cărora li se adresează. Într-un termen de 15 zile lucrătoare cu începere de la data înregistrării cererii, instituția trebuie să acorde accesul la documentele cerute și să furnizeze aceste documente. În cazul unui refuz total sau parțial, instituția trebuie să comunice solicitantului un răspuns scris motivat și să îl informeze despre dreptul său de a introduce o *cerere confirmativă*. Aceasta din urmă poate fi introdusă și în caz de absență a răspunsului instituției. Cererea confirmativă trebuie făcută în 15 zile lucrătoare de la data recepției răspunsului instituției sau de la data până la care instituția era obligată să comunice un răspuns. Această cale este o procedură administrativă prealabilă obligatorie pentru recurgerea la calea justiției.

*Cererea confirmativă* trebuie să fie tratată cu promptitudine. Într-un termen de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, instituția trebuie să acorde accesul la documentele cerute și să furnizeze aceste documente, fie să comunice, în scris, motivele refuzului său total sau

parțial. Dacă se refuză total sau parțial accesul, instituția va informa solicitantul despre posibilitatea de a introduce o acțiune în justiție împotriva instituției și/sau de a face o plângere la Avocatul european al Poporului. Aceleași căi sunt valabile și în absența răspunsului instituției în termenul legal.

Prin Tratatul de la Lisabona și prin Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii dreptul de acces a fost extins la toate instituțiile și organele Uniunii.

Pentru a permite cetățenilor să se folosească în mod concret de acest drept, fiecare instituție europeană este obligată să țină un registru de documente accesibil publicului. Fiecare instituție este obligată să publice un raport anual în care să menționeze numărul de refuzuri de acces la documente și motivele acestor refuzuri. Domeniile de maxim interes, unde au fost îndreptate cele mai multe cereri de acces la documente, sunt reprezentate de Concurență, Fiscalitate și Uniune vamală.

Ca regulă generală, politica administrației publice ar trebui să fie una de deschidere și transparență. Numai cazurile de natură excepțională, referitoare la *securitatea europeană și națională* sau la aspecte similare, ar trebui să fie ținute secrete și confidențiale. De asemenea, datele personale trebuie să fie protejate de terțe persoane. Funcționarii care lucrează cu datele personale ale cetățenilor trebuie să respecte viața privată și integritatea persoanelor, conform dispozițiilor din *Regulamentul 45/2001 al Parlamentului european și al Consiliului referitoare la protecția persoanelor fizice cu privire la manipularea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele unionale și la libera circulație a acestor date*.

### c) Obligația autorităților publice de a-și motiva deciziile

Curtea Europeană de Justiție a arătat de nenumărate ori că deciziile luate de funcționarii din instituțiile europene trebuie să fie motivate de o manieră suficientă, în sensul că motivarea trebuie să arate elementele esențiale ale procedurii administrative aplicate și să aibă un grad de justificare suficient pentru a permite părții interesate să atace decizia.

Motivarea trebuie să fie *în fapt* (oportunitatea) și *în drept* (legalitatea). Oportunitatea înseamnă rațiunile factice care motivează instituția să emită actul în cauză. Legalitatea înseamnă prevederile legale superioare care îndreptățesc instituția să emită actul în cauză. Menționarea prevederilor legale este necesară deoarece instituțiile Uniunii pot să exercite doar acele puteri acordate lor în mod explicit de tratate sau, eventual, de actele legislative.

Motivarea este foarte importantă în cazurile în care o solicitare a unei persoane este respinsă. În acest caz, motivarea trebuie să arate clar de ce argumentele prezentate de către solicitant nu au putut fi acceptate.

Lipsa motivării sau insuficienta motivare duce la anularea actului respectiv, fiind vorba despre încălcarea unei cerințe procedurale importante care poate fi invocată într-o acțiune în anulare. Instanța poate invoca din oficiu această încălcare.

Prin motivarea de o manieră suficientă a unui act juridic se permite particularilor să-și apere drepturile, instanțelor unionale să-și exercite funcția de control, statelor membre și tuturor celorlalți cetățeni să cunoască condițiile în care instituția emitentă a aplicat tratatele.

### 2.3. Principiul răspunderii administrației unionale

În general, răspunderea presupune că o persoană sau o autoritate trebuie să explice și să-și justifice acțiunile. În dreptul administrativ, aceasta s-ar traduce prin faptul că **orice organism administrativ trebuie să răspundă de actele și faptele sale în fața unei alte autorități, administrative, legislative sau judiciare**. Scopul controlului este de a stabili dacă serviciile publice își exercită funcțiile în mod efectiv, eficient, în termenele stabilite și conform principiilor și procedurilor prevăzute.

În acest caz este vorba de o răspundere extracontractuală, adică de una care vizează *prejudiciile* cauzate de instituțiile/organele Uniunii sau de agenții lor în exercițiul atribuțiilor de serviciu, în lipsa unui contract între instituție/organ și persoana prejudiciată. Aceasta din urmă poate fi o persoană

fizică/juridică, un stat membru sau un stat nemembru. Răpsunderea de acest tip se exercită instanțelor unionale.

#### 2.4. Principiile de "Eficiență și eficacitate"

Acestea sunt două aspecte legate mai ales de *managementul serviciului public*.

Eficacitatea reprezintă raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul care trebuie atins. Acest concept presupune, pe de o parte, stabilirea în prealabil a unui obiectiv, iar pe de altă parte, măsurarea (sau cel puțin estimarea) rezultatului obținut. Eficacitatea constă în siguranța faptului că performanțele administrației publice se îndreaptă către scopurile propuse, soluționând problemele publice pe cale legală. Este necesar să se realizeze o analizare și o evaluare permanentă a politicilor publice, pentru a ne asigura că ele sunt corect implementate de către administrația publică.

Eficiența reprezintă raportul dintre rezultatul obținut și mijloacele angajate. Astăzi, datorită constrângerilor bugetare existente la nivel național și european, performanța administrației în prestarea de servicii publice către societate se află din ce în ce mai mult în atenția autorităților și opiniei publice. Eficiența ca valoare managerială poate intra uneori în conflict cu restricțiile legale. Managerii publici văd adesea procedurile legale ca inamici ai eficienței. Pretutindeni legislația este un element conservator, iar inovațiile manageriale tind să o încalce. Conflictul generează la rândul său alte prevederi legale, astfel încât se poate afirma că managementul devine astăzi „motorul remodelării dreptului în administrație”. Printre elementele inovatoare se numără și procesul de transferare a activităților productive către sectorul privat prin contracte administrative, administrația publică păstrându-și rolul de factor care concepe aceste contracte și monitorizează execuția lor.

În controlul gestiunii financiare a instituțiilor Uniunii un rol important îl are *Curtea de Conturi a UE*. Obiectul controlului ei îl reprezintă verificarea legalității și a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate în gestionarea mijloacelor bănești ale UE și în administrarea bunurilor ei. Prin controalele sale Curtea de Conturi pune în evidență lacunele, neregularitățile și fraudele constatate sau potențiale și semnalează ambiguitățile ori insuficiențele legislației în materie care ar putea favoriza apariția unor asemenea fenomene negative.

Legislația și jurisprudența prevăd necesitatea unei administrații eficiente. Astfel, administrațiile naționale trebuie să respecte termenele prevăzute în directive pentru aplicarea acestora, Uniunea impunând astfel o anumită eficiență la nivelul administrației naționale Statele membre sunt obligate să facă modificări în organizarea lor internă, în structurile lor administrative și în procedurile lor decizionale, cu scopul de a aplica efectiv și eficient legislația europeană și de a asigura o cooperare efectivă între ele și instituțiile UE.

### III. APLICAREA PRINCIPIULUI EGALITĂȚII ÎN DIVERSE DOMENII DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI UNIONALE

#### 3.1. Considerații generale

Pentru ca instituțiile care exercită prerogativele puterii executive să aibă în vedere în activitatea lor respectarea principiului egalității, al nediscriminării, este necesară precizarea conținutului acestor concepte.

Egalitatea și nediscriminarea sunt sinonime.

Sensul primar, originar al cuvântului discriminare este cel de „deosebire, distincție efectuată între mai multe elemente”.

În literatura de specialitate juridică nediscriminarea este definită ca „un tratament egal al părților în situații identice sau comparabile”; prin urmare, se justifică un tratament diferit în situații obiectiv diferite. Cu privire la caracterul obiectiv diferit al situațiilor, s-a decis că factorii naturali constituie un element obiectiv, care împiedică ca inegalitatea rezultată să constituie discriminare (de exemplu în hot. CJ "Debaue" 52/79 din 18.03.1980; aici regulile naționale interziceau transmiterea de reclame prin intermediul televiziunii, dar unii emițători reușeau să-și transmită mesajele profitând de zonele naturale de recepție, în timp ce alții, de regulă străini, nu reușeau din cauză că nu se aflau în interiorul unei asemenea zone). Ca atare, discriminarea trebuie să fie exclusiv opera acțiunii umane, în special opera autorităților publice.

Principiul egalității este prezent în mai multe texte ale tratatelor unionale. Astfel, art.2 al T.U.E. enumeră egalitatea în general, precum și egalitatea bărbați-femei, ca fiind una din valorile pe care Uniunea se fondează, art.8 T.F.U.E. prevede că Uniunea caută să promoveze egalitatea bărbați-femei, art.10 și 19 T.F.U.E. prevăd că Uniunea combate orice discriminare bazată pe sex, orientare sexuală, origine etnică, rasă, convingeri, religie, vârstă, handicap, putând adopta măsurile necesare în acest scop, art. 18 T.F.U.E. interzice discriminarea pe bază de cetățenie, Uniunea putând să ia toate măsurile necesare în acest scop. Art.153 T.F.U.E. enumeră promovarea egalității bărbați-femei pe piața muncii ca fiind unul din domeniile în care Uniunea completează și susține acțiunile statelor iar art.157 T.F.U.E. prevede obligația statelor de a asigura egalitatea bărbați-femei în materie de remunerație pentru muncă egală. Carta Drepturilor Fundamentale a UE din 2007 conține, de asemenea, un capitol dedicat principiului egalității.

Principiul egalității este aplicat prin diverse acte de drept derivat unional. De asemenea, el servește la interpretarea altor norme de drept, unionale sau naționale, aplicarea acestora trebuind să se facă cu respectarea principiului egalității.

Practica instanțelor unionale a avut și ea o contribuție importantă la precizarea conținutului și a sferei de aplicare a principiului egalității, mai ales atunci când tratatele nu prevedeau egalitatea ca principiu general ci doar ca regulă limitată la relația bărbați-femei în materie de remunerație. De asemenea, ea a contribuit la nuanțarea conceptului de discriminare, introducând noțiunile de discriminare disimulată și discriminare indirectă (a se vedea mai jos), pe de o parte, și pe cea de discriminare inversă (pozitivă), pe de altă parte, arătându-se că poate exista discriminare pozitivă, de exemplu pentru a da șanse reale sexului mai slab reprezentat într-un domeniu sau când un stat acordă un statut mai favorabil cetățenilor altor state membre decât propriilor săi cetățeni. Curtea de Justiție nu a obiectat de principiu în privința discriminării pozitive (mai ales că, în materie de egalitate între sexe, posibilitatea ei e consacrată de art.157 par.4 din T.F.U.E.), dar nu a exclus și posibilitatea interzicerii ei. Astfel, interdicția pentru un stat de discriminare a propriilor cetățeni operează atunci când discriminarea împiedică atingerea pe deplin a obiectivelor tratatelor, de exemplu când un stat membru refuză să acorde beneficiul prevederilor dreptului unional referitoare la libera circulație aceloră dintre cetățenii săi care au profitat de facilitățile oferite în materie de libertate de circulație și au dobândit calificări profesionale în alte state (de exemplu, hot. CJ "Knors" 115/78 din 7.02.1979; hot. CJ "Broekmeulen" 246/80 din 6.10.1981). De asemenea, măsurile de discriminare pozitivă a unui sex nu trebuie să fie aplicate automat, necondiționat, adică ele nu trebuie să împiedice celălalt sex de a accede la orice post pe piața muncii (hot. CJ "Kalanke" 450/93 din 17.10.1995).

### 3.2. Obiectivele Uniunii Europene și principiul egalității

Obiectivele fundamentale ale Uniunii Europene sunt: promovarea unei dezvoltări armonioase, echilibrate și durabile a activităților economice în ansamblul Uniunii, promovarea coeziunii economice și sociale, promovarea unui grad înalt de competitivitate și de convergență a performanțelor economice, un nivel ridicat de folosire a forței de muncă și de protecție socială, creșterea nivelului de trai și a calității vieții, promovarea solidarității între statele membre, egalitatea între bărbați și femei, un nivel ridicat al protecției și ameliorării mediului. Rezultă că principiul egalității este strâns legat de obiectivele Uniunii Europene, un aspect al său - egalitatea între femei și bărbați - fiind chiar unul dintre acestea.

Egalitatea între femei și bărbați în materie de remunerație a figurat încă în Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene. Tratatul de la Amsterdam instituționalizează egalitatea ca principiu general – adică nediscriminare bazată pe criteriile menționate anterior - și egalitatea bărbați-femei sub orice aspect.

Cu privire la obiectivele și fundamentele Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului – astăzi dispărută – jurisprudența a statuat următoarele:

- menținerea unor disparități în condițiile de concurență, fără a implica o discriminare interzisă de Tratatul CECO, este consecința necesară și inevitabilă a caracterului parțial al integrării realizate de acest tratat

- articolele 4b – referitor la interzicerea discriminărilor între producătorii/cumpărătorii/utilizatorii Comunității - și 65 – referitor la interzicerea acordurilor, deciziilor și practicilor concertate între agenții economice realizate cu scopul de a restrânge concurența - din Tratatul CECO reglementează, fiecare în domeniul său de aplicare, diferite aspecte ale vieții economice, dar nu se exclud unul pe altul, nu se anulează reciproc, dimpotrivă, ajută la realizarea obiectivelor Comunității, fiind complementare din acest punct de vedere; dispozițiile lor se pot aplica concomitent și concurrent dacă starea de fapt se încadrează în ambele

- trebuie considerate în principiu ca discriminatorii și, în consecință, ca interzise de Tratatul CECO măsurile Înaltei Autorități care sunt susceptibile de a crește considerabil diferențele între costurile de producție - exceptând cazul în care aceste diferențe sunt consecința unor modificări în productivitate - și care provoacă tulburări sensibile în echilibrul concurențial al întreprinderilor afectate sau, altfel spus, care servesc la sau conduc la denaturarea concurenței de o manieră artificială și considerabilă

- paguba provocată prin discriminare poate fi considerată o consecință care evidențiază discriminarea dar nu e inclusă în însăși noțiunea de discriminare; aceasta din urmă presupune că comparabilitatea situațiilor se apreciază pe baza unor factori obiectivi, fiind excluși factorii subiectivi

- divulgarea de informații referitoare la întreprinderi trebuie să permită atât egalitatea de acces la sursele de producție a tuturor utilizatorilor din piața comună aflați în condiții comparabile, cât și lupta contra practicilor discriminatorii

De asemenea, practica a decis că disparitățile dintre legislațiile naționale nu constituie discriminări, deși pot conduce la un tratament diferit, dacă legislația le este aplicată tuturor, indiferent de cetățenie, și în mod egal; dacă disparitățile constituie un obstacol la libera circulație, se recurge la recunoașterea reciprocă a standardelor/calificărilor – statele fiind obligate la aceasta, sub rezerva unor obiective de interes general care nu pot fi atinse fără un tratament diferit – sau/și la armonizarea legislațiilor naționale, realizată de către Uniune.

Nu se poate ajunge la materializarea obiectivelor pentru care a fost constituit spațiul unional fără *respectarea interzicerii discriminării pe motive de cetățenie*. Jurisprudența unională în această materie este bogată.

În primul rând se face diferența între *discriminarea formală* și *discriminarea materială (reală)*, arătându-se că tratamentul diferit în situații asemănătoare nu conduce automat la existența unei discriminări reale, o aparență de discriminare formală putând corespunde în fapt unei lipse a discriminării materiale. Invers, un tratament identic în situații identice, adică lipsa discriminării formale, poate acoperi în fapt o discriminare reală.

De asemenea, s-au luat în discuție conceptele de discriminare indirectă și discriminare disimulată, arătându-se că regula egalității de tratament consacrată de dreptul unional interzice nu numai discriminările fățișe, vizibile, bazate pe cetățenie, ci orice discriminare bazată pe alte criterii de diferențiere – de exemplu domiciliul persoanei fizice, sediul persoanei juridice, locul provenienței diplomei, locul încheierii unui act juridic, locul provenienței mărfii etc. -, dacă ea urmărește să se producă mai mult asupra străinilor, deși acest efect nu are neapărat loc (discriminarea disimulată), sau are efect mai mult asupra străinilor, deși nu urmărește aceasta (discriminarea indirectă). În timp ce discriminările disimulate nu sunt admisibile nicidecum, cele indirecte sunt admisibile dacă măsurile care au acest rezultat urmăresc un obiectiv de interes general care nu poate fi atins altfel și li se aplică tuturor, fără deosebire de cetățenie.

Cu privire la *caracterul general - obligatoriu* al regulii nediscriminării, în jurisprudența unională s-a apreciat că această regulă se aplică tuturor raporturilor juridice care pot fi localizate pe teritoriul Uniunii, fie în raport cu locul în care se nasc, fie în raport cu locul în care își produc efectele. De asemenea, interdicția discriminărilor se impune nu numai autorităților publice ci și persoanelor juridice de orice natură, în acțiunea lor individuală sau de reglementare (cvasi-normativă).

### 3.3. Piața comună (libera circulație) și principiul egalității

Ideea de piață comună implică libera circulație a mărfurilor, a persoanelor (salariate, independente și inactive – studenți, elevi, pensionari), a serviciilor și a capitalului. Fiecare dintre aceste libertăți este în strânsă legătură cu ideea de egalitate sau nediscriminare, existând o jurisprudență bogată în acest domeniu.

În materia liberei circulații a persoanelor și serviciilor baza juridică o constituie art.45, 46 și 47 T.F.U.E. (salariați), 49, 50, 51, 52, 53, 54 și 55 (persoane independente – dreptul de stabilire), 56, 57, 58, 59, 60, 61 și 62 (persoane independente – dreptul de a presta servicii). Aceste prevederi au fost aplicate prin numeroase acte de drept derivat, printre care cele mai importante sunt Directiva 2004/38 a Consiliului și Parlamentului referitoare la dreptul persoanelor de a circula și de a se stabili liber pe teritoriul statelor membre (vizează orice categorie de persoane), Directiva 2006/123 a Consiliului și Parlamentului referitoare la servicii pe piața internă, Regulamentul 492/2011 al Consiliului și Parlamentului referitor la libera circulație a lucrătorilor salariați în interiorul Uniunii.

Principiul general al nediscriminării persoanelor implică accesul în condiții egale la activități salariate sau nesalariate (exceptându-le pe acelea care implică exercițiul autorității de stat) și exercitarea acestora în condițiile definite de legislația statului de primire pentru proprii cetățeni, respectiv dreptul de a efectua orice fel de studii care dau posibilitatea exercitării unei profesii la terminarea lor, în aceleași condiții ca cetățenii statului de primire. De asemenea, lucrătorii salariați și independenți beneficiază de toate drepturile și avantajele sociale nelegate direct de exercițiul profesiei, în măsura în care de ele beneficiază și lucrătorii naționali, precum și de toate drepturile civile. Restricțiile aduse liberei circulații sub aspectul accesului la un post/o profesie sau al exercitării unei activități/profesii nu pot fi justificate decât de un scop de interes general care nu poate fi atins altfel – de exemplu posesia unei diplome pentru practicarea unei profesii, respectarea unor reguli de deontologie profesională, promovarea unor teste sau examene, respectarea dreptului de autor, înscrierea într-un organism profesional etc - și numai dacă sunt aplicate fără deosebire bazată pe cetățenie, chiar dacă indirect pot avea un efect mai mare sau exclusiv asupra străinilor.

În materia liberei circulații a capitalului baza juridică o constituie art.63 (care interzice și restricțiile la circulația capitalurilor între state membre și state terțe), 64, 65 și 66 T.F.U.E. Circulația capitalurilor constă în deplasarea lor ca operațiuni financiare care au în mod esențial legătură cu investirea fondurilor respective, fiind de sine-stătătoare în raport cu plata mărfurilor sau a serviciilor. Astfel, în jurisprudența unională s-a apreciat că „transferul fizic de bancnote nu poate fi, deci, clasificat ca o deplasare de capital când transferul în cauză corespunde unei obligații de plată rezultând dintr-o tranzacție ce implică circulația mărfurilor și a serviciilor”, iar „transferurile în legătură cu turismul ori cu



călătoriile în scopuri de comerț, educație ori tratament medical constituie plăți și nu o deplasare a capitalului, chiar dacă ele sunt efectuate prin intermediul transferului fizic de bancnote”.

În materia liberei circulații a mărfurilor baza juridică o constituie art.28 (care se referă și la mărfurile provenind din state terțe și aflate legal pe teritoriul unui stat membru), 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36 și 37 T.F.U.E., libera circulație însemnând eliminarea restricțiilor cantitative sau a măsurilor cu efect echivalent la importul și exportul între statele membre; ea implică și realizarea unei uniuni vamale, care înseamnă interzicerea aplicării între statele membre de taxe vamale la import și export sau de taxe cu efect echivalent și adoptarea unui tarif vamal comun în relațiile cu statele din afara spațiului unional. Directiva 70/50 a Comisiei este unul din principalele acte de drept derivat menit să pună în aplicare prevederile menționate ale tratatelor. Restricțiile și interdicțiile aduse liberei circulații a mărfurilor sunt justificate doar dacă urmăresc un obiectiv de interes general care nu poate fi atins altfel – moralitate publică, ordine publică, securitate publică, protecția vieții și sănătății persoanelor și animalelor, prezervarea vegetalelor, protecția tezaurilor naționale având o valoare istorică, artistică sau arheologică, protecția proprietății industriale și comerciale - și dacă sunt aplicate fără deosebire bazată pe proveniența produselor, chiar dacă ele pot avea indirect un efect mai mare sau exclusiv asupra produselor străine. Regula nediscriminării se aplică și monopolurilor de stat cu caracter comercial, în sensul că produselor provenind din alte state membre trebuie să li se asigure condiții egale de aprovizionare și de desfacere, chiar dacă produsele similare provenind din statul de primire cad sub incidența monopolului de stat.

#### **IV. APLICAREA PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII ÎN DIVERSE DOMENII DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI UNIONALE**

##### **4.1. Politica agricolă**

Procesele din politica agricolă unională se referă adesea la depozitele în bani pe care comercianții trebuie să le consemneze ca garanție că-și vor îndeplini obligațiile și pe care le pierd în caz că nu-și realizează obligațiile. Cea mai mare categorie de procese implicând astfel de depozite privește importul și exportul produselor agricole, operațiuni care trebuie autorizate oficial sub forma unei licențe de import sau export. Licența de import/export este condiționată de consemnarea unui depozit (de bani), care are rolul de a garanta că importul sau exportul bunurilor respective are loc pe parcursul validității licenței; dacă importul sau exportul bunurilor nu are loc sau are loc doar parțial, depozitul bănesc este pierdut fie în întregime, fie în parte. Depozitele în bani constituie astfel o **garanție administrativă**, care le permite instituțiilor unionale să controleze piețele agricole și să facă o planificare corectă a tendințelor pieței.

Curtea de Justiție a recunoscut legitimitatea sistemului de depozite-garanții, afirmând că în absența lui Comisia și autoritățile naționale nu ar avea controlul asupra cantităților de produse agricole și, deci, nu ar fi capabile să opereze în mod direct mecanismele care controlează piața produselor agricole.

Depunerea unei garanții îl grevează în mod obișnuit pe comerciantul respectiv și cu plata unor dobânzi și a altor cheltuieli aferente. Practica Curții Europene de Justiție a stabilit că costurile pe care le implică un asemenea depozit nu trebuie să fie disproporționate în raport cu valoarea totală a mărfurilor. Limita superioară a garanției este atinsă atunci când depozitul are efectul unei amenzi.

Un alt sistem existent în domeniul agriculturii care a fost evaluat în lumina principiului proporționalității este sistemul cotelor pentru producerea de izoglucoză. Jurisprudența Curții s-a pronunțat în sensul că instaurarea de cote pe o anumită perioadă de referință este o procedură obișnuită în dreptul unional și este potrivită atunci când e necesar controlul producției într-un anumit sector.

În ceea ce privește proporționalitatea măsurilor de compensare monetară, Curtea a apreciat că în exercitarea atribuțiilor lor instituțiile trebuie să se asigure că sumele care le sunt impuse operatorilor economici nu sunt mai mari decât este necesar pentru a realiza scopul pe care instituțiile și l-au propus; totuși,

aceasta nu înseamnă că obligația respectivă trebuie apreciată în raport cu situația individuală a unui operator sau a unui grup de operatori. Date fiind multitudinea și complexitatea circumstanțelor economice, o astfel de evaluare nu numai că ar fi imposibil de realizat, dar ar crea și o perpetuă nesiguranță a legislației. De aceea, e suficientă și justificată o evaluare generală a avantajelor și dezavantajelor măsurilor avute în vedere.

#### 4.2. Libera circulație a mărfurilor

Conform tratatelor unionale, sunt interzise taxele vamale și restricțiile cantitative între statele membre, atât la import cât și la export, precum și orice măsură cu efect echivalent.

Peste 50% din toate procesele care ajung în fața instanțelor unionale (altele decât litigiile pe probleme de personal) privesc libera circulație a mărfurilor. Principiul proporționalității a început să joace un rol din ce în ce mai important în echilibrarea a două aspecte opuse: libertatea de circulație a mărfurilor și cerințele impuse de existența unui sistem național de comerț.

Jurisprudența unională a stabilit că toate reglementările statelor membre care sunt capabile să împiedice, direct sau indirect, în ansamblu sau sectorial, comerțul intraunional, sunt considerate ca măsuri având un efect echivalent cu cel al restricțiilor cantitative și, prin urmare, sunt interzise conform tratatelor.

Într-un caz, problema proporționalității unei amenzi în legătură cu încălcarea libertății de circulație a mărfurilor a fost ridicată în cadrul procedurilor penale declanșate în fața unei instanțe naționale; amenda a fost aplicată pentru declarații false făcute în legătură cu importuri interzise de legislația națională. Însă, impunerea de sancțiuni penale pentru astfel de declarații, în condițiile în care, conform tratatelor, importurile nu pot fi nici interzise, nici limitate, a fost considerată de jurisprudența unională ca fiind contrară tratatelor

Tratatele nu se opun însă interdicțiilor sau restricțiilor la import, export sau tranzit justificate pe motive de moralitate publică, ordine publică, siguranță publică, protecția sănătății sau a vieții persoanelor sau a animalelor, conservare a plantelor, protecția unor tezaure naționale cu valoare artistică, istorică sau arheologică, protecția proprietății industriale și comerciale. Astfel de interdicții sau restricții nu trebuie să constituie însă un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre. Principiul proporționalității are în acest sens un rol crucial de jucat. Jurisprudența a subliniat că nu este suficient ca un stat membru să invoce unul din motivele de mai sus, măsura restrictivă respectivă trebuind să fie justificată efectiv și să se păstreze în limitele principiului proporționalității. De exemplu, în ceea ce privește restricțiile impuse pe motiv de protecție a sănătății publice, Curtea a statuat că autoritatea unui stat membru de a interzice importurile din alte state membre de produse care pun în pericol sănătatea publică este restrânsă la ceea ce este necesar pentru a atinge scopul legitim respectiv. În consecință, reglementările naționale ce prevăd o astfel de interdicție sunt justificate numai dacă autorizțiile de punere pe piață a produselor sunt refuzate atunci când nevoia de a proteja sănătatea publică impune aceasta.

Restricțiile motivate de ordinea și siguranța publică dau naștere la numeroase interpretări naționale. În multe cazuri Curtea a arătat limitele în care se poate vorbi de măsuri de protecție a siguranței naționale în cadrul principiului proporționalității. Astfel, Curtea a arătat într-un caz că un stat membru care este total sau aproape total dependent de importuri pentru aprovizionarea cu produse petroliere poate invoca siguranța națională când cere importatorilor să-și acopere o anumită proporție din necesități cumpărând de la rafinăriile situate pe teritoriul național, la prețuri fixate de ministerul de resort pe baza costurilor reale de exploatare, dacă producția acestor rafinării nu poate fi vândută la prețuri competitive pe piața respectivă.

#### 4.3. Politica Comercială Comună

Politica comercială comună se întemeiază pe principii uniforme, în special în ceea ce privește modificările tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale, măsurile de liberalizare, exporturile și

măsurile de apărare comercială, printre care și cele care se iau în caz de dumping și de subvenții. Din jurisprudența Curții în acest domeniu rezultă că orice măsuri protecționiste pot fi adoptate numai în măsura în care, pe o anumită perioadă de timp, ele sunt strict necesare; aceasta implică faptul că, atunci când instituția în cauză consideră că cerințele pentru aplicarea măsurilor respective sunt îndeplinite, a fost respectat principiul proporționalității.

#### 4.4. Concurența unională

Conform tratatelor, sunt incompatibile cu piața internă și interzise orice acorduri între întreprinderi, orice decizii luate de asociații de întreprinderi și orice practici concertate între întreprinderi care pot prejudicia comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne, în special cele care vizează:

- a) impunerea, direct sau indirect, a prețurilor de cumpărare sau de vânzare sau a altor condiții de comercializare, inechitabile;
- b) limitarea sau controlarea producției, desfacerii, dezvoltării tehnice sau investițiilor;
- c) împărțirea piețelor sau a surselor de aprovizionare;
- d) aplicarea unor condiții inegale la prestații echivalente în raporturile cu partenerii comerciali, plasându-i pe unii în dezavantaj concurențial;
- e) condiționarea încheierii contractelor de acceptarea de către parteneri a unor prestații suplimentare care, prin natura lor sau conform uzanțelor comerciale, nu au legătură cu obiectul contractelor respective.

Comisia este cea care veghează la aplicarea acestor reguli. Acordarea de scutiri/exceptări individuale de la interdicția acordurilor/deciziilor/practicilor concertate care restrâng concurența este de competența exclusivă a Comisiei, pe baza unei reglementări a Consiliului care stabilește categoriile ce pot fi exceptate. Comisia poate cere autorităților naționale, întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi, toate informațiile necesare, dar acestea nu trebuie să fie disproporționate față de obiectivul urmărit. Se acceptă în general că interesul Comisiei în elucidarea faptelor trebuie evaluat în comparație cu eforturile cerute întreprinderii care constituie subiectul investigației. Un element crucial în aprecierea respectării principiului proporționalității în acest caz este opinia Comisiei că informația cerută este *importantă* pentru desfășurarea procedurii.

Comisia are dreptul să conducă toate investigațiile necesare chiar la sediul firmelor implicate. Comisia poate aplica amenzi de până la 10% din profitul total al unei firme pentru încălcarea dispozițiilor în materie de concurență. În cadrul dreptului lor de control asupra actelor Comisiei instanțele unionale evaluează seriozitatea încălcărilor și mărimea amenzii în conformitate cu criteriile folosite de către Comisie. Deși în majoritatea proceselor instanțele au confirmat deciziile Comisiei (adică nu le-au anulat), în multe din aceste cazuri ele au redus cuantumul amenzilor, invocând principiul proporționalității sau considerații generale de justiție (echitate).

## V. LIBERTATEA DE DECIZIE A ADMINISTRAȚIEI UNIONALE ȘI LIMITELE EI ÎN DIVERSE DOMENII DE ACTIVITATE

### 5.1. Funcția publică unională

#### a) Controlul condițiilor de procedură și formă ale unei decizii administrative

În ceea ce privește procedura pe care trebuie să o urmeze deciziile administrative cu privire la funcția publică, art. 29 paragraful 1 din Statutul funcționarilor Uniunii Europene dispune că „în vederea ocupării unui post liber într-o instituție, autoritatea investită cu puterea de numire, după ce a examinat:

- a) posibilitățile de promovare și de mutare în cadrul instituției;
- b) posibilitatea organizării de concursuri în cadrul instituției;
- c) cererile de transfer ale funcționarilor din alte instituții ale Uniunii Europene,

deschide procedura concursurilor pe baza titlurilor obținute conform nivelului de instrucție ori în funcție de pregătirea științifică, **sau** a concursurilor pe bază de probe; sau concurs pe baza titlurilor obținute conform nivelului de instrucție ori în funcție de pregătirea științifică **și** concurs pe bază de probe”.

Se observă că autoritatea investită cu putere de numire dispune de o putere discreționară în alegerea unei metode de selecție a candidaților. Există o largă putere de apreciere și în privința dreptului de a dispune o promovare sau o mutare în cadrul instituției, precum și în privința dreptului de a favoriza un concurs intern (adică cu persoane din cadrul instituției) în locul unuia extern. Statutul și jurisprudența CEJ au impus însă unele restricții. Astfel, în condițiile art. 45 paragraful 2 din Statut, concursul intern este obligatoriu pentru „trecerea unui funcționar de la o încadrare sau de la o categorie la o încadrare sau la o categorie superioară”. În plus, CEJ a stabilit că comite un abuz de putere acea autoritate investită cu putere de numire care organizează un concurs intern cu scopul numirii pe un post a unui funcționar public care nu îndeplinește condițiile de promovare.

În ceea ce privește forma pe care trebuie să o aibă o decizie administrativă în această materie, art. 25 alin. 2 din Statut prevede că orice decizie adoptată în aplicarea Statutului trebuie să fie comunicată în scris și de îndată funcționarului sau candidatului interesat și să fie motivată. Forma scrisă are rolul de a permite administrației să facă dovada deciziei sale și să asigure securitatea juridică.

#### b) Controlul condițiilor de fond ale unei decizii administrative

Controlul de fond al deciziei administrative implică în primul rând verificarea circumstanțelor de fapt (a faptelor cu caracter pertinent) în procedura de numire sau promovare a funcționarului public. Într-un caz Curtea de Justiție a concluzionat că, dat fiind că un element de fapt cum este un curriculum vitae care a fost consultat pentru procedura de promovare nu era nici cel care figura în dosarul personal al reclamantului, nici cel care a însoțit cererea sa de promovare, autoritatea investită cu puterea de numire nu a fost complet informată. Prin urmare, „pentru că elementele avute în vedere de Comisie în momentul luării deciziei erau incomplete, se impune anularea deciziei”.

Există situații specifice. Una dintre ele e cea în care puterea discreționară a administrației este limitată prin legea însăși. Astfel, Consiliul este împuternicit prin art. 65 par. 1 din Statut să procedeze anual la o examinare a remunerațiilor funcționarilor și altor agenți ai Uniunii, pe baza unui raport comun prezentat de Comisie și fundamentat pe situația existentă la data de 1 iulie privind indicele comun stabilit de Oficiul Statistic al Uniunii Europene și de serviciile naționale de statistică ale statelor membre. În acest sens Curtea a decis că, „dacă art. 65 din Statut lasă la aprecierea Consiliului alegerea mijloacelor și a formelor celor mai potrivite pentru punerea în aplicare a unei politici de remunerare, se impune, totodată, ca el să țină cont în procesul de adaptare a remunerațiilor de cadrul politicii economice și sociale a Uniunii, precum și de eventuala creștere a nivelului de trai”.

O altă situație specifică este cea în care administrația este legată de propriile sale reguli. Astfel, Curtea a reținut în legătură cu desfășurarea unui concurs intern că: „dacă autoritatea investită cu putere de numire dispune de o largă putere de apreciere pentru a fixa condițiile unui concurs, atunci

comisia de examinare este ținută de respectarea textului anunțului de concurs, așa cum a fost acesta publicat”. Curtea i-a mai recunoscut administrației competența de a stabili criteriile de selecție în virtutea puterii sale discreționare, ținând cont de exigențele de organizare și de raționalizare ale serviciilor, administrația fiind legată de condițiile de fond pe care și le-a fixat. Astfel, într-o speță s-a hotărât că nu a existat abuz de putere atunci când Curtea și-a fixat propriul criteriu de selecție, și anume „150 de silabe pe minut pentru stenografie în prima limbă de lucru, engleza”. Prin urmare, jurisprudența CEJ a relevat un principiu al administrației unionale, și anume acela că „administrația poate ea însăși să se lege cu propriile sale reguli”.

Un aspect al controlului de fond îl reprezintă abuzul de putere. Acesta apare atunci când administrația urmărește obiective ilegale sau, deși urmărește obiective legale, o face pe baza unor mobiluri ilegale sau imorale. Art. 27 din Statut prevede că recrutarea funcționarilor se face pe baza a două criterii: criteriul competenței și criteriul echilibrului geografic. Pierderea din vedere a criteriului competenței și reținerea doar a celui privind echilibrul geografic lasă loc clientelismului politic și abuzului de putere. Curtea Europeană de Justiție a reținut că cerința reprezentativității geografice, deși susceptibilă de a se transforma în decizii obiective în materie de personal, nu poate avea totuși prioritate în fața criteriilor referitoare la competența profesională și la abilitățile funcționarului.

Un alt aspect îl reprezintă influența principiilor generale ale dreptului asupra libertății de decizie. Principiul general al egalității este ilustrat de art. 27 din Statut care interzice discriminarea în recrutarea funcționarilor pe motiv de rasă, credință religioasă, sex etc. Un rol important în limitarea puterii discreționare a administrației îl are principiul proporționalității, cu precădere în dozarea sancțiunilor disciplinare în sensul asigurării unui echilibru între abaterea disciplinară și sancțiune. Alte principii care limitează libertatea de decizie a administrației sunt principiul bunei administrări, principiul securității juridice și principiul protecției încrederii (așteptărilor) legitime.

## 5.2. Concurența

Dreptul concurenței în Uniunea Europeană se compune din reglementări privind interdicția înțelegerilor între întreprinderi, interdicția abuzului de poziție dominantă, regimul întreprinderilor publice cu regim special și a celor ce dețin un monopol, interdicția ajutoarelor de stat.

### a) Interdicția înțelegerilor

În noțiunea de „înțelegeri” intră acordurile, deciziile și practicile concertate între agenți economici care sunt susceptibile de a afecta comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în interiorul Pieței Comune. Toate acordurile și deciziile interzise sunt lovite de nulitate. Tratatul nu precizează regimul nulității sau întinderea ei. De aceea, Curtea de Justiție a precizat caracterul absolut și retroactiv al nulității, arătând că un acord sau o decizie nulă nu mai poate produce niciun efect nici între părți, nici față de terți, de la momentul încheierii/adoptării. În ceea ce privește întinderea acestei nulități, în practică s-a precizat că sunt nule doar acele dispoziții ale unui acord sau ale unei decizii care constituie o încălcare a tratatelor, în măsura în care ele pot fi separate de restul actului.

Dacă prin acorduri și decizii se înțeleg acte juridice cu caracter obligatoriu, discuții au avut loc în legătură cu noțiunea de „practici concertate”. Comisia a stabilit limitele acestei noțiuni, arătând că, dacă art. 85 din Tratatul CEE distinge noțiunea de practică concertată de cele privind acordurile între întreprinderi sau deciziile de asociere ale întreprinderilor, se deduce faptul că interdicția stabilită privește o formă de coordonare între întreprinderi care, fără a consta într-o convenție propriu-zisă, substituie conștient o cooperare practică dintre ele riscurilor concurenței”. Curtea îi recunoaște Comisiei o putere de apreciere a acestor situații, fixând ca limită și regulă de apreciere faptul că indiciile invocate pentru existența unei practici concertate nu trebuie să fie luate în considerare în mod izolat ci „în ansamblul lor, ținându-se cont de caracteristicile pieței produselor respective”.

Comisia are dreptul de a obține informații cu privire la înțelegeri și de a realiza controale pe lângă administrațiile naționale și întreprinderi. Atunci când Comisia analizează încălcarea regulilor concurenței pe piața internă a Uniunii, ea ia drept criteriu o concurență rezonabilă și nu o concurență perfectă, care este un model ideal.

Există și în acest domeniu situații în care Comisia este legată de propriile sale reguli. Astfel, Comisia s-a preocupat de găsirea unor criterii de stabilire a pragului peste care acordurile, deciziile sau practicile afectează concurența. Având în vedere obiectivul unei concurențe rezonabile și criteriul afectării notabile a concurenței, Comisia a considerat că anumite înțelegeri pot să fie considerate *a priori* ca nefiind în contradicție cu prevederile tratatelor. În acest sens Comisia a dat publicității o serie de comunicări care, deși teoretic nu au forță obligatorie, conțin criteriile semnificative de care ea ține seama în calificarea acordurilor, deciziilor și practicilor ca afectând sau nu concurența. De exemplu, în Comunicarea Comisiei din 29 iulie 1968 cu privire la acordurile, deciziile și practicile concertate privind *cooperarea între întreprinderi* se aduc o serie de argumente favorabile anumitor tipuri de înțelegeri considerate benefice, cum ar fi cele care vizează schimbul de opinii sau de experiență, cooperarea în materie contabilă, executarea în comun a proiectelor de cercetare și dezvoltare, utilizarea în comun a mijloacelor de stocare și transport, publicitatea în comun. Astfel de comunicări devin obligatorii pentru Comisie.

Tratatele prevăd, în plus, că sunt exceptate de la interdicție anumite înțelegeri. Pentru ca înțelegerile să fie exceptate, se cer următoarele condiții: înțelegerea trebuie să contribuie la ameliorarea producției sau a distribuției produselor, la promovarea progresului tehnic sau economic, să rezerve utilizatorilor o parte a profitului care rezultă, restricțiile impuse întreprinderilor participante să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor fixate, întreprinderile participante să nu elimine concurența pe o parte substanțială a pieței produselor în cauză. Astfel, Comisia trebuie să efectueze practic un bilanț economic al unei asemenea înțelegeri, aspect sub care Curtea i-a recunoscut o marjă de apreciere. Însă, dacă ea consideră că condițiile sunt îndeplinite, Comisia este obligată să excepteze acordul, decizia sau practica de la interdicția înțelegerilor, sub acest aspect ea având o competență legată, nu discreționară.

În ceea ce privește verificarea circumstanțelor de fapt, Curtea a decis în numeroase rânduri că întreprinderile au dreptul la o analiză corespunzătoare din partea Comisiei a cererilor lor de obținere a exceptărilor menționate, motiv pentru care Comisia nu se poate limita la a cere întreprinderilor să facă proba condițiilor cerute pentru exceptare, ci ea trebuie, în virtutea unei bune administrări, să stabilească prin propriile mijloace faptele și circumstanțele pertinente. Referitor la amploarea sau la întinderea controlului judiciar, Curtea a considerat în multe rânduri că exercitarea competențelor Comisiei presupune în mod necesar aprecieri complexe în materie economică; de aceea controlul jurisdicțional al Curții asupra acestor aprecieri trebuie să respecte caracterul lor economic, limitându-se la examinarea existenței materiale a faptelor pe care Comisia le-a avut în vedere și la motivarea deciziilor ei, motivare care trebuie să precizeze faptele și considerentele pe care s-au bazat aprecierile Comisiei.

## b) Abuzul de poziție dominantă

Tratatele arată că „orice abuz de poziție dominantă al uneia sau mai multor întreprinderi în interiorul pieței interne sau într-un segment important al acesteia va fi interzis ca fiind incompatibil cu piața internă, atâta timp cât afectează comerțul dintre statele membre”. Noțiunea de „poziție dominantă”, nefiind definită de tratate, a fost definită de Curte ca fiind „o poziție de putere economică pe care o deține o întreprindere și care îi permite să afecteze concurența efectivă de pe piața relevantă printr-un comportament independent față de concurenții, de clienții și în ultimă instanță față de consumatorii săi.” Indicatori ai poziției dominante sunt: nivelul ridicat al cotei de piață al respectiveri întreprinderi, slaba putere economică a concurenților săi, absența concurenței potențiale, controlul resurselor și tehnologiei de către respectiva întreprindere sau existența unei rețele dezvoltate de vânzări a respectivei întreprinderi.

În ceea ce privește abuzul de poziție dominantă, de asemenea nedefinit de tratate, Curtea a arătat că el este un concept obiectiv ce se referă la recurgerea la metode diferite de acelea care creează condițiile unei concurențe normale între produse și servicii pe baza tranzacțiilor operatorilor economici, având ca efect scăderea nivelului de concurență pe o piață deja perturbată de prezența întreprinderii respective. Tratale enumeră exemplificativ câteva cazuri de abuz de poziție dominantă: impunerea directă sau indirectă de prețuri sau condiții comerciale incorecte; limitarea producției, a pieței sau a dezvoltării tehnologice în detrimentul consumatorilor; efectuarea de tranzacții echivalente în condiții diferite cu părți diferite; obligarea celeilalte părți dintr-un contract să accepte obligații suplimentare, neîntâlnite în mod uzual. Alte exemple de cazuri de abuz de poziție dominantă au fost identificate de Comisie și Curtea de Justiție: prețuri stabilite diferit în funcție de zonă, returnarea unei părți din preț către cumpărători pentru fidelitate din partea lor, în scopul de a-i deturna de la alți comercianți, reducerea prețurilor în scopul eliminării concurenței, refuzul furnizării de marfă în scopul eliminării concurenței, refuzul nejustificat al acordării de licențe etc.

Comisia are o putere largă de apreciere (putere discreționară) în privința cazurilor de poziție dominantă și de abuz de poziție dominantă, Curtea limitându-se la a analiza relevanța faptelor, motivarea suficientă a deciziei Comisiei și dozarea corespunzătoare de către aceasta a sancțiunilor aplicate.

#### c) Ajutoarele de stat

Potrivit tratatelor, va fi considerat incompatibil cu piața comună orice ajutor acordat de un stat membru sau din resursele de stat, sub orice formă, care distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producției anumitor bunuri, atâta timp cât afectează comerțul dintre statele membre. Tratatul prevede și excepții, adică ajutoare considerate compatibile cu piața internă:

- ajutorul cu caracter social acordat consumatorilor individuali, cu condiția nediscriminării în funcție de originea produselor în cauză;
- ajutorul acordat pentru repararea daunelor cauzate de dezastre naturale sau de situații excepționale;
- ajutorul acordat zonelor de Est din Germania după reunificarea acesteia.

De asemenea, tratatele arată categoriile de ajutoare care pot fi considerate compatibile cu piața comună în condițiile specificate de ele, de exemplu ajutoarele destinate să favorizeze dezvoltarea economică a regiunilor în care nivelul de viață este foarte scăzut sau în care șomajul este foarte ridicat. Alte categorii de ajutoare care pot fi considerate compatibile cu piața comună pot fi stabilite prin decizie a Consiliului, la propunerea Comisiei. Prin urmare, Comisia și Consiliul dispun de o marjă de apreciere, de o putere discreționară în stabilirea ajutoarelor autorizate, mai redusă în primul caz, mai largă în cel de-al doilea.

Comisia este cea care are sarcina de a proceda la examinarea permanentă a regimului ajutoarelor existent în statele membre. În vederea realizării acestei sarcini statele membre au obligația de a informa în timp util Comisia cu privire la proiectele legislative care urmăresc să instituie un regim sau să modifice regimul existent al ajutoarelor. În cazul în care Comisia consideră că un anumit tip de ajutor de stat nu face parte din excepțiile acceptate, deci nu este compatibil cu piața comună, îi cere statului membru să se justifice în cel mult o lună. Dacă justificările statului nu sunt satisfăcătoare, Comisia decide ca el să modifice sau să elimine ajutorul de stat într-un anumit termen, de regulă două luni. Dacă statul respectiv nu se conformează deciziei Comisiei în termenul stabilit, Comisia sau oricare alt stat membru interesat poate acționa în fața Curții de Justiție. În același timp, statul vizat poate și el recurge la Consiliu, care are dreptul să hotărască în locul Comisiei; dacă el nu se pronunță în cel mult trei luni, decizia rămâne în sarcina Comisiei. Dacă Consiliul se pronunță în favoarea statului vizat, procedura declanșată împotriva lui trebuie să înceteze.

O varietate a ajutorului de stat o constituie subvențiile. Subvenția este definită ca fiind o contribuție în bani sau în natură, acordată pentru susținerea unei întreprinderi, de către cumpărătorul sau utilizatorul

bunurilor sau serviciilor pe care ea le produce, respectiv le prestează. Dacă cumpărătorul/utilizatorul este statul, atunci subvenția este o formă a ajutorului de stat și, deci, în principiu incompatibilă cu piața comună. Noțiunea de ajutor este mai extinsă, mai cuprinzătoare decât cea de **subvenție**, dat fiind faptul că ajutorul presupune nu numai prestațiile propriu-zise, pozitive, așa cum sunt subvențiile, ci și intervențiile care, sub diverse forme, ușurează sarcinile care în mod normal grevează bugetul unei întreprinderi.

### 5.3. Politica comercială comună

Condițiile în care se realizează comerțul țărilor membre cu țările nemembre sunt reglementate de politica comercială comună. Politica comercială comună se întemeiază pe principii uniforme în ceea ce privește modificările tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale privind schimburile de mărfuri și servicii și aspectele comerciale ale proprietății intelectuale, investițiile străine directe, măsurile de liberalizare a comerțului unor produse sau servicii, exporturile, măsurile de apărare comercială, printre care și cele care se iau în caz de dumping și de subvenții. Politica comercială comună se desfășoară în cadrul principiilor și obiectivelor acțiunii externe a Uniunii.

Propunerea măsurilor necesare pentru elaborarea unei politici comerciale comune și, apoi, monitorizarea aplicării lor sunt sarcina Comisiei. În acest sens Comisia poate face, printre altele, propuneri de măsuri care se referă la:

- protecția împotriva dumpingului sau a importurilor subvenționate din țări care nu sunt membre UE
- protecția împotriva altor practici comerciale ilicite;
- protecția împotriva importului, incluzând limitarea perioadei de valabilitate a documentelor de import, în condițiile în care cantitățile mari de anumite produse ar putea prejudicia grav producătorii unionali.

Măsurile de protecție comercială în comerțul cu țările din afara UE pot lua următoarele forme:

- Măsuri de protecție (de salvagardare): tarife, cote, licențe de import, retragerea facilităților tarifare.
- Taxele anti-dumping. Potrivit reglementărilor în vigoare, un produs este considerat ca fiind la preț de dumping, adică subvenționat, dacă prețul său de export către Uniune este mai mic decât valoarea normală a unui astfel de produs. Valoarea normală este de obicei considerată ca fiind prețul solicitat de către exportator pe piața țării sale, în timp ce prețul de export este prețul final solicitat primului cumpărător din Uniune. Diferența dintre cele două prețuri sau suma cu care prețul normal depășește prețul de export este considerată ca marjă de dumping.

- Taxe vamale de contracarare: sunt măsuri care se pot lua pentru a contracara efectele subvențiilor unui produs importat.

- Acordurile voluntare de restricționare: Comisia Europeană este împuternicită să încheie înțelegeri cu o țară terță pentru restricționarea importurilor din aceasta. Aceste înțelegeri se referă de regulă la produse sensibile cum sunt textilele, oțelul și automobilele.

În ceea ce privește dreptul Comisiei de a sancționa practicile de dumping, Curtea a apreciat că, dacă în exercitarea competențelor ce îi sunt recunoscute Comisia are obligația de a constata existența practicilor de dumping și prejudiciul întreprinderilor Uniunii, ea dispune și de o largă putere de apreciere pentru determinarea, în funcție de interesele Uniunii, a măsurilor pe care le consideră necesare pentru a face față situației constatate.

Cu toate acestea, Comisia are obligația de a respecta garanțiile de procedură și obligația de a-și motiva deciziile. Atunci când o decizie a Comisiei de sancționare a dumpingului este contestată la Curte pe motiv de deturmare de putere, în pronunțarea unei hotărâri Curtea va ține seama în mod special de aceste două obligații. Legat de motivarea în fapt a deciziei, având în vedere competența discreționară a Comisiei, o decizie nu va putea fi anulată decât pentru eroare manifestă de apreciere a faptelor.

### 5.4. Politica agricolă comună



Tratatul de la Roma a pus la baza politicii agricole comune (PAC) trei principii:

- circulația liberă a produselor agricole, piața unică, prețuri unice;
- preferința unională: aprovizionarea pieței în primul rând din producție proprie, ceea ce presupune protecție față de importurile la prețuri mai mici și stimularea exporturilor prin subvenții;
- solidaritate financiară: acoperirea în comun a costurilor acestei politici prin taxe, prin intermediul bugetului unional și prin redistribuire.

Politica agricolă comună este una din cele mai importante politici ale Uniunii, cheltuielile cu agricultura reprezentând 45% din bugetul unional. Obiectivele politicii agricole comune sunt următoarele: a) creșterea productivității agriculturii prin promovarea progresului tehnic, prin dezvoltarea rațională a producției agricole și prin utilizarea optimă a factorilor de producție, în special a forței de muncă; b) asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, în special prin majorarea venitului individual al lucrătorilor din agricultură; c) stabilizarea piețelor; d) garantarea siguranței aprovizionărilor; e) asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori.

Pentru realizarea acestor obiective s-a apreciat că este necesară instituirea unei organizări comune a piețelor agricole, organizare care poate îmbrăca una din următoarele forme: a) reguli comune în domeniul concurenței; b) o coordonare obligatorie a diferitelor metode de organizare națională a pieței; c) o organizare europeană a pieței.

În acest sens Comisia prezintă propuneri referitoare la elaborarea și punerea în aplicare a politicii agricole comune. La propunerea Comisiei, Consiliul adoptă regulamente sau decizii privind fixarea prețurilor, taxelor, ajutoarelor și limitărilor cantitative.

#### 5.4.1. Limitele puterii discreționare a Consiliului

##### a) Constrângeri formale

Consiliul este competent pentru elaborarea politicii agricole comune. Dar Consiliul, după cum știm, îi poate delega Comisiei competența de executare a actelor adoptate de el.

##### b) Constrângeri de fond

Cerințe referitoare la claritatea textului și la definirea termenilor: aplicarea dreptului agrar unional la nivel național dă naștere la diverse neînțelegeri legate de interpretarea formulărilor imprecise din textul unional, tendința fiecărui guvern național fiind de a interpreta textul în cadrul propriului sistem normativ și doctrinar.

Cerințe referitoare la realizarea obiectivelor imperative: s-a pus problema dacă este necesar să se stabilească o ierarhie între aceste obiective sau trebuie să li se acorde tuturor aceeași importanță. Curtea a statuat că pentru atingerea obiectivelor menționate instituțiile unionale trebuie să asigure o conciliere permanentă, putând să stabilească pe moment eventuale contradicții între obiective luate separat și, la nevoie, să acorde unuia sau altuia o preeminență temporară impusă de circumstanțele economice. Prin urmare, Consiliul are o putere de apreciere în acordarea priorității unui obiectiv sau altuia.

Această putere discreționară îi lasă Consiliului o diversitate de modalități de intervenție. În acest sens Curtea a arătat că, ținând cont de puterea de apreciere de care dispune Consiliul pentru punerea în practică a unei organizări comune de piață și având în vedere responsabilitățile care îi sunt atribuite prin Tratat pentru definirea mijloacelor corespunzătoare pentru asigurarea realizării progresive a unei piețe unice, diversificarea modalităților de intervenție, în funcție de regiunile Uniunii, nu constituie o discriminare.

Constrângeri privind motivarea în fapt: fiind vorba de un domeniu cu un grad de tehnicitate ridicat, Curtea a recunoscut Consiliului libertatea de apreciere în privința motivării în fapt a deciziilor sale. De exemplu, Curtea i-a recunoscut Consiliului o putere de apreciere în privința situației pieței fructelor și legumelor, referitor la cantitățile disponibile de produse.

Constrângeri privind abuzul de putere: în condițiile în care Consiliul beneficiază de o putere discreționară apreciabilă, iar obiectivele politicii agricole comune permit o marjă de acțiune foarte mare, posibilitatea existenței unui abuz de putere este destul de scăzută.

Constrângeri datorate principiilor generale ale dreptului: anumite principii de drept limitează puterea discreționară a Consiliului: interzicerea discriminării între producătorii/consumatorii din cadrul Uniunii; principiul proporționalității, principiul egalității de tratament, principiul securității juridice, protecția așteptărilor legitime.

#### 5.4.2. Limitele puterii discreționare a Comisiei în aplicarea politicii agricole comune

Verificarea circumstanțelor de fapt: Curtea i-a recunoscut Comisiei o largă putere discreționară în constatarea faptelor, arătând că e vorba de evaluarea unei situații economice complexe; în controlul de legalitate exercitat asupra unui asemenea tip de competență instanța trebuie să se limiteze la examinarea existenței unei eventuale erori manifeste de apreciere sau a unei deturnări de putere.

Acest lucru apare pregnant în puterea acordată Comisiei de a aprecia stabilirea taxelor compensatorii, precum și de a pune în aplicare măsurile de salvagardare (de protecție). Astfel, limitele puterii de apreciere a Comisiei în aplicarea măsurilor de salvagardare împotriva importurilor se rezumă la respectarea condiției ca măsurile să fie luate doar în situații de „perturbare gravă” pentru piața comună, așa cum stabilește tratatul.

Principiile generale ale dreptului: măsurile luate de Comisie trebuie să fie întotdeauna adecvate în raport cu obiectivele Tratatului, astfel încât marja de apreciere a Comisiei se circumscrie respectării principiului proporționalității, al egalității și nediscriminării, al securității juridice și al protecției încrederii legitime.

Vasta putere de apreciere acordată Comisiei se poate explica prin faptul că domeniul agricol necesită numeroase măsuri individuale, nefiind posibilă prevederea tuturor situațiilor în actele normative. O reglementare de amănunt ar crea proceduri greoaie, care ar împiedica flexibilitatea de acțiune a administrației unionale. Pe de altă parte Comisia, fiind un organ supranațional, are rolul de a fixa tendințele integratoare în domeniul pieței agricole comune.

#### 5.5. Uniunea vamală

Uniunea vamală constituie unul din fundamentele Uniunii Europene, ea întinzându-se la ansamblul schimburilor de mărfuri și, pe de o parte, conținând interdicția de a se stabili între statele membre taxe vamale la importul sau exportul de mărfuri și orice taxe cu efect echivalent, iar pe de altă parte implicând stabilirea unui tarif vamal comun (TVC) în relațiile cu țări terțe.

Crearea uniunii vamale a constituit un pas important în direcția creării pieței interne unice, astfel că suprimarea drepturilor de vamă între statele membre și stabilirea unui tarif vamal comun față de terți au reprezentat marile etape ale integrării europene. Cu alte cuvinte, uniunea vamală constituie unul dintre elementele structurale esențiale ale procesului de integrare. Importanța sa economică pentru potențialul economic al statelor membre rezidă în crearea unui spațiu și a unei piețe transfrontaliere, statele membre fiind, prin unirea forțelor lor, mai capabile să facă față concurenței de pe piețele mondiale.

Din punct de vedere politic, tariful vamal comun deschide Uniunii posibilități certe de acțiune în domeniul dezvoltării și în cel al comerțului exterior. Din punct de vedere economic drepturile vamale au o importanță financiară deosebită pentru bugetul Uniunii, întrucât aceste venituri fac parte din resursele proprii ale Uniunii. În sfârșit, uniunea vamală constituie regimul juridic al dispozițiilor unionale și naționale, parțial suprapuse, a căror varietate de subiecte tratate fac din dreptul vamal, după dreptul agrar, un domeniu de integrare avansată, care aduce o contribuție determinantă la crearea *unui drept administrativ european*.

Interdicția drepturilor vamale și a taxelor cu efect echivalent în interiorul Uniunii este absolută și cu efect imediat. Cu toate acestea, realizarea acestui imperativ necesită o vastă legislație

secundară, ceea ce explică importanța deosebită a aplicării tarifului vamal comun de către autoritățile statelor membre.

Ca în dreptul agrar, punerea în aplicare la nivel național a dreptului vamal comportă riscul unei interpretări și al unei aplicări neuniforme. Tariul Vamal Comun (TVC) este stabilit de către Consiliu, el conținând un număr impresionant de poziții tarifare exprimate prin procente din valoarea mărfurilor. Cu toate acestea, TVC-ul nu garantează un tratament uniform la nivelul statelor membre, aplicabil situațiilor de speță, deoarece dispozițiile care fixează condițiile de aplicare a tarifului vamal comun țin de competența de reglementare a autorităților naționale.

Din acest motiv s-a impus cu acuitate adoptarea unor reglementări unionale menite a unifica dreptul vamal, cum sunt, de exemplu, cele referitoare la valoarea vamală a mărfurilor, cele referitoare la originea mărfurilor, cele referitoare la tranzitul unional etc., ceea ce a făcut ca dispozițiile naționale să piardă teren în fața celor ale Uniunii. Totuși, în pofida numeroaselor reglementări unionale și în pofida existenței unei armonizări legislative parțiale, nu se poate afirma că ne aflăm în fața unui domeniu de reglementare uniformă.

Pentru uniformizarea aplicării tarifului vamal comun la scară unională, începând cu anul 1968 au fost adoptate o serie de reglementări cu caracter interpretativ, după cum au fost emise numeroase avize de către Comitetul de nomenclatură a tarifului vamal comun, ceea ce însă nu a împiedicat Curtea de Justiție să dea și ea interpretări TVC-ului în mai multe cazuri.

De principiu, autoritățile vamale ale statelor membre sunt cele care aplică tariful vamal comun, activitatea lor fiind supusă mai întâi controlului instanțelor naționale și apoi, pe cale indirectă, al Curții de Justiție a Uniunii Europene. În ultimă instanță, acesteia din urmă îi revine competența de a decide cum trebuie interpretat un concept vamal comun.

Hotărârea ei este pronunțată în cadrul unei proceduri speciale, în care Curtea nu soluționează litigiul principal, ci se limitează la a furniza judecătorului național o interpretare bazată pe elementele de fapt stabilite în litigiul principal.

Gradul mai mare sau mai mic al preciziei deciziei Curții referitor la pozițiile tarifare depinde de caracteristicile particulare ale pozițiilor și subpozițiilor tarifare respective. Când este posibil să se clasifice o marfă în Tariful Vamal Comun doar pe baza proprietăților determinabile cu exactitate cu ajutorul științei, Curtea de Justiție ia o decizie de clasificare definitivă atunci când constatările de fapt pe baza cărora ea se fundamentează sunt suficiente. Dimpotrivă, dacă poziția sau subpoziția vizează o combinație a caracteristicilor fondate pe aspectul exterior al mărfii, pe folosința căreia aceasta îi este destinată și chiar pe adecvarea sa unei utilizări particulare, se observă o anumită prudență a judecătorilor Curții în clasificarea produsului într-o poziție sau subpoziție dată.

De principiu, Curtea de Justiție menajează puterea de apreciere a autorităților vamale naționale, precizând că această putere trebuie să se fondeze pe caracteristicile obiective ale mărfurilor.

În schimb, Curtea de Justiție îi recunoaște Comisiei o marjă de apreciere de întindere limitată.

Jurisprudența ilustrează flexibilitatea Curții de Justiție în controlul deciziilor naționale privind clasificarea mărfurilor în Tariful Vamal Comun și în controlul deciziilor unionale. Se mai distinge voința Curții de a interpreta de-o manieră clară și precisă noțiunile tarifare, în scopul de a promova o practică uniformă în aplicarea lor.

Principiul securității juridice și cel al bunei administrări sunt regulile de interpretare dominante pentru Curtea de Justiție în domeniul dreptului vamal al Uniunii, ele contribuind decisiv la asigurarea fiabilității regimului vamal unional, de care beneficiază interesele legitime ale operatorilor economici și obiectivele Uniunii în domeniul fiscalității și al politicii comerciale.

## 5.6. Politica socială

Crearea pieței comune presupune, în domeniul liberei circulații a forței de muncă, ca mobilitatea lucrătorilor (salariați în principal) să nu fie împiedicată de amenințarea pierderii drepturilor sociale. Piața Comună nu poate fi pusă în aplicare, deci, fără o rețea socială solidă ce depășește frontierele naționale.

În acest sens, Curtea de Justiție a reiterat că unul dintre scopurile Uniunii este paralelismul între uniunea economică și garanția progresului social printr-o acțiune comună a statelor membre. În statele industrializate, politica socială a devenit un element *sine qua non* al politicii serviciilor publice, înțelegându-se prin aceasta din urmă ansamblul măsurilor destinate să îmbunătățească condițiile de muncă și de viață ale oamenilor. Întinderea conceptului de politică socială corespunde unei mari varietăți a formelor de intervenție a statului, care merg de la asigurările pentru bătrânețe, șomaj etc. la protecția sănătății publice, la reglementarea condițiilor de muncă.

De menționat că tratatele unionale conțin în special obiective de politică economică, fără a cuprinde reglementări coerente și exhaustive în materia politicii sociale, astfel că politica socială generală este de competența statelor membre. Există doar reglementări punctuale. Pe de altă parte, Uniunea trebuie ca în toate domeniile sale de activitate să țină cont de aspecte de politică socială.

Politica socială are ca obiectiv promovarea ocupării forței de muncă, îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, favorizând o evoluție egală, o protecție socială adecvată, dialogul social, dezvoltarea resurselor umane care să permită un nivel ridicat și durabil de ocupare a forței de muncă și combaterea excluderii sociale.

Comisia are misiunea de a încuraja cooperarea între statele membre și de a facilita coordonarea politicilor lor sociale, în special în chestiuni privind: ocuparea forței de muncă; condițiile de muncă; formarea și perfecționarea profesională; securitatea socială; protecția împotriva accidentelor și bolilor profesionale; igiena muncii; dreptul sindical; negocierile colective dintre angajatori și lucrători. În acest scop, Comisia acționează în strânsă legătură cu statele membre, prin studii, prin avize și prin organizarea de consultări, prin inițiative menite să stabilească orientări și indicatori, să organizeze schimbul de bune practici și să pregătească elementele necesare supravegherii și evaluării periodice a situației, atât pentru probleme strict naționale cât și pentru cele care interesează organizațiile internaționale. Parlamentul European este informat cu privire la aceste acțiuni.

Tratatul prevede că fiecare stat membru trebuie să asigure aplicarea principiului remunerării egale a lucrătorilor de sex masculin și a celor de sex feminin pentru aceeași muncă prestată sau pentru una echivalentă. Curtea de Justiție a statuat că o asemenea dispoziție are un efect direct nu numai în raporturile dintre indivizi și state (efect direct vertical), ci și în raporturile între indivizi (efect direct orizontal).

În cadrul programului său de acțiune socială Consiliul a adoptat, printre altele, directive asupra egalității de tratament în diferite domenii, directive cu privire la apropierea legislațiilor statelor membre în materia concedierilor colective, directive privind menținerea drepturilor lucrătorilor în caz de transfer al firmelor de la un proprietar la altul, directive privind protecția salariaților în caz de insolvență a angajatorului.

Un instrument important al politicii sociale unionale este Fondul social european (FSE), a cărui misiune este promovarea în cadrul Uniunii a facilităților de ocupare a locurilor de muncă și a mobilității geografice și profesionale a lucrătorilor, precum și facilitarea adaptării lor la mutațiile industriale și la evoluția sistemelor de producție, în special prin formare și reconversie profesională.

În sfârșit, există reglementările referitoare la coordonarea regimurilor de securitate socială pentru lucrătorii migranți, coordonarea presupunând echivalarea efectelor pe care diferitele legislații naționale le au asupra indivizilor. Aceste reglementări au ca obiect asigurarea menținerii drepturilor sociale ale celor care lucrează permanent sau temporar în alt stat membru al Uniunii, deoarece exercitarea dreptului de liberă circulație ar putea să creeze obstacole sau dezavantaje dacă lucrătorii și-ar pierde drepturile sociale prin deplasarea în alt stat membru. Sunt vizate toate prestațiile sociale legate de exercitarea profesiei: pensia de vârstă, pensia de invaliditate, asigurările de sănătate, indemnizațiile de maternitate, indemnizațiile de accidente de muncă și boli profesionale, indemnizațiile de șomaj, ajutoarele de deces, pensiile de urmaș, alocațiile familiale etc. Se exclud din câmpul de aplicare asistența socială și medicală, prestațiile în favoarea victimelor războaielor, precum și regimurile speciale

ale funcționarilor și ale personalului asimilat. Un lucrător nu poate fi supus în același timp decât legislației sociale a unui singur stat membru, de regulă statul pe teritoriul căruia el lucrează, chiar dacă își are reședința pe teritoriul altui stat membru. Echivalarea efectelor operează astfel: dacă timpul lucrat este o condiție pentru a beneficia de o prestație socială, se iau în considerare perioadele lucrate în orice stat unional, indiferent care stat plătește prestația; dacă survenirea unui eveniment este o condiție pentru a beneficia de o prestație socială, se ia în considerare evenimentul indiferent de statul în care s-a petrecut, ca și când el ar fi avut loc pe teritoriul statului plătitor al prestației. Reglementările menționate mai vizează și transferurile de prestații de la un stat la altul.

Administrația națională este ținută să furnizeze prestațiile prevăzute de aceste reglementări, dacă sunt reunite toate condițiile legale. Ea nu dispune de nici o putere de apreciere care să-i permită să clasifice prestația socială respectivă într-o altă categorie, contrar calificărilor reținute de către Curtea de Justiție.

## VI. FUNCȚIA PUBLICĂ UNIONALĂ

### 6.1. Considerații generale

Statutul funcționarilor unionali se aplică, evident, doar în instituțiile și organele unionale. El joacă însă un rol de potențial model pentru administrațiile naționale, un rol de structurare pe baza unor cerințe minime pe care trebuie să le îndeplinească funcția publică din țările candidate la aderare.

Statutul funcționarilor Comunităților Europene a fost adoptat prin Regulamentul comun CEE, CECA și CEEA 259/1968 al Consiliului și a fost modificat de peste 70 de ori până în prezent. Anterior anului 1968 fiecare Comunitate avea un statut propriu. Acest Statut a devenit apoi cel al Uniunii Europene. El este format din patru părți:

- o primă parte este consacrată statutului propriu-zis al funcționarilor unionali și are un număr de unsprezece anexe. Se prevăd aici drepturile și obligațiile funcționarilor, elementele carierei funcționarilor (modalitatea de recrutare, notarea, avansarea, promovarea, modalitățile de încetare a funcției), condițiile de muncă ale funcționarilor (durata lucrului, concediile), regimul pecuniar și avantajele sociale ale funcționarilor (remunerația, rambursarea cheltuielilor făcute în interes de serviciu, securitatea socială, pensiile, recuperarea sumelor încasate pe nedrept, subrogarea Uniunii în drepturile funcționarilor), regimul disciplinar și căile de atac

- a doua parte este consacrată regimului aplicabil altor categorii de agenți unionali

- a treia parte cuprinde alte reglementări aplicabile funcționarilor și agenților Uniunii Europene

- a patra parte cuprinde reglementări adoptate de comun acord de instituțiile Uniunii Europene și aplicabile funcționarilor și altor agenți unionali.

Opțiunea pentru o reglementare cu valoare de Statut a avut ca efect faptul că a plasat funcția publică unională în categoria funcțiilor publice așa-zis *închise*, funcționarul public unional având astfel o situație legală și regulamentară bazată pe permanența funcției și pe existența unei ierarhii administrative. Se consacră astfel sistemul de „carieră” în funcția publică europeană.

### 6.2. Organizarea funcției publice unionale

Funcționarul unional este persoana care a fost numită într-un post permanent al unei instituții sau al unui organ al Uniunii, printr-un act administrativ scris (ordin de numire) emis de către autoritatea investită cu putere de numire.

Art. 5 din Statut prevede că funcțiile la care el se referă sunt clasate, din punct de vedere al naturii și al nivelului lor, în patru categorii desemnate în ordine ierarhică descrescătoare cu literele A, B, C și D. Astfel, funcționarii unionali sunt împărțiți în patru mari categorii și o categorie aparte:

- Categoria A - comportă opt grade desfășurate pe două gradații, cuprinzând funcții de direcție, de concepție și de studiu. Pentru ocuparea acestor funcții se cer cunoștințe de nivel universitar sau o experiență profesională de nivel echivalent. Funcționarii din această categorie au ca misiune elaborarea politicilor, pregătirea proiectelor de acte juridice și aplicarea legislației unionale. Funcțiile de direcție sunt asigurate de: directori generali (A1), directori (A2), șefi de divizie (A3).

- Categoria B cuprinde cinci grade desfășurate pe două gradații și corespunde funcțiilor de aplicare și încadrare care necesită cunoștințe de nivel de învățământ secundar sau experiență profesională de nivel echivalent. Această categorie îi cuprinde pe funcționarii care primesc și analizează informațiile necesare fie pentru elaborarea politicilor Uniunii, fie pentru supravegherea respectării legislației.

- Categoria C cuprinde cinci grade desfășurate pe două gradații și corespunde funcțiilor de execuție care necesită cunoștințe de învățământ de nivel mediu sau o experiență profesională de nivel echivalent. Aici se regăsesc funcționarii care îndeplinesc misiuni de secretariat și arhivă.

▪ Categoria D cuprinde patru grade desfășurate pe două gradații și corespunde funcțiilor de serviciu care necesită cunoștințe de nivel de învățământ primar, eventual completate cu cunoștințe tehnice

▪ Categoria LA cuprinde interpreții și traducătorii. Aceștia sunt grupați în șase grade, asimilate gradațiilor de la A3 la A8 și desfășurate pe două gradații.

Statutul consacra norma de principiu potrivit căreia funcționarii aparținând aceleiași categorii sunt supuși unor condiții identice de recrutare și de derulare a carierei.

**Recrutarea și promovarea** funcționarilor unionali sunt dominate de principiul concursului, care admite excepții în cazurile expres și limitativ prevăzute de Statut. Astfel, art. 29 pct. 2 din Statut prevede că „o altă procedură de recrutare decât prin concurs poate fi adoptată de către autoritatea investită cu putere de numire pentru recrutarea funcționarilor din gradele A1 și A2 (directori generali, directori), precum și, în cazuri excepționale, pentru posturi care necesită calificări speciale”. Promovarea se referă la trecerea de la un grad inferior la un grad superior.

Pe de altă parte, vechimea atrage în mod automat **avansarea** în funcție. Astfel, prin articolul 44 se instituie principiul potrivit căruia funcționarul care a împlinit doi ani de vechime într-o gradație aparținând gradului său este în mod automat avansat în gradația următoare a acestui grad.

### 6.3. Principiile funcției publice unionale

Drepturile și îndatoririle funcționarului public unional sunt guvernate de următoarele principii:

1. necesitatea asigurării unei independențe absolute a funcționarului public față de orice guvern, autoritate, organizație sau persoană exterioară instituției sale
2. necesitatea asigurării independenței față de statele membre al cărui cetățean e funcționarul
3. funcționarul trebuie să-și realizeze atribuțiile și să-și regleze conduita exclusiv în vederea realizării intereselor Uniunii
4. privilegiile și imunitățile sunt conferite funcționarilor exclusiv în interesul Uniunii
5. funcționarii se găsesc în permanență la dispoziția instituției (fără ca în acest mod să poată depăși durata de 42 de ore de serviciu/săptămână)
6. funcționarii sunt formați și implicați în pregătirea reglementărilor cărora li se supun (Statutul) și în punerea lor în practică.

Aceste principii se regăsesc de cele mai multe ori transpuse și la nivelul funcțiilor publice naționale, fiind evidentă tendința către independența și profesionalizarea celor care au ca rol pregătirea, adoptarea și aplicarea actelor administrative.

## **VII. CONTROLUL EXERCITAT DE ADMINISTRAȚIA EUROPEANĂ ȘI ASUPRA ADMINISTRAȚIEI EUROPENE**

### 7.1. Controlul exercitat de Comisie asupra statelor, altor instituții și particularilor

În calitate de instituție de control Comisia asigură, ca și Curtea de Justiție dar prin alte mijloace, respectarea dreptului unional, fiind numită “păzitoare” a tratatelor. În cadrul atribuției sale de control intră:

- dreptul de a da avize terților (state sau particulari), la cererea lor
- dreptul de informare și verificare la fața locului asupra anumitor (prevăzute de tratate) încălcări ale dreptului unional de către agenții economici; în acest scop, atât statele cât și persoanele fizice și juridice au obligația de a pune la dispoziția Comisiei toate informațiile și documentele necesare, iar statele au obligația de a-i da concursul în caz că verificările întâmpină opunere
- dreptul de sancționare cu amendă (în Uniune) sau în alte modalități (avertisment, retragere a asistenței tehnice sau a ajutorului financiar, punerea sub administrare specială, pe termen limitat, a unei întreprinderi, retragerea materiilor prime nucleare, în C.E.E.A.) a agenților economici, pentru anumite încălcări ale dreptului Uniunii (inclusiv refuzul de a da informațiile și documentele

menționate mai sus sau de a permite verificările menționate); deciziile de sancționare cu amendă și cele de retragere a materiilor prime nucleare sunt executorii

- dreptul de a acționa în fața jurisdicțiilor Uniunii împotriva statelor sau a altor instituții
- dreptul (neexclusiv) de a autoriza statele să adopte măsuri derogatorii de la dreptul unional (clauze de salvagardare), de a stabili perioada de timp în care ele se aplică, de a supraveghea statele în aplicarea lor și de a decide încetarea lor; dreptul de supraveghere îi revine Comisiei chiar și atunci când Consiliul este cel care a autorizat asemenea măsuri sau care a decis încetarea lor

### 7.2. Controlul exercitat asupra administrației unionale de Avocatul european al Poporului

Acesta este un control de tip administrativ. Avocatul european al Poporului este o persoană fizică aleasă de Parlament, acesta stabilindu-i statutul și condițiile generale de exercitare a funcției; cu toate acestea el este independent, exercitându-și funcția în interesul Uniunii și al cetățenilor ei, fără a solicita și primi instrucțiuni de la nimeni; ca o garanție a independenței, el poate fi demis doar de Curtea de Justiție, la cererea Parlamentului, dacă a comis greșeli grave sau nu mai îndeplinește condițiile cerute de funcție. Avocatul european al Poporului cercetează fie la plângere - adresată direct sau printr-un parlamentar european -, fie din proprie inițiativă, cazurile de proastă administrare (fie activități abuzive, ilegale, fie activități care denotă doar neglijență) din partea instituțiilor/organelor/organismelor unionale, fiind excluse activitățile jurisdicționale ale celor trei instanțe unionale, activitățile care sunt pe rolul justiției, până la pronunțarea unei soluții asupra lor, precum și cele care sunt în curs de a fi examinate de Parlament ca urmare a unor petiții. Dreptul de a se adresa Avocatului european al Poporului european aparține oricărei persoane fizice/juridice cu domiciliul/sediul stabil în Uniune. Plângerile trebuie adresate în cel mult doi ani de la luarea la cunoștință a activităților criticate, după epuizarea unor demersuri administrative pe lângă instituția/organul în cauză. Activitățile criticate trebuie să-l(i) privească direct pe petent(ți), care trebuie să poată fi identificat(ți).

Avocatul european al Poporului prezintă Parlamentului rapoarte anuale și asupra fiecărui caz în parte. Toate instituțiile și organele naționale și unionale sunt obligate să pună la dispoziția lui informațiile și documentele necesare, agenții lor fiind obligați să depună mărturie sau să facă declarații. Avocatul european al Poporului caută la început o reglementare amiabilă a problemei; în caz de eșec el îi adresează instituției/organului/organismului recomandări, la care aceasta/acesta trebuie să răspundă printr-un aviz circumstanțiat; avizul stă la baza raportului pe care Avocatul european al Poporului îl înaintează Parlamentului cu eventuale recomandări. Parlamentul ia măsurile care intră în competențele sale sau sesizează instituțiile corespunzătoare.

### 7.3. Controlul exercitat asupra administrației unionale de către Parlament

Acesta este un control de tip politic. Parlamentul își exercită controlul, direct sau indirect, asupra mai multor instituții unionale: Comisia, B.C.E., Curtea de Conturi, o formă de control putând fi considerată și participarea la numirea sau desemnarea membrilor lor. Deși Consiliul exercită câteodată atribuții executive, deci administrative, Parlamentul are un drept de control redus la acțiunile în justiție împotriva lui. Controlul direct, care presupune posibilitatea Parlamentului de a sancționa el însuși, se exercită doar asupra Comisiei. Formele de control, direct sau indirect, exercitat asupra Comisiei sunt: alegerea președintelui ei și votul de aprobare dat întregii Comisii de către Parlament, ocazie cu care ea depune jurământul în fața lui și își prezintă programul de activitate; prezentarea de către Comisie, în cursul mandatului ei, de rapoarte anuale privind activitatea trecută și viitoare a Uniunii; posibilitatea Parlamentului de a pune comisarilor întrebări scrise sau orale, la care ei sunt obligați să răspundă; posibilitatea particularilor de a adresa Parlamentului petiții și reclamații privind activitatea Comisiei, reclamațiile putând duce la constituirea unei comisii de anchetă; descărcarea dată de Parlament Comisiei pentru execuția bugetului, după audierea raportului Curții de Conturi și a Comisiei însăși; posibilitatea



Parlamentului de a destitui Comisia printr-o moțiune de cenzură; posibilitatea Parlamentului de a introduce în justiție acțiuni de diverse tipuri împotriva Comisiei.

Asupra altor instituții Parlamentul exercită un control prin intermediul informărilor, consultărilor, rapoartelor, petițiilor, comisiei de anchetă și acțiunilor în justiție, precum și al participării la numirea sau desemnarea membrilor lor. Astfel, B.C.E. este obligată să prezinte rapoarte anuale Parlamentului cu privire la activitatea sa; președintele, vicepreședintele și cei 4 membri ai săi sînt numiți cu consultarea Parlamentului. Curtea de Conturi elaborează un raport referitor la executarea bugetului de către Comisie, așa cum am văzut mai sus; membrii săi sînt numiți și ei cu consultarea Parlamentului.

Dreptul de petiționare aparține oricărei persoane fizice sau juridice cu domiciliul, respectiv sediul stabil pe teritoriul Uniunii; Parlamentul a decis chiar să examineze și petițiile adresate de persoane cu domiciliul/sediul în afara Uniunii, dacă este vorba de o problemă ce interesează Uniunea. În exercițiul acestui drept colectivitățile locale sunt asimilate particularilor. Petițiile pot viza numai domeniile de activitate ale Uniunii, deși activitățile pot fi nu numai ale instituțiilor ci și ale unui stat membru, activitățile vizate trebuie îl(i) afecteze direct pe petiționar(i) iar acesta(aceștia) trebuie să poată fi identificat(ți). Sunt excluse aceleași activități ca cele menționate la Avocatul european al Poporului. Parlamentul are obligația de a răspunde, indiferent de răspuns, de a motiva clasarea unei petiții și de a acționa în limitele competențelor sale, adică de a lua el măsurile corespunzătoare sau de a sesiza instituțiile competente în acest sens.

Particularii au de asemenea dreptul de a face reclamații, care determină crearea unei comisii de anchetă a Parlamentului, împotriva activităților ilegale, abuzive ale instituțiilor și organelor unionale sau ale organelor statelor membre acționând în sfera competențelor unionale, care îl/îi vizează direct și personal pe reclamant(ți), cu excluderea deciziilor pur politice, a activităților jurisdicționale ale jurisdicțiilor unionale, precum și a acelor activități care fac obiectul unui dosar aflat pe rolul justiției, în acest ultim caz până se dă o hotărâre asupra lor.

#### 7.4. Controlul exercitat de instanțele Uniunii asupra administrației unionale

##### a) Procedura chestiunii preliminare

Spre deosebire de acțiunile care se introduc direct la instanțele unionale, aceasta este o procedură indirectă, declanșată în fața instanțelor naționale. Ea constă în soluționarea unei chestiuni ridicate în cursul unui litigiu în fața instanțelor naționale, chestiune numită prealabilă (preliminară) deoarece soluționarea ei trebuie să aibă loc în prealabil, de ea depinzând soluția litigiului. Chestiunea preliminară constă fie în interpretarea unui act juridic unional aplicabil în litigiul național, fie în aprecierea validității, adică a legalității unui act juridic unional aplicabil în litigiul național. Procedura presupune o cooperare între jurisdicțiile naționale și cele unionale competente (mai precis doar Curtea la ora actuală), deoarece primele sunt competente să soluționeze litigiul propriu-zis iar Curtea este competentă să soluționeze chestiunea prealabilă. Tocmai fiindcă este vorba de o cooperare, Curtea nu are posibilitatea de a controla respectarea hotărârilor ei de către jurisdicțiile naționale și, dacă este cazul, de a anula hotărârile acestora.

Așadar, chestiunea preliminară în interpretare constă în întrebarea pe care o jurisdicție națională, din oficiu sau sesizată de părți în cadrul în cadrul unui proces aflat înaintea ei, o pune Curții privitor la semnificația exactă a actului unional aplicabil în acel proces, iar chestiunea preliminară în aprecierea validității constă în întrebarea pe care o jurisdicție națională o pune Curții privitor la validitatea actului unional aplicabil într-un proces aflat înaintea ei.

Interpretarea înseamnă stabilirea sensului exact al actului și include și aplicarea lui în timp, în spațiu și asupra persoanelor, precum și eventualul lui efect direct. Validitatea înseamnă legalitatea actului, adică conformitatea lui cu actele superioare, atât în conținut (legalitate intrinsecă sau materială) cât și în formă (legalitate extrinsecă sau formală).

Procedura în ambele sale variante este în principiu facultativă pentru instanțele naționale, cu excepția cazului în care litigiul este judecat de o instanță ale cărei hotărâri nu mai sunt susceptibile

de a fi atacate pe plan intern cu nici o cale ordinară. Trebuie făcută însă precizarea că instanțele naționale nu pot invalida un act unional, singurele lor opțiuni fiind să aplice actul, care este prezumat valid până la proba contrară, sau să declanșeze procedura preliminară, dacă au îndoieli cu privire la validitatea actului.

Obiectul chestiunii în interpretare îl constituie toate tipurile de acte juridice administrative, indiferent că au caracter obligatoriu sau facultativ, că au sau nu efect direct, că sunt numite, tipice, atipice sau nenumite. În schimb, obiectul chestiunii în aprecierea validității îl constituie doar actele obligatorii, indiferent însă că au sau nu efect direct.

Jurisdicția națională poate trimite chestiunea la jurisdicția unională în orice fază a procesului, nefiind legată de cererea părților sau a Ministerului Public și neputând fi împiedicată de o eventuală înțelegere a părților în sens contrar.

Motivetele de invaliditate sunt aceleași cu cele de la acțiunea în anulare.

Atât hotărârile de interpretare cât și cele care invalidează un act unional sunt obligatorii cu titlu general, adică se impun nu numai instanței naționale care a ridicat chestiunea și instanțelor superioare ei care judecă în căile de atac, ci oricărei alte instanțe care are de aplicat același act unional. Aceasta înseamnă că instanțele naționale nu mai pot da actului unional o altă interpretare decât cea a Curții de Justiție, dar ele pot cere acesteia o nouă interpretare, în lumina schimbărilor de context. De asemenea, aceasta înseamnă că un act invalidat nu mai poate fi aplicat de nimeni, după cum nu mai pot fi aplicate nici actele, unionale sau naționale, adoptate pe baza lui. Instituția autoare a unui act invalidat are obligația de a-l scoate din vigoare și de a scoate din vigoare toate actele adoptate de ea pe baza respectivului act. De asemenea, autoritățile naționale au obligația de a scoate din vigoare toate actele naționale adoptate pe baza actului unional invalidat. Efectele hotărârilor se produc în principiu retroactiv, adică de la momentul adoptării actului, cu excepțiile decise de instanța unională însăși. Un act a cărui validitate este confirmată poate fi repus în discuție ulterior pentru alte motive, în cadrul aceluiasi tip de procedură sau al altuia.

Hotărârile date de Tribunal, dacă e cazul, pot fi reexamine de către Curte, la propunerea avocatului general, dacă acesta estimează că există riscul să fie afectate unitatea și coerența dreptului unional; propunerea trebuie făcută în termen de o lună de la pronunțarea hotărârii iar Curtea trebuie să decidă tot în termen de o lună dacă este cazul să reexamineze sau nu hotărârea Tribunalului. Tocmai pentru că există posibilitatea unei reexaminări, răspunsurile Tribunalului la chestiunile preliminare ridicate își vor produce efectele doar de la expirarea termenului în care se putea cere reexaminarea, dacă aceasta nu s-a cerut, de la expirarea termenului în care Curtea trebuia să decidă dacă este cazul unei reexaminări, dacă propunerea în acest sens a fost făcută dar Curtea nu a i-a dat curs, respectiv de la decizia Curții de a nu deschide procedura de reexaminare. În caz de deschidere a procedurii de reexaminare, în funcție de soluția dată acesteia răspunsurile Tribunalului la chestiunile preliminare își vor produce efectele de la data finalizării procedurii sau, dimpotrivă, vor fi înlocuite cu răspunsurile Curții.

## b) Acțiunea în anulare

Ea se exercită în scopul anulării actelor administrative considerate a fi fost adoptate cu încălcarea unor prevederi superioare lor. Obiectul ei îl constituie actele administrative obligatorii, fie ele normative sau individuale, numite, tipice, nenumite sau atipice.

Reclamanții se împart în două categorii: cei privilegiați - statele membre, instituțiile unionale și Comitetul Regiunilor - și cei ordinari - particularii (persoane fizice și juridice de stat sau particulare) și statele străine. Celor privilegiați nu li se cere un interes de a acționa, căci sunt prezumați că apără legalitatea unională, dar Banca Centrală Europeană, Curtea de Conturi și Comitetul Regiunilor nu pot acționa decât pentru apărarea prerogativelor lor și, în ceea ce privește Comitetul Regiunilor, pentru respectarea principiului subsidiarității. Este de precizat că pentru actele Consiliului de Administrație al B.E.I. reclamanți pot fi numai Comisia și statele membre iar

pentru actele Consiliului Guvernatorilor al B.E.I. numai Comisia, statele membre și Consiliul de Administrație.

Reclamanților ordinari li se cere să aibă un interes, care poate fi material sau moral, și care trebuie să fie personal, actual și prezent pe tot parcursul procesului; în plus, ei nu pot ataca decât actele individuale care le sunt destinate sau care le privesc direct și individual, precum și actele normative care îi privesc direct și care nu comportă măsuri de execuție.

Acțiunea nu poate viza decât legalitatea și nu aprecierea situației de fapt, adică, de exemplu, oportunitatea adoptării unui act sau caracterul adecvat al conținutului actului; prin excepție, ea poate viza acte afectate de abuz de putere, acte în care aprecierea instituției s-a bazat pe fapte manifest inexacte sau inexistente, acte în care aprecierea instituției este manifest eronată deși s-a bazat pe fapte existente și exacte, precum și acte în care mijloacele de atingere a scopului sunt disproportionale sau inadecvate, inapte în raport cu el.

Motivele de nulitate prevăzute de tratate sunt: necompetența, fie a Uniunii (absolută), fie a instituției autoare a actului (relativă), violarea formelor substanțiale, adică încălcarea regulilor de formă prescrise pentru adoptarea unui act (exemple: inexistența datei și a semnăturii președintelui instituției, neindicarea bazei juridice, nemenționarea formalităților obligatorii, nemotivarea sau motivarea incompletă, nerespectarea procedurii de vot, nerespectarea obligației de a audia persoana față de care s-a luat o măsură defavorabilă), violarea dreptului unional, adică încălcarea unor reguli de natură materială superioare actului în discuție (exemple: lipsa oricărei baze juridice, eroarea asupra bazei juridice aplicabile, neconformitatea de conținut cu actul superior, aplicarea greșită a acestuia din urmă), abuzul de putere (adică urmărirea unor obiective diferite de cele prevăzute în tratate, lipsa interesului public sau prezența unuia greșit, ascunderea unor mobiluri inacceptabile în spatele obiectivelor afișate). Acest ultim motiv se întâlnește în cazul puterii discreționare. Primele două motive pot fi invocate și din oficiu de către instanță.

Termenul de introducere a acțiunii este de două luni de la publicarea, notificarea sau luarea la cunoștință a actului, după caz.

Hotărârea prin care este anulat total sau parțial un act unional are autoritate absolută sau generală, actul devenind inaplicabil la modul general. Hotărârea prin care se respinge o acțiune în anulare are o autoritate variabilă, în funcție de motivul respingerii. Anularea se produce în principiu retroactiv, instanța având însă dreptul de a decide menținerea unora sau a tuturor efectelor unui act normativ anulat, precum și de a permite aplicarea în continuare a unui act normativ anulat, până la adoptarea unuia nou, valabil. Instituția autoare a actului anulat este obligată să-l scoată din vigoare, să facă la fel cu actele de aplicare și cu cele de confirmare a actului anulat, să repare prejudiciul cauzat reclamantului, precum și, eventual, să adopte un act nou, evident legal. Un act anulat pentru violarea formelor prescrise poate fi refăcut cu respectarea lor, chiar cu efect retroactiv.

### c) Acțiunea în carență (împotriva omisiunii de a acționa)

Ea se exercită împotriva neadoptării de către instituțiile și organele Uniunii a unui act juridic la care le obligă tratatele sau un act juridic superior (inclusiv o hotărâre a unei instanțe unionale). Neadoptarea semnifică aici nepronunțarea, tăcerea instituției, refuzul expres al adoptării putând fi atacat cu acțiune în anulare; de asemenea, refuzul, fie el expres sau tacit, de a modifica sau abroga un act, poate fi atacat tot cu acțiune în anulare. Actele a căror adoptare se cere trebuie să fie acte obligatorii pentru reclamanții persoane fizice sau juridice, respectiv pot fi acte obligatorii sau facultative pentru statele membre și instituțiile unionale; pentru ambele categorii actele pot fi normative sau individuale.

Acțiunea poate fi introdusă doar după o invitație prealabilă adresată instituției/organului/organismului respectiv într-un termen rezonabil, termen care se apreciază de către instanță de la caz la caz, deoarece nu există prevederi în tratate. Instituția/organul/organismul este ținut să răspundă în termen de două luni, fie adoptând actul care i se cere, fie refuzând expres

adoptarea lui. Termenul de introducere a acțiunii este de două luni de la expirarea termenului menționat anterior.

Hotărârea dată într-o astfel de acțiune are caracter constatativ, de constatare a curenței. Instituția/organul/organismul responsabil are obligația de a emite actul necesar; în caz de neconformare va putea fi introdusă o nouă acțiune de acest tip.

#### d) Acțiunile agenților economici contra sancțiunilor (contenciosul sancțiunilor)

Este vorba de acțiunile agenților economici împotriva deciziilor prin care Comisia sau B.C.E. i-a sancționat pentru diferite încălcări ale dreptului unional, în Uniune cu amendă, în C.E.E.A. cu avertisment, retragerea unor avantaje speciale (asistență financiară sau tehnică), punerea întreprinderii sub administrare specială pentru maximum 4 luni sau retragerea materiilor brute sau a materiilor fisile speciale. Spre deosebire de Uniune, unde acțiunea în instanță nu suspendă executarea sancțiunii, în C.E.E.A. acțiunea este suspensivă. În Uniune, dacă se prevede astfel în regulamentul cadru care instituie sancțiunile, competența instanței este una de plină jurisdicție; în lipsa unei prevederi în acest sens numai o acțiune în anulare este deschisă împotriva deciziilor de sancționare. Dimpotrivă, în C.E.E.A. competența este astfel în mod necondiționat, sancțiunile fiind de altfel stabilite direct de tratat. Caracterul de plină jurisdicție înseamnă că instanța poate dispune anularea deciziei sau modificarea ei, precum și acordarea de despăgubiri în ambele variante, după cum poate adresa și ordine instituțiilor, deși este obligatoriu să se ceară în primul rând anularea sancțiunii pentru a ne afla în cadrul contenciosului sancțiunilor.

Nu se prevede în tratate nici un termen de sesizare a instanței; dacă nu există nici o prevedere în acest sens în regulamentul cadru al Uniunii care instituie sancțiunile, se apreciază că acțiunea trebuie introdusă în termenul acțiunii în anulare. Aceste considerații sunt valabile și pentru C.E.E.A.

#### e) Acțiunile funcționarilor Uniunii contra acesteia (contenciosul funcției publice)

Ele constau în orice fel de litigiu născut în legătură cu serviciul între funcționarii Uniunii și instituțiile, organele și organismele ei, inclusiv Avocatul european al Poporului și Controlorul european al protecției datelor personale, fie că se cere anularea sau modificarea unui act care îi privește direct și personal (de exemplu o decizie de eliberare din funcție, de sancționare disciplinară etc.), fie că se cere adoptarea unui act - impusă de tratate sau de un act superior - care i-ar privi direct și personal, fie că se cere repararea unui prejudiciu cauzat lor de un act ilegal, de neadoptarea ilegală a unui act sau de o măsură ilegală. Interesul poate fi material sau moral, dar trebuie să fie cert și actual. Litigiile de natură bănească sunt de plină jurisdicție, celelalte se limitează la anularea actului, respectiv la constatarea curenței. Acest tip de acțiuni este reglementat exclusiv de Statutul funcționarilor unionali, adoptat prin regulament al Consiliului și Parlamentului.

Noțiunea de funcționar include atât persoana care a fost numită prin act administrativ - adică funcționar în sens restrâns -, cât și persoana angajată cu contract de muncă sau de alt tip asimilat - adică agent; de asemenea, ea include nu numai titularii unui post ci și stagiarii, precum și foștii funcționari - pensionați sau aflați în alte activități - și candidații la o funcție unională; sunt însă excluși agenții locali, care sunt supuși legislațiilor statelor în care se află instituțiile sau în care lucrează agenții și pentru care sunt competente jurisdicțiile naționale.

Pârât(ă) într-o astfel de acțiune poate fi orice instituție, organ sau organism unional.

Obiectul acțiunii îl poate constitui:

- actele ilegale obligatorii prejudiciabile, cu caracter individual sau general; actele individuale trebuie să fie destinate reclamantului sau, dacă sunt destinate altuia/altora, să îl privească direct și personal; actele generale trebuie să fie pur interne
- măsurile (în sens de operațiuni materiale, fapte) ilegale prejudiciabile

- neadoptarea ilegală prejudiciabilă de acte obligatorii cu caracter individual; actele trebuie să fie fost destinate reclamantului sau, dacă sunt destinate altuia/altora, să îl privească direct și personal

Acțiunea trebuie precedată de o cerere în ultimele două ipoteze, deoarece reclamantul trebuie să ceară repararea prejudiciului, respectiv adoptarea unui act; cererea trebuie introdusă la "Autoritatea investită cu puterea de numire" (AIPN, care poate fi instituția în care lucrează reclamantul sau o alta) iar aceasta are la dispoziție un termen de patru luni pentru a răspunde. Indiferent însă că se impunea sau nu cererea inițială, este obligatorie (apoi) (și) o reclamație prealabilă adresată AIPN și având ca obiect fie actul adoptat în prima și în cea de-a treia ipoteză, fie răspunsul tacit sau expres negativ la cererea de reparare a prejudiciului, în cea de-a doua ipoteză, respectiv la cererea de adoptare a unui act, în cea de-a treia ipoteză; reclamația trebuie introdusă în termen de trei luni de la publicarea, notificarea sau luarea la cunoștință a actului, după caz, respectiv de la notificarea răspunsului sau de la expirarea termenului în care instituția era ținută să răspundă cererii inițiale; instituția este obligată să răspundă la reclamație în termen de patru luni. Reclamația nu este necesară în cazul în care AIPN nu are nici puterea de a adopta actul în locul instituției sau organului în care lucrează funcționarul (dacă este distinctă de acestea), nici pe cea de a anula sau modifica actul adoptat, nici în cazul în care reclamantul s-a înșelat cu privire la actul prejudiciabil, reclamația fiind îndreptată împotriva altui act, nici când reclamantul introduce o a doua acțiune care face corp comun cu prima. Acțiunea în fața instanței vizează răspunsul dat reclamației, fie el expres negativ sau implicit, și trebuie introdusă în termen de trei luni de la notificarea lui sau de la expirarea termenului în care instituția era ținută să răspundă.

Instanța poate anula sau modifica actele ilegale, cu excepția deciziilor de sancționare disciplinară care nu pot fi decât anulate (sau menținute); poate constata neadoptarea ilegală a unui act; poate acorda despăgubiri în toate cazurile, deci în caz de anulare, de constatare a carenței sau când s-a cerut doar acest lucru. Ea poate face recomandări privind modul de executare a hotărârii.

Se apreciază că instituția/organul pârât are obligația să scoată din vigoare actul anulat, respectiv să adopte actul impus de dispoziții superioare.

#### f) Acțiunea în răspundere extracontractuală a Uniunii

Numită și acțiune în indemnizare sau în reparație, ea are ca obiect repararea prejudiciilor cauzate, în lipsa unui contract, unor persoane fizice sau juridice sau unor state (membre sau nu), fie de către Uniune pentru instituțiile/organele/organismele ei, respectiv pentru agenții (funcționarii) ei în exercițiul atribuțiilor de serviciu, fie de către B.C.E. pentru ea sau pentru agenții ei în exercițiul atribuțiilor lor. Este vorba, deci, de o răspundere extracontractuală, fie pentru fapta proprie, dacă agenții autori efectiv ai prejudiciului sunt reprezentanții legali ai instituțiilor/organelor/organismelor respective, fie pentru fapta altuia, în calitate de angajator, dacă agenții sunt simpli angajați. Răspunderea Uniunii este antrenată pentru orice instituție, organ sau organism, inclusiv pentru Curte și cele două Tribunale, în măsura în care este vorba de atribuțiile lor administrative, precum și pentru BEI, deși aceasta are personalitate juridică.

Calitatea de pârât într-o acțiune îndreptată împotriva Uniunii o are instituția/organul/organismul care a cauzat sau al cărei (cărui) agent a cauzat paguba, chiar dacă răspunderea aparține Uniunii. Victima poate atrage în justiție doar Uniunea/B.C.E., nefiind posibilă chemarea în judecată și/sau numai a agentului care a cauzat paguba.

Prejudiciul poate fi cauzat de un act ilegal, de neadoptarea ilegală a unui act sau de o măsură ilegală (faptă juridică).

Termenul de introducere a acțiunii este de cinci ani de la data producerii faptului generator al prejudiciului sau, dacă reclamantul n-a avut cunoștința de acel fapt decât după expirarea termenului de cinci ani, de la data luării lui la cunoștință.

Condițiile răspunderii Uniunii sunt: actul/măsura/neadoptarea unui act; culpa (vinovăția); prejudiciul; legătura de cauzalitate dintre actul/măsura/neadoptarea unui act și prejudiciu. În cazul actelor juridice culpa nu poate consta decât în ilegalitatea lor, dar nu orice ilegalitate valorează

culpă: ea trebuie să constea într-o “necunoaștere gravă și manifestă de către instituție a limitelor impuse puterilor sale de apreciere” în cazul actelor adoptate în cadrul unei puteri discreționare; pentru actele adoptate în cadrul unei competențe obligate și pentru operațiunile materiale este suficientă o ilegalitate ușoară.

Prejudiciul trebuie să fie direct, să aibă o existență certă, să aibă un quantum determinat sau determinabil, să fie personal și, dacă a fost cauzat de un act emis în cadrul unei puteri discreționare, să fie special și anormal. Prejudiciul este anormal atunci când depășește riscurile normale inerente activității economice din domeniul de activitate al victimei; este special atunci când îl individualizează pe reclamant, adică când îl afectează pe el anume sau când afectează un grup restrâns și delimitat (identificabil) din care face parte și reclamantul. De asemenea, prejudiciul poate fi prezent sau viitor, material sau moral. De precizat că este indemnizabil numai prejudiciul adus drepturilor sau intereselor legitime ale victimei.

În ceea ce privește legătura de cauzalitate dintre actul/faptul ilicit și prejudiciu, dacă în cadrul ei se interpune fapta victimei sau fapta unui terț (inclusiv forța majoră) reparația va fi redusă sau nu va fi acordată.

Daunele plătite vor putea fi recuperate de instituție de la funcționarul vinovat numai în caz de culpă gravă a acestuia.

Un caz particular îl reprezintă cel în care prejudiciul a fost cauzat de activitatea combinată a Uniunii și a unuia sau a mai multor state membre, adică ipoteza în care statul și Uniunea desfășoară în comun activități, operațiuni materiale, când se pune problema care este jurisdicția competentă să acorde reparația: cea națională sau cea unională? Curtea a stabilit că acțiunea se introduce de regulă în primul rând în fața jurisdicțiilor naționale, pentru ca acestea să condamne statul pentru partea lui, după care ea va fi introdusă la jurisdicțiile unionale, pentru ca acestea să condamne Uniunea pentru partea ei și, eventual, pentru diferența de prejudiciu rămasă nereparată pe plan național; prin excepție, acțiunea va putea fi introdusă direct la justiția unională în cazul în care căile procedurale naționale nu există sau sunt insuficiente pentru a asigura repararea prejudiciului. Rezultă, deci, că competența jurisdicțiilor unionale este subsidiară față de cea a instanțelor naționale.

De regulă acțiunea în reparație se judecă în două faze, cea de-a doua putând să nu aibă loc: în prima fază instanța constată răspunderea Uniunii și existența obligației de reparare, trimitând apoi părțile să se înțeleagă între ele cu privire la evaluarea și stabilirea daunelor; dacă acordul nu este posibil, se ajunge la a doua fază în fața instanței, în care ea va stabili aceste aspecte. La fel, acțiunea va cuprinde la început doar prima fază în cazul în care prejudiciul are caracter viitor și nu poate fi încă evaluat, repararea lui urmând să aibă loc într-o fază ulterioară.

g) Acțiunile particularilor împotriva Oficiului de armonizare pe piața internă (mărci, desene și modele industriale) și a Oficiului comunitar de varietăți vegetale (contenciosul proprietății intelectuale)

Este vorba de acțiuni în anularea deciziilor date de camerele de recurs ale Oficiilor menționate, ele prezentând particularități față de acțiunile în anulare propriu-zise deoarece trebuie precedate de faza administrativ-jurisdicțională în fața camerelor de recurs ale respectivelor Oficii.

Procedura în fața camerelor de recurs are ca obiect deciziile date în privința cererilor de înregistrare de mărci, desene, modele industriale sau varietăți vegetale și se declanșează în termen de 2 luni de la notificarea deciziei contestate. Camera de recurs poate judeca ea însăși fondul cauzei sau poate retrimite cauza la serviciul respectiv, pentru reexaminarea fondului de către acesta.

Acțiunea în fața Tribunalului se introduce la rândul ei în termen de 2 luni de la notificarea deciziei camerei de recurs. Reclamant nu poate fi decât cel care a fost parte la procedura prealabilă în fața camerei de recurs. Motivele de anulare sunt aceleași cu cele de la acțiunea în anulare propriu-zisă. Instanța are însă nu numai posibilitatea de a anula decizia contestată, ci și de a o modifica, ceea ce înseamnă o competență de plină jurisdicție. Ca și la acțiunile în anulare, Oficiile sunt obligate să ia toate măsurile pe care le presupune executarea hotărârii.