ANALELE ŞTIINTIFICE ALE UNIVERSITATII „AL.I.CUZA" IASI
Tomul LVI, Ştiinţe Juridice, 2010

PRIMATUL DREPTULUI COMUNITAR

OLGA ANDREEA URDA

Résumé

Le droit communautaire, par sa nature spécifique, ne peut pas se voir opposer un texte de droit interne sans perdre justement son caractère communautaire. Dans le cas contraire, l'édifice communautaire s'écroule.

La construction européenne est en très grande partie une Europe pour le droit. Cela suppose que le droit communautaire s'introduise de manière satisfaisante dans l'ordre juridique des Etats membres en primant sur lui. Cette primauté est établie par les traités, mais surtout par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes qui a précisé les relations de l'ordre juridique communautaire avec celui des Etats membres, et apporte une protection juridique unifiée à tous les citoyens européens.

La primauté du droit communautaire s'entend de la primauté d'une règle communautaire sur une règle interne de sens contraire, et non de la primauté de tout le droit communautaire sur tout le droit interne. C'est un principe logique affirmé par la Cour de justice et reconnu dans tous les Etats membres.

Mots clés*: construction européenne, droit communautaire, protection juridique, la primauté du droit communautaire, règle communautaire, droit interne*

Noţiune

Comunitatea europeană a creat de-a lungul celor 50 de ani de existenţă, un sistem de instituţii şi valori care a devenit "forţa gravitaţională", pentru întregul continent european[1].

Dreptul comunitar s-a afirmat de la început ca "un drept superior" sistemelor de drept naţionale, având o "aplicaţie directă" în ordinea juridcă a statelor membre ale Uniunii Europene.

---

[1] Ion Jinga, *Uniunea Europeană în căutarea viitorului*, Revista română de Drept comunitar, Nr. 2/2006, Editura Rosetti, Bucureşti, 2006, p. 20.

De subliniat însă că raporturile dintre dreptul comunitar şi sistemele de drept naționale au un caracter complex şi bivalent întrucât, pe de o parte, acest aport se caracterizează prin recepționarea dreptului comunitar, iar, pe de altă parte, şi prin preluarea din sistemele naționale şi integrarea în sistemul dreptului comunitar a reglementărilor cele mai avansate, clare, coerente care includ idea integrării.

Însăşi noțiunea de Comunitate implică supremația ordinii juridice comunitare asupra dreptului național. Cum ar putea să existe politici comune, o piață comună, dacă votând o lege națională, fiecare stat ar putea să repună în dicuție sau să contrazică ceea ce s-a decis de către şi pentru partenerii săi, inclusiv de către el însuşi[2].

Prioritatea dreptului comunitar față de dreptul național al statelor membre reprezintă o consecință logică a constituirii unei organizații cu caracter supranațional în cadrul căreia, pentru anumite domenii, sunt adoptate reglementări la nivelul întregii Comunități[3].

Esențialul ce trebuie reținut este că în cazurile în care se produce o anumită concurență sau chiar coliziune între ordinea de drept comunitar şi ordinea de drept națională, acestea trebuie rezolvate ținându-se seama de "principiul priorității dreptului comunitar"[4].

Efectul direct al normei comunitare poate avea drept consecință o situație în care o normă comunitară conferă în mod direct nişte drepturi, iar acestea prin exercitarea lor intră în conflict cu prevederile unei norme din dreptul național. Un astfel de conflict de norme poate fi soluționat doar dacă se acordă prioritatea uneia dintre ele[5].

Datorită faptului că dreptul comunitar European este aplicabil în mod direct şi imediat în ordinea juridică internă a statelor membre, norma comunitară se întâlneşte, la acest nivel, în mod firesc, cu norma internațională.

---

[2] José Echkenazi, *Ghidul Uniunii Europene*, Editura Niculescu, Bucureşti, 2008, p. 92.

[3] Victor Duculescu, *Dreptul integrării europene – Tratat elementar*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 211.

[4] Vasile Pătulea, *Principiul primordialității dreptului comunitar fațăde sistemele de drept naționale ale statelor membre ale Uniunii Europene*, Revista Dreptul, Nr. 7/2005, Uniunea Juriştilor din România, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2005, p. 235.

[5] Gabriel Micu, *Ordinea juridică instituțională comunitară*, Editura Paideia, Bucureşti, 2007, p. 281.

În ciuda "principiului fundamental al priorității ordinii juridice comunitare", modalitățile de soluționare a divergențelor dintre dreptul comunitar şi dreptul statelor membre sunt departe de a fi uniforme[6].

În lipsa oricărei mențiuni explicite în tratate, există, în mod serios, pericolul ca, asimilând dreptul comunitar cu dreptul internațional, fiecare stat membru să pretindă să-şi atribuie un rang de drept comunitar în propria ordine juridică, cu riscul ca transferul de competență către Comunități şi unitatea dreptului comunitar să rămână literă moartă[7].

Implicațiile principiului primatului dreptului comunitar sunt îngrădite, fireşte, pe baza principiului competenței individuale limitate. Conform acesteia, Uniunea Europeană – ca organizare supranațională – dispune, rationae materiae, numai de acele competențe care i-au fost atribuite prin respectivul tratat de constituire a Uniunii Europene – ca o comunitate de state – îi lipseşte omnicompetența principală, care le caracterizează pe acestea[8].

De altfel, Uniunii Europene îi este permis să devină activă numai dacă obiectivele urmărite pe planul național al statelor membre nu pot fi atinse într-o măsură eficientă. În plus, măsurile comunitare trebuie să corespundă principiului necesității.

Principiul priorității (sau al supremației, întâietății, preeminenței, după cum a fost numit în doctrină) dreptului comunitar față de sistemele de drept naționale, care cad în competența CE, este ceva mai ambiguu în domeniile pilonilor II şi III, datorită naturii eminamente interguvernamentale a acestora. De aceea vom analiza aplicarea sa numai în contextul pilonului I comunitar.

Curtea de Justiție a ajuns la dezvoltarea acestui principiu pornind de la regula de drept internațional public conform căreia "o parte nu poate invoca dispozițiile dreptului său intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat"[9].

---

[6] Augustin Fuerea, *Drept comunitar al afacerilor*, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2006, p. 41.

[7] Ion Filipescu, Augustin Fuerea, *Drept instituțional comunitar European*, Ediția a V-a, Editura Actami, Bucureşti, 2000, p. 71.

[8] Manfred A Dauses, *Prioritatea dreptului comunitar în raport cu dreptul intern al statelor membre ale Uniunii Europene*, Revista Dreptul, Nr. 6/2003, Uniunea Juriştilor din România, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2003, p. 51.

[9] Art. 27 din Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, încheiată la 23 mai 1969.

Răspunsul la această problemă prezintă o deosebită importanță, întrucât, în ipoteza în care un stat membru ar fi liber să nu respecte în dreptul său intern regula comunitară, ordinea juridică comunitară ar risca să se descompună[10].

Supremația dreptului comunitar este progresivă, pe măsura comunitarizării sectoarelor şi a extinderii aplicabilității sale, astfel spus pe măsura transferului de competențe de la state la Uniune şi Comunități. O normă națională care ar fi incompatibilă cu normele comunitare nu numai ca ar fi inaplicabilă, dar nici măcar nu ar obliga autoritățile naționale să pună în mişcare procedurile naționale de modificare a ordinii interne. Mai mult decât atât, normele interne trebuie interpretate în funcție de litera şi spiritul normelor comunitare pe care le dezvoltă[11].

Consacrarea jurisprudențială

Legislația comunitară nu conține nicio referință la eventualul primat al dreptului comunitar asupra dreptului național al statelor membre şi niciunul dintre Tratatele institutive nu face referire la o ierarhizare care să precizeze dacă norma comunitară este superioară sau inferioară normei din dreptul național.

În consecință, din punct de vedere teoretic ambele norme au aceeaşi forță juridică, confirmând în practică spiritul construcției comunitare, din care rezultă faptul că integrarea europeană nu are ca scop disoluția statului suveran, dreptul intern împletindu-se armonios cu ordinea juridică creată de instituțiile comunitare.

Cu toate acestea, unica soluție de rezolvare a conflictului de norme acceptată de construcția comunitară este de a da prioritate normei comunitare şi de a-i permite acesteia să anuleze efectul reglementărilor naționale care se abat de la regula comunitară.

În acest fel, în sistemul juridic național norma comunitară se substituie normei de drept intern. Acest lucru nu contravine spiritului Tratatului despre care s-a menționat, întrucât statele membre au consimțit în mod liber să armonizeze dreptul intern cu normele comunitare, iar apariția unei situații

---

[10] Roxana Munteanu, *Drept European, Evoluție, Instituții, Ordine juridică*, Ed. Oscar Print, Bucureşti, 1996, p. 356.

[11] Iordan Gheorghe Bărbulescu, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Ed. Polirom, Bucureşti, 2008, p. 164.

conflictuale atrage în consecință răspunderea statului care fie nu a respectat un angajament internațional fie nu a aplicat la timp sau corespunzător o normă comunitară.

Într-o astfel de situație, soluția care derivă din răspunderea statului în cauză aplică un principiu de drept internațional clasic, în care norma internațională pe care părțile au decis să o respecte prevalează normelor de drept intern care îi sunt contrare.

Nicio regulă internă nu poate să fie, deci invocată în fața tribunalelor naționale împotriva dreptului creat prin tratatele în cauză ca o sursă autonomă şi originală, fără ca să nu se piardă caracterul comuitar al acestuia, ceea ce însemnă că în binomul drept comunitar – drept național, primul termen este esențial, un eventual conflict între regulile comunitare şi regulile naționale urmând să fie rezolvat prin aplicarea dreptului comunitar.

Validitatea fi considerată numai în lumina dreptului comunitar, şi ca urmare, efectul ei în cadrul unui stat membru nu poate fi afectat chiar dacă se aduce motivarea că ar contraveni fie drepturilor fundamentale asa cum sunt formulate prin constituția acelui stat, fie principiilor cu o structură constituțională[12].

Organizarea şi funcționarea sistemului juridic comunitar au loc într-un context complicat, marcat de natura construcției vest-europene: în ciuda existenței unei arhitecturi instituționale cu caracter integrativ, relativ sofisticată, aplicarea dreptului comunitar este încredințată autorităților statelor membre[13].

În consecință Curtea a reținut că un tribunal național care este chemat, in limitele competenței sale, să aplice prevederile de drept comunitar, are obligația de a da integral urmare dreptului comunitar ce conține aceste prevederi, dacă este necesar refuzând din proprie inițiativă să aplice orice prevedere potrivnică din legislația națională, şi nu este necesar ca tribunalul să ceară ori să aştepte

[12] Octavian Manolache, *Tratat de Drept comunitar*, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2006, p. 75.

[13] Mircea Duțu, *Procedura trimiterii prejudiciale în interpretarea şi aplicarea dreptului comunitar în statele membre ale Uniunii Europene*, Revista Dreptul, Nr. 8/2007, Uniunea Juriştilor din România, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2007, p. 58.

anularea acestei prevederi prin mijloace legislative sau prin alte mijloace constituționale[14].

În binecunoscuta Costa[15] din 1964, Curtea de Justiție a analizat raportul dintre unele dispoziții ale Tratatului de instituire a Comunității Europene şi o legea italiană de naționalizare a electricității, adică relația dintre normele comunitare şi o lege natională.

Răspunzând întrebării judecătorului Italian, Curtea de Justiție a subliniat că, izvorât dintr-o sursă autonomă, dreptului născut din Tratat, având în vedere natura sa specifică originală, nu i s-ar putea opune un text intern "fără să-şi piardă caracterul său comunitar şi fără ca să fie pusă în cauză baza juridică a Comunității însăşi"[16].

Abordările celor două Curți diferă, în principal date fiind opticile fiecăreia. Curtea Constituțională italiană considera ordinile juridice comunitară şi națională ca fiind separate şi autonome (viziunea dualistă) şi nu ca integrate, asa cum declară Curtea Europeană de Justiție[17].

În primul rând Curtea şi-a început raționamentul susținând că, spre deosebire de tratatele internaționale obişnuite, Tratatul C.E.E. a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre.

În fapt, prin instituirea unei Comunități cu o durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internațională şi, în special, cu puteri reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate, acestea din urmă au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane şi au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanților lor şi lor însele.

Forța executorie a dreptului comunitar nu poate varia de la un stat la altul în favoarea legislațiilor interne ulterioare, fără a pune în pericol realizarea scopurilor tratatului stipulate în art. 5 alin. (2), şi nici nu poate produce o

---

[14] C. 213/89, Regina c. Secretary of State for Transport, ex. Parte factorame LTD., hot. Prejudicială din 19 06 1990.

[15] Hotărârea din 15 iulie 1964, în cauza 6/64.

[16] Ovidiu Ținca, *Din jurisprudența Curții de justiție a Comunităților Europene referitoare la primordialitatea dreptului comunitar şi la interpretarea conformă*, Revista Dreptul, Nr. 6/2007, Uniunea Juriştilor din România, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2007, p. 30.

[17] Elisabeta Bergamini, *Dreptul comunitar european şi controlul de constituționalitate în Italia*, *Pandectele Române*, Nr. 10/2007, Editura Wolters Kluwer, Bucureşti, 2007, p. 19.

discriminare interzisă prin art. 7. Obligațiile contractate în Tratatul de instituire a Comunității nu ar fi necondiționate, ci doar eventuale, dacă ele ar putea fi introduse în cauză prin actele legislative viitoare ale semnatarilor.

Având în vedere această jurisprudență, doctrina comunitară consideră că supremația dreptului comunitar este o „condiție esențială" a existenței acestuia, şi că ea poate fi invocată atât în fața justiției comunitare, cât şi în fața justiției naționale[18].

Obligativitatea aplicării dreptului comunitar material nu este în contradicție cu principiul autonomiei procedurale a statelor membre. Litigiile care se nasc inclusiv ca urmare a nerespectării unor reguli de drept comunitar vor fi soluționate de instanțele naționale după regulile interne de procedură. Totuşi principiul autonomiei procedurale are o dublă limitare: regulile procedurale ale statelor membre nu trebuie să fie mai puțin favorabile cauzelor bazate pe dreptul comunitar decât cauzelor întemeiate pe dreptul intern şi normele procedurale interne nu pot prevedea căi de atac imposibil de promovat[19].

Prin urmare, conflictele dintre reglementările Comunității şi cele naționale trebuie să fie rezolvate aplicând principiul priorității dreptului comunitar[20].

Doctrina subliniază, însă, că această dispoziție este implicită, ea reprezentând condiția sine qua non a recunoaşterii efectului util în favoarea mai multor dispoziții ale tratatelor. Sunt, în acest sens, exemplificate art. 10, 234 sau 249 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană[21].

Întinderea primatului dreptului comunitar

Din punct de vedere al Curții Europene de Justiție, libertatea tradițională a statului de a decide pentru el însuşi cum să îşi îndeplinească obligațiile

[18] Dacian Cosmin Dragoş, *Uniunea Europeană. Instituții. Mecanisme*, Editura All Beck, Bucureşti, 2005, p. 104.

[19] Acest aspect a fost reținut prin hotărârea dată în cauza Bruno Barra (1988).

[20] Marin Voicu, *Jurisprudența comunitară*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 74.

[21] În niciunul din articolele menționate recunoaşterea principiului nu este explicită.

rezultate din semnarea tratatelor comunitare a fost dovedită de ordinea juridică comunitară[22].

Primatul dreptului comunitar, nelimitat ca domeniu de aplicare, este "dublu absolut": beneficiază de acest efect orice normă comunitară, respectiv este afectată de principiu orice normă internă.

În privința normelor de drept comunitar care prevalează asupra dreptului național, Curtea de Justiție s-a arătat categorică, desemnând ansamblul normelor comunitare cu caracter obligatoriu, susceptibile să producă efecte de drept. Evident, Curtea nu se limitează, deci, la tratatele institutive. Dimpotrivă, ea vizează şi regulamentele[23], directivele care stipulează obligații necondiționate şi suficient de precise[24], deciziile[25] şi în fine acordurile internaționale încheiate de Comunitate sau care o obligă pe aceasta, şi care se impun, deopotrivă statelor membre[26].

Principiul primatului dreptului comunitar se aplică, în mod corepunzător, în cazul revizuirii tratatelor institutive sau a actelor care sunt supuse aprobării statelor, în baza prevederilor constituționale, astfel încât, în aceste situații, este vorba de instituirea unor norme comunitare noi, diferite, supuse unor proceduri specifice de adoptare[27].

Acest principiu trebuie respectat şi de legislatorul național, urmărind să împiedice formarea valabilă a noi acte legislative naționale, în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu normele comunitare.

Corelativ, Curtea consideră că prevalența dreptului comunitar se impune în fața oricărei norme interne, oricare ar fi poziția acesteia în ierarhia juridică a statelor membre şi indiferent de momentul edictării sale (anterior sau posterior în raport cu izvorul de drept comunitar).

---

[22] Cornelia Lefter, *Fundamente ale dreptului comunitar instituționale*, Editura Economică, Bucureşti, 2003, p. 94.

[23] C.J.C.E., 14 decembrie 1971, Politi vs. Minostero delle Finanze, af. 43/1971.

[24] C.J.C.E., 7 iulie 1981, Rewe-Markt Steffen vs. Hauptzollamt Kiel, af. 158/1981.

[25] C.J.C.E., 8 martie 1979, Salumficio di Cornuda vs. Amministrazione Italiana delle finanze, af. 130/1978.

[26] C.J.C.E., 26 octombrie 1982, Hauptzollamt Mainz vs. Kupferberg, af. 104/1981.

[27] Augustin Fuerea, *Drept comunitar al afacerilor*, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2006, p. 42.

Astfel primordialitatea dreptului comunitar este *necondiționată*. Primordialitatea şi efectul direct al dispozițiilor dreptului comunitar nu dispensează statele membre de obligația de a elimina din ordinea lor juridică internă dispozițiile incompatibile cu dreptul comunitar; menținerea lor generează o situație ambiguă, lăsând titularii de drepturi interesați într-o stare de incertitudine în privința posibilităților pe care le au de a apela la dreptul comunitar[28].

Desigur într-un conflict între norma comunitară şi cea națională un rol important îi revine judecătorului național, care este chemat să asigure beneficiul drepturilor acordate de legislația comunitară. Judecătorului național i s-a instituit astfel o obligație de rezultat, conform căreia acesta trebuie să îndepărteze norma națională incompatibilă cu dreptul comunitar. Deoarece, conform Curtii de Justiție, primordialitatea dreptului comunitar are caracter absolut, el fiind aplicabil de plin drept, consecința este că judecătorul național nu mai trebuie să aştepte abrogarea normei naționale incompatibile pentru a aplica dispozitia comunitară.

În acest sens, în hotărârea Simmenthal[29], instanța comunitară a apreciat că "judecătorul național însărcinat să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile dreptului comunitar, are obligația să asigure efectul deplin al acestor norme, lăsând, dacă este nevoie, inaplicabile, din propria sa autoritate, orice dispoziție contrară din legislația națională, chiar posterioară, fără să mai ceară sau să aştepte eliminarea prealabilă a aceleia, pe cale legislativă sau prin orice altă procedură constituțională[30].

Principiul primatului dreptului comunitar a fost dezvoltat şi mai mult de decizia din cazul Factortame[31]. În cauză au fost implicați mai mulți proprietari spanioli de vase de pescuit care au atacat legislația britanică ce dădea dreptul înregistrării unui vas sub pavilion britanic numai persoanelor de origine britanică. Curtea a statuat: "s-ar diminua la fel de mult aplicarea deplină a dreptului comunitar dacă o normă de drept național ar putea să împiedice

[28] Ovidiu Ținca, *op. cit.*, p. 38.

[29] Cauza C-35/79, Simmenthal SpA c. Ministère des Finances italien, hotărârea Curții din 15 decembrie 1976.

[30] Pct. 22 din considerentele hotărârii Simmenthal.

[31] Cazul c- 231/89, Secretary of State for transport, ex. Parte Factoratame 1990.

judecătorul, sesizat cu o acțiune aflată sub incidența normelor de drept comunitar, să acorde măsuri provizorii cu scopul de a garanta deplina aplicare a hotărârii instanței privind existența drepturilor invocate în virtutea dreptului comunitar. Rezultă că judecătorul care, în aceste circumstanțe, nu poate decide luarea de măsuri provizorii din cauza unei norma de drept național este obligat să înlăture aplicarea acestei norme."

Aceaşi poziție de principiu vizează dreptul intern constituțional. Curtea a recunoscut, astfel, indistinct, prevalența dreptului comunitar în raport cu dispozițiile constituționale, procedurale sau materiale.

Întrebarea dacă dreptul european prevalează asupra dreptului național, inclusiv asupra dreptului național constituțional este, în mod evident, extreme de importanță. Date fiind principiul efectului direct şi obiectivele extreme de largi ale tratatelor comunitare, care acoperă aproape toate domeniile de activitate economică, conflictele între dreptul european şi cel național sunt inevitabile[32].

În privința drepturilor fundamentale constituțional consacrate, totuşi Curtea a dovedit prudență. Astfel, ea a recunoscut statelor membre posibilitatea ca, în ciuda principiului priorității dreptului comunitar, jurisdicțiile naționale să suspende în cadrul contenciosului drepturilor fundamentale executarea unei dispoziții de drept comunitar pretins ilegală, cu condiția trimiterii prejudiciale a chestiunii, spre examinare, jurisdicției comunitare[33].

Curtea Europeană de Justiție a mers mai departe totuşi în cauza Internationale Handelsgesellschaft[34].

Curtea nu a fost de acord cu instanța germană şi a găsit în schimb recunoaşterea unui standard comunitar de protejare a drepturilor fundamentale. Soluția sa a fost întemeiată pe reiterarea argumentului că uniformitatea şi

---

[32] Eberhard Schwark, *Supremația dreptului Uniunii Europene. Perspective germane*, Pandectele Române, Nr.8/2007, Editura Wolters Kluwer, Bucureşti, 2007, p. 18.

[33] Raluca Bercea, *Drept comunitar. Principii*, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2007, p. 221.

[34] 11/701 Internationale Handelsgesellschaft, 1970. In această cauză un tribunal administrativ german refuzase de mai multe ori să accepte validitatea prevederilor unor regulamente comunitare privind depunerea unei cauțiuni aferente licentelor de export. Instanța germană considera că regimul cauțiunii era contrar unor principii şi drepturi fundamentale protejate de constituția germană, care trebuiau protejate tot conform normelor constituționale germane şi în cadrul sistemului de drept comunitar. Unul dintre principiile invocate ca fiind încălcate era principiul proporționalității.

eficacitatea dreptului comunitar cer ca validitatea unei măsuri comunitare să nu fie subsumată diferitelor doctrine constituționale naționale.

În acest sens Curtea de Justitie a statuat: "Dreptul izvorând din Tratat, care este o sursă independentă de drept, nu poate, din cauza naturii sale, să dea întâietate regulilor de drept național, indiferent care ar fi acestea, fără să piardă caracterul său de drept comunitar şi fără ca baza legală a Comunității însăşi să fie pusă sub semnul întrebării.

În consecință, validitatea unei măsuri comunitare sau efectul ei pe teritoriul unui stat membru nu pot să fie afectate de susținerile că măsura ar contraveni drepturilor fundamentale astfel cum sunt ele formulate de constituția acelui stat membru, sau principiilor structurii constituționale naționale."

Dacă în Costa este vorba de măsuri legislative de drept intern, limbajul din Internationale Handelsgesellschaft este şi mai radical: regulile de drept național oricare ar fi ele, inclusiv cele prevăzute de constituție, trebuie să dea prioritate regulilor de drept comunitar.

Instanța germană nu a achiesat la hotărârea Curții, considerând în momentul repunerii pe rol al procesului, că nivelul de protecție a drepturilor fundamentale la nivel comunitar este inferior celui asigurat de constituția germană. Astfel atunci când s-a ridicat problema esenței drepturilor fundamentale Germania nu s-a considerat competentă să sacrifice protejarea lor prin transferul de drepturi suverane. Acest fapt a condus la această jurisprudență controversată a Curții Constituționale Federale germane[35].

O evoluție, în ceea ce priveşte sistemul german a fost realizată prin hotărârea Mittlerweile din 14 februarie 1986, prin care s-a marcat recunoaşterea directă a faptului că dreptul comunitar asigura la acea dată prin intermediul Curții de Justiție a Comunităților Europene, o protecție eficientă a drepturilor fundamentale. Criticată din cauza formulării sale imprecise, hotărârea are meritul de a fi deschis calea către o alt hotărâre importantă în acest domeniu: hotărârea cunoscută sub numele de Solange II[36].

Astfel după des citata şi controversata hotărâre Solange I, prin care Curtea a arătat că "atâta vreme cât" (germ. "solange") nu există un catalog al drepturilor fundamentale în dreptul comunitar, un transfer de suveranitate către

[35] Eberhard Schwark, *op. cit*., p. 19.
[36] Ioana Eleonora Rusu, *op. cit*., p. 58.

Comunitate se poate face numai cu respectarea drepturilor fundamentale, în Hotărârea Solange II Curtea Constituțională Federală germană a declarat inadmisibile atât cererea înaintată conform art. 100 alin. 1 din Constituție, cât şi plângerile datorită încălcării Constituției. De acum înainte, ea recunoaşte garantarea de către Curtea de Justiție a unei protecții fundamentale, care trebuie considerată egală, în esență, cu aceea impusă de către Constituția germană:

"Atât timp cât Comunitățile Europene, în special jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților, garantează – în general – o apărare eficientă a drepturilor fundamentale față de autoritatea suverană a Comunităților, apărare care, în esență, este de considerat egală cu apărarea drepturilor fundamentale, impusă ca indispensabilă de către Constituție, şi ele garantează – în general – mai ales conținutul drepturilor fundamentale, Curtea Constituțională Federală nu va mai exercita jurisdicția sa asupra aplicabilității dreptului comunitar derivat, care este considerat ca principiu de drept pentru conduita instanțelor sau autorităților germane pe teritoriul supus suveranității Republicii Federale Germania, şi – deci – nu va mai verifica acest drept după criteriul drepturilor fundamentale prevăzute de Constituție; prin urmare, cererile corepunzătoare – înaintate conform art. 100 alin. 1 nu sunt admise."

Totuşi, conflictul astfel descris, existent în prezent, nu are pe deplin în vedere realitatea Uniunii Europene. Pe de o parte, Curte de Justiție a Comunităților Europene a dezvoltat un întreg set de drepturi fundamentale, inclusiv principiul proporționalității şi al statului de drept. Pe de altă parte, constituțiile naționale sunt în mod explicit deschise integrării europene. De aceea, "o cooperare" între Curtea de Justiție şi curțile constituționale naționale ar putea reprezenta o înțelegere mai fericită a complicatei relații dintre o organizație supranațională şi statele membre ale acesteia[37].

Curțile constituționale pot decide prin propria lor putere jurisdicțională cât de departe trebuie să meargă în respectarea dreptului comunitar şi a naturii sale specifice, iar Curtea de Justiție poate să accepte că este de datoria curților constituționale să protejeze drepturile fundamentale ale propriilor cetățeni.

[37] În practică, Curtea Constituțională Federală germană a acceptat aproape în totalitate supremația dreptului comunitar, însă a făcut-o în baza dispozițiilor legale naționale, iar nu în virtutea a însuşi dreptul comunitar.

Astfel, acceptarea supremației dreptului comunitar rămâne, într-o anumită măsură, condiționată, ceea ce, în consecință, reprezintă o sursă de potențial conflict între drepturile fundamentale sau interpretarea unui act de ratificare referitor la Tratatul Uniunii Europene[38].

Pentru stadiul îmbucurător al valabilității şi impunerii unitare a dreptului comunitar, este, poate, caracteristic faptul că principiile de structură menționate sunt astăzi acceptate, într-o formă sau alta, în ordiniile de drept ale tuturor statelor membre şi, în măsura în care este perceptibil, sunt strict respectate – cu excepția câtorva cazuri - de către instanțele naționale.

Diferite state membre au introdus – în Constituțiile lor – prevederi explicite, care fie declară, în general prioritatea dreptului internațional ori cel puțin a dreptului tratatelor internaționale față de legislația națională sau declară, în mod special, întâietatea dreptului comunitar[39].

Sancțiunea nerespectării principiului primatului dreptului comunitar

Este evident că interesele naționale şi cele ale Uniunii Europene trebuie să se afle în convergență şi nu în divergență. Aceasta nu înseamnă că, în raporturile dintre aceste interese lipsesc momentele de dispută şi chiar de dezacord[40].

Sancțiunea nerespectării principiului primatului dreptului comunitar de către statele membre o reprezintă constatarea, la cererea Comisie sau a unui stat membru, de către Curtea de Justiție a neîndeplinirii de către statul în cauză a unei obligații ce îi revin din T.C.E. (art. 226 şi art. 227) sau Tratatul Euroatom (art. 141 şi art. 142)[41].

Important de precizat este însă faptul că introducerea unei acțiuni pentru neîndeplinirea obligațiilor comunitare ale unui stat, prin faptul că nu a înlăturat

---

[38] Eberhard Schwark, *op. cit.*, p. 21.

[39] Manfred A. Dauses, *Prioritatea …, op. cit.*, p. 51.

[40] Dumitru Mazilu, *Armonizarea intereselor naționale cu interesele comunitare. Poziția Uniunii Europene consacrată în declarația semnată la Berlin la 5 martie 2007*, Studii de drept românesc, Serie Nouă, Nr. 3-4/2007, Editura Academiei Române, Bucureşti, 2007, p. 230.

[41] Walter Cairns, *Introducere în legislația Uniunii Europene*, Editura Universal Dalsi, Bucureşti, 1997, p. 117.

din legislația sa dispozițiile contrare dreptului comunitar, nu duce la invalidarea normelor juridice neconforme ci doar la obligarea statului de a lua măsurile care sunt necesare pentru încetarea situației respective[42].

În cazul directivei, neîndeplinirea obligației statului membru poate consta în neluarea măsurii necesare pentru transpunerea acesteia în dreptul intern până la termenul fixat sau în transpunerea incompletă ori greşită a acesteia. În privința regulamentului, nerespectarea efectului direct al dispozițiilor pe care le contine constituie înfrângerea atât a principiului primordialității dreptului comunitar, cât şiu a principiului efectului direct[43].

Persoanele fizice sau juridice care au suferit prejudicii ca urmare a neaplicării sau aplicării necorespunzătoare a dreptului comunitar de către un stat membru se pot adresa instanțelor naționale pentru a obține repararea prejudiciului.

Acțiunea poate fi promovată de către un particular dacă sunt îndeplinite mai multe condiții: norma comunitară să presupună acordarea de drepturi persoanelor fizice sau juridice; conținutul respectivelor drepturi să poată fi identificat din cuprinsul normei comunitare şi să existe un raport de cauzalitate între neîndeplinirea obligației ce revenea statului membru de a aplica norma comunitară [44].

Statului membru i se cere să ia toate măsurile necesare, generale sau particulare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor ce-i revin prin prisma legislației comunitare.

În cauzele reunite 6/90 şi 9/90 Andreea Francovich şi Danila Bonifaci contra Republicii Italiene prin hotărârea pronunțată Curtea de Justiție s-a arătat că statele membre sunt obligate să compenseze pierderile şi daunele produse persoanelor prin încălcarea legislației comunitare pentru care acestea pot fi făcute răspunzătoare[45].

---

[42] Nicoleta Diaconu, Viorel Marcu, *Drept comunitar general – Tratat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 100.

[43] Ovidiu Ținca, *op. cit.*, p. 42.

[44] Marcela Comşa, *Caracteristicile derpturilor comunitar European şi rolul judecătorului național*, Revista Dreptul, Nr. 10/2007, Uniunea Juriştilor din România, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2007, p. 111.

[45] Sergiu Deleanu, Gyula Fábián, Cosmin Flavius Costaş, Bogdan Ioniță, *Curtea de Justiție Europeană. Hotărâri comentate*, Editura Wolters Kluwer, Bucureşti, 2007, p. 234.

Statul are obligația de a anula toate prevederile ce ar avea drept consecință o încălcare a legislației comunitare. Principiul conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciul cauzat cetățenilor prin încălcarea dreptului comunitar de către stat se aplică indiferent de autoritatea sau puterea statului care comite o astfel de încălcare.

Într-o hotărâre ulterioară – Brasserie du Pêcheur – Curtea de Justiție a reluat argumentele din Francovich, precizând că în cazul în care un particular, victimă a netranspunerii unei directive în dreptul național, nu poate invoca unele dispoziții din actul comunitar în fața judecătorului național, persoana în cauză poate introduce o acțiune împotriva statului respectiv în baza art. 189 (3) (în prezent 249 (3)). În asemenea situații, reparația vizează consecintele păgubitoare pentru beneficiarul directivei, datorate netranspunerii acesteia de către statul membru.

În considerentele hotărârii Brasserie du Pêcheur, Curtea a reluat argumentele avocatului general, conform cărora în ordinea juridică internațională statul care şi-a încălcat o obligație asumată printr-un angajament internațional este imputabilă puterii legislative, judiciare sau executive. Cu atât mai mult, soluția este aceeaşi în ordinea juridică comunitară, astfel că toate instanțele statului, inclusiv puterea legislativă, sunt ținute în îndeplinirea sarcinilor pe care le au, fiind obligate să respecte normele impuse de dreptul comunitar şi susceptibile să determine efecte asupra situației particularilor.

Aceeaşi soluție se impune şi în cazul nereespectării dreptului cu efect direct conferit de către o normă comunitară, ipoteza în care dreptul la reparație constituie corolarul necesar al efectului direct recunoscut dispozițiilor comunitare a căror violare se află la originea pagubei cauzate[46].

Principiul supremației dreptului comunitar reprezintă modul de soluționare a conflictului dintre legea națională şi dreptul comunitar. Pentru a verifica dacă un asemenea conflict există, scopul prevedrii comunitare trebuie evaluat în lumina conținutului său. Norma națională continuă să îşi producă efectele doar pentru acele aspecte pe care norma comunitară nu le afectează.

[46] Ovidiu Ținca, *op. cit.* p. 43.

Concluzii

Din considerațiile anterioare decurge faptul că autonomia ordinii juridice comunitare, efectul direct şi prioritatea reglememntărilor comunitare asupra măsurilor naționale rezultă din natura specială a dreptului comunitar.

Natura dreptului creat prin Tratatele constitutive europene implică şi o interpretare şi o aplicare uniformă. Fără aceste caracteristici, Comunitatea nu poate exista.

Modul în care a fost receptat în ordinea juridică a statelor membre principiul supremației a arătat că statele membre fondatoare nu erau pregătite pentru acest tip de dezvoltare a dreptului comunitar. În funcție de diferite criterii (caracterul monist sau dualist al relațiilor dintre dreptul intern şi cel internațional, posibila incompatibilitate, la începuturile Comunităților, cu protecția drepturilor fundamentale ale omului, precum şi considerente de ordin politic şi ideologic), instantele constituționale sau supreme din unele state membre au avut nevoie de decenii pentru a accepta gradual acest principiu, ceea ce a permis Curții, prin intermediul "dialogului" hotărârilor sale cu cele ale acestor instanțe, să clarifice aplicarea principiului în practică.

Dreptul comunitar este uniform în toate statele membre sau nu există. Aceasta nu înseamnă că reglementările comunitare nu trebuie să țină seama de specificul diferitelor state membre sau al regiunilor lor; atâta vrem cât principiile fundamentale sunt în siguranță, modul de implementare a acestora trebuie adaptat la circumstantele locale.

Principiile efectului direct şi al primatului dreptului comunitar reprezintă cei doi piloni ai ordinii juridice comunitare. Aceste principii oferă dreptului comunitar în raport cu ordinea juridică națională o poziție originală[47].

Înscrierea expresă în Constituție a principiului separației şi echilibrului puterilor; lărgirea accesului la funcțiile şi demnitățile publice, cu prevederi la dreptul de a allege şi de a fi aleşi în strcuturile administrative locale al cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, dreptul cetățenilor de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European, reprezintă fără îndoială, reglementări indispensabile aderării României la Uniunea Europeană, ce creează la rangul principiilor constituționale, compatibilitatea deplină între sistemul național şi cel

[47] Joe Verhoeven, *Droit de la Communauté européenne*, Ed. Larcier, Louvain, 2001, p. 295.

comunitar de organizare politică, economică şi instituţională şi funcţională la nivelul statului, pentru aplicarea corectă şi efectivă a principiilor dreptului comunitar şi a politicilor comunitare, astfel cum acestea au fost consacrate în tratatele constitutive ale Uniunii Europene.

Trebuie avut în vedere, aşa cum s-a remarcat în doctrină, că armonizarea legislativă nu pretinde statelor membre o identitate de reglementare, ci o compatibilitate între instituţii şi competenţele acestora, respectarea unor principii largi de organizare şi funcţionare ce ţin de scopul reglementării şi nu de mijloacele prin care finalitatea este atinsă.

Este neîndoielnic faptul că dreptul rămâne principalul mijloc de constituire, de extindere şi consolidare a Uniunii Europene[48].

Dreptul comunitar este de sine stătător, fie este aplicat uniform şi are prioritate asupra dreptului naţional, fie el nu există. Acest punct de vedere este general acceptat în prezent de toate statele membre.

[48] Verginia Vedinaş, *Principiile dreptului comunitar consacrate în Constituţia României revizuită şi republicată*, Revista română de Drept comunitar, Nr. 3/2006, Editura Rosetti, Bucureşti, 2006.