

PUNEREA ÎN APLICARE A DREPTULUI COMUNITAR ÎN ORDINEA JURIDICĂ INTERNĂ

ROXANA MUNTEANU*

Résumé

L'objet de cette étude est d'analyser l'un des aspects des rapports du droit communautaire avec le droit national, à savoir la mise en œuvre du droit communautaire, le plus souvent confiée aux autorités des États membres.

Dans la première partie on a relevé le rôle des États membres dans le système communautaire, énoncé en général par l'article 5 du Traité CE (devenu article 10 CE), tel qu'il est interprété par la jurisprudence de la Cour de Justice Communauté Européennes qui a mis en lumière surtout les obligations à la charge des États, ainsi que la nécessité d'une coopération loyale entre les institutions communautaires et les États membres.

Dans la deuxième partie sont analysés les traits distinctifs de l'application du droit communautaire par les États membres, à savoir les trois aspects essentiels qui sont l'application normative, l'application administrative et l'application judiciaire.

L'auteur met aussi en évidence, dans la troisième partie, le principe de l'autonomie institutionnelle dégagé par la Cour, qui signifie que les mesures nécessaires à l'application des règles communautaires soient prises dans le cadre des systèmes étatiques par les institutions nationales et selon les procédures du droit national, principe parfois complété par une référence au principe de l'autonomie procédurale, dont la Cour a progressivement tracé les limites, en indiquant clairement, dans certains arrêts, que l'autonomie institutionnelle ne jouait que dans la mesure où le droit communautaire n'en avait pas disposé autrement.

Enfin, dans la dernière partie, est analysée l'application, par les juridictions nationales, du principe de la responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers en raison de la violation du droit communautaire, principe qui a été clairement reconnu par la Cour dans l'arrêt du 19 novembre 1991 dans l'affaire *Francovich et Bonifaci* et précisé dans l'arrêt *Brasserie du pêcheur et Factortame* du 5 mars 1996, principe selon lequel les particuliers lésés ont droit à réparation dès lors que la règle de droit communautaire a pour objet de leur conférer des droits, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers, et c'est à la juridiction nationale qu'il appartient de vérifier que ces conditions sont réunies.

On a mis, ainsi, en évidence le fondement et le champ d'application du principe, les conditions du droit à réparation, l'étendue de la réparation et les modalités de l'indemnisation.

Dimensiunea statală a sistemului comunitar justifică determinarea rolului statelor membre și explică recurgerea la principiul autonomiei instituționale ce

* Roxana Munteanu este cercetător științific principal I în cadrul Departamentului de Drept Privat „Traian Ionașcu” al Institutului de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu” al Academiei Române.

caracterizează modalitățile intervențiilor naționale, principiu ale cărui limite decurg din exigențele comunitare, cum și consacrarea principiului răspunderii statului pentru daunele cauzate particularilor datorită încălcării dreptului comunitar.

I. Determinarea rolului statelor membre

Articolul 5 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană, devenit articolul 10 în urma renumerotării prin Tratatul de la Amsterdam ce a modificat Tratatul asupra Uniunii Europene, Tratatul instituind Comunitățile Europene și unele acte conexe, semnat la 2 octombrie 1997, și intrat în vigoare la 1 mai 1999, subliniază în mod clar rolul statelor membre în sistemul comunitar în termenii următori:

„Statele membre iau toate măsurile generale sau speciale proprii pentru a asigura executarea obligațiilor decurgând din Tratat sau din actele instituțiilor Comunității. Ele facilitează Comunității îndeplinirea misiunii sale.

Statele membre se abțin de la orice măsuri susceptibile să pună în pericol realizarea obiectivelor Tratatului.”¹

În ce privește Politica externă și de securitate comună (PESC), articolul J 1, paragraful 4, din Tratatul asupra Uniunii Europene, care evocă articolul 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE), a fost completat și modificat prin Tratatul de la Amsterdam, devenind articolul 11, paragraful 2. Potrivit acestui text, statele membre trebuie să sprijine în mod activ și fără rezerve politica externă și de securitate comună a Uniunii într-un spirit de loialitate și de solidaritate reciprocă, să acționeze concertat pentru întărirea și dezvoltarea solidarității lor politice reciproce și să se abțină de la orice acțiune contrară intereselor Uniunii sau susceptibilă să afecteze eficacitatea sa ca forță de coeziune în relațiile internaționale, Consiliul având sarcina să vegheze la respectarea acestor principii.

Din punct de vedere juridic, rolul statelor membre în cadrul politicii externe și de securitate comună și al cooperării în domeniile justiției și al afacerilor interne este în mod necesar mai puțin încadrat decât rolul lor comunitar, deosebire ce se explică atât prin obiectivele celor doi piloni sus-menționați ai Uniunii Europene, cât și prin opțiunile instituționale pe care aceste obiective le-au inspirat.

Dispozițiile generale privind rolul statelor membre trebuie în mod evident să fie completate cu diferite alte dispoziții din tratatele constitutive, care fixează în sarcina lor interdicții sau care implică obligații de intervenție pentru autoritățile publice naționale, eventual precizate de actele adoptate de instituțiile comunitare.

¹ Acest text a fost precedat de articolul 86 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (Tratatul CECA, fiind încheiat pentru o perioadă de 50 de ani de la data intrării sale în vigoare – 25 iulie 1952 - , a expirat la 25 iulie 2002), text ce avea următorul conținut: „Statele membre se angajează să ia toate măsurile generale sau speciale proprii pentru a asigura executarea obligațiilor rezultând din deciziile și recomandările instituțiilor Comunității și să faciliteze acesteia îndeplinirea misiunii sale.” În Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Euratom), articolul 192 corespunde articolului 5 din Tratatul CE.

La rândul său, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a definit în mod constant în ce constă rolul statelor membre, jurisprudența sa privitoare la articolul 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) punând în evidență această tendință.

Curtea de Justiție a acordat articolului 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) o importanță sporită, considerând că acesta constituie baza a ceea ce a fost numit, așa cum vom vedea, *loialitate comunitară* sau *cooperare loială*, aplicarea acestui text fiind însoțită totuși și de limite.

În ce privește conținutul acestui articol², rămas nemodificat prin Tratatul de la Amsterdam, Curtea de Justiție a distins în cadrul alineatului 1 mai ales obligații care pun în lumină impactul original al acestei dispoziții, astfel cum a fost interpretată de jurisprudența comunitară, în timp ce consecințele rezultând din alineatul 2 corespund, potrivit Curții, în mare măsură implicațiilor principiului întâietății dreptului comunitar asupra dreptului național.

Curtea de Justiție s-a sprijinit pe articolul 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) pentru a *întări* obligațiile stabilite de alte dispoziții din Tratat sau de actele de drept comunitar derivat.

Astfel, potrivit Curții, articolul 5 (devenit articolul 10 CE) impune statelor membre obligația de a face totul pentru a asigura efectul util al ansamblului dispozițiilor unui regulament³.

Alineatul 2 al articolului 5 (devenit articolul 10 CE) a fost utilizat de Curte, în special, pentru a *limita* folosirea de către statele membre a competențelor lor proprii⁴ sau pentru a afirma obligația statelor membre de a nu lua măsuri susceptibile să împiedice funcționarea internă a instituțiilor Comunității⁵, pentru a condamna măsurile luate de un stat care nu numai că nu a pus capăt neexecutării obligațiilor sale constatate de Curtea de Justiție, dar a adoptat măsuri ce tindeau să proroge un regim de exonerare fiscală sancționat de Curte, ajungând astfel să afecteze înseși bazele esențiale ale ordinii juridice comunitare⁶.

Tot pe articolul 5 (devenit articolul 10 CE) s-a sprijinit Curtea de Justiție pentru a fundamenta *obligația statelor membre de a sancționa încălcarea dreptului comunitar*.

Curtea a subliniat astfel că, în cazul în care o reglementare comunitară nu cuprinde nicio dispoziție specifică prevăzând o sancțiune pentru încălcarea sa ori

² În general, cu privire la articolul 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE), vezi V. Constantinesco, *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in : *Du droit international au droit de l'intégration*, Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1987, p. 97-114 ; J. Temple Lang, *Community Constitutional Law : Article 5 EEC Treaty*, în „Common Market Law Review”, nr. 4, 1990, p. 645 ; M. Blanquet, *L'article 5 du Traité CEE.. Recherches sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, LGDJ, 1994.

³ CJCE, hot. din 17 dec. 1970, *Scheer c. Einfuhr und vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 30/70, Rec. p.1197.

⁴ Vezi, de exemplu, CJCE, hot. din 5 mai 1981, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. 804/79, Rec. p.1045.

⁵ CJCE, hot. din 5 mai 1981, *Lord Bruce of Donington c. Aspalen*, aff. 208/80, Rec. p.2205.

⁶ CJCE, hot. din 19 ian. 1993, *Commission c. Italie*, aff.C.101/91, Rec.I, p.191.

trimite, sub acest aspect, la dispozițiile legislative, regulamentare și administrative naționale, articolul 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE) impune statelor membre să ia toate măsurile proprii pentru a garanta conținutul și eficacitatea dreptului comunitar.

În acest scop, statele membre, păstrând o putere discreționară în privința alegerii sancțiunilor, trebuie mai ales să vegheze ca încălcările dreptului comunitar să fie sancționate în condiții, de fond și de procedură, care să fie asemănătoare celor aplicabile încălcărilor dreptului național de o natură și de o importanță similară și care, în orice situație, să confere sancțiunii un caracter efectiv, proporțional și disuaziv⁷.

Totodată, autoritățile naționale trebuie să procedeze, față de încălcările dreptului comunitar, cu aceeași diligență ca și aceea utilizată pentru punerea în aplicare a legislațiilor naționale corespunzătoare⁸.

De asemenea, Curtea a amintit că statele membre sunt ținute să exercite competența alegerii unor sancțiuni corespunzătoare cu respectarea dreptului comunitar și a principiilor sale generale, în special cu respectarea principiului proporționalității⁹.

S-a mai subliniat că obligația statelor membre de a lua toate măsurile proprii pentru a garanta conținutul și eficacitatea dreptului comunitar impusă de articolul 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE) cuprinde și angajarea tuturor acțiunilor de drept administrativ, fiscal sau de drept civil referitoare la perceperea sau recuperarea drepturilor și taxelor eludate în mod fraudulos ori la obținerea daunelor-interese¹⁰, cum și luarea tuturor măsurilor efective pentru a sancționa comportamente care aduc atingere intereselor financiare ale Comunității, iar, în cazul în care o reglementare comunitară prevede unele sancțiuni pentru încălcarea sa, dar nu fixează în mod exhaustiv sancțiunile pe care statele membre pot să le aplice, măsurile naționale pot să includă sancțiuni penale chiar dacă reglementarea comunitară nu prevede decât o sancțiune de natură civilă¹¹.

⁷ CJCE, hot. din 18 oct. 2001, *Commission c. Irlande*, aff. C.354/99, Rec. p. I-7657, punctul 46; vezi și hot. din 2 oct. 1991, *Vandevenne et a. c. Belgique*, aff. 14/83, Rec. p.1891; hot. din 10 iulie 1990, *Procédure pénale contre Hansen*, aff. C.326/88, Rec. p. I-2911, alin. 17; hot. din 26 sept. 1996, *Procédure pénale contre Allain*, aff. C.341/94, Rec. p. I-4631, punct 24. Și anterior, Curtea de Justiție stabilise că, în absența unei dispoziții în reglementarea comunitară prevăzând sancțiuni specifice în cazul nerespectării de către particulari a respectivei reglementări, statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile pe care le consideră corespunzătoare (CJCE, hot. din 2 fev. 1977, *Amsterdam Bulb BV c. Produktschap voor siergewassen*, aff.50/76, Rec., p.137), fără a se referi, însă, la articolul 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE), ca fundament al obligației statelor membre de a sancționa încălcarea dreptului comunitar.

⁸ CJCE, hot. din 21 sept. 1989, *Commission c. Grèce*, aff. 68/88, Rec. p. 2965, în special, alin.23-25.

⁹ CJCE, hot. din 16 dec. 1992, *Commission c. Grèce*, aff. C. 210/91, Rec.I, p. 6735.

¹⁰ Hot. din 14 iulie 1994, *Milchwerke Köln c. Wuppertal, Hauptzollamt Köln-Rheinau*, aff. C.352/92, Rec. p. I-3385, punct 23.

¹¹ CJCE, hot. din 8 iulie 1999, *Nunes et de Matos*, aff. C.186/98, Rec. p. I-4883 (punctele 9,12,14, disp.2);

Este ceea ce a fost subliniat și în doctrină, în sensul că, în absența unei competențe generale de a stabili sancțiuni, în special penale, care să sancționeze încălcările regulamentelor comunitare, instituțiile comunitare pot să prevadă că statele membre sunt cele care vor trebui să stabilească sancțiuni administrative sau penale¹².

Curtea de Justiție a evidențiat, totodată, că obligația statelor membre, decurgând dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, ca și obligația lor, în baza articolului 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) de a lua toate măsurile generale sau particulare proprii pentru a asigura *executarea* acestei obligații, se impun tuturor autorităților statelor membre inclusiv autorităților jurisdicționale, în cadrul competențelor lor¹³.

Curtea s-a referit astfel, pe de o parte, la caracterul constrângător al directivelor și, pe de altă parte, la punerea în aplicare a articolului 189 din Tratatul CE (devenit articolul 249 CE) combinat cu articolul 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) pentru a justifica recunoașterea posibilității de a invoca anumite directive sau dispoziții din directivele neexecutate sau incomplet executate de către statul membru respectiv, dispoziții care sunt chemate să se aplice în absența măsurilor de aplicare ori să înlăture dreptul național contrar și să i se substituie în cazul în care aceste directive sau dispoziții au un caracter suficient de necondiționat și precis¹⁴.

Obligația jurisdicțiilor statelor membre de a asigura *protecția juridică decurgând din efectul direct* al dispozițiilor dreptului comunitar rezultă, potrivit Curții, din aplicarea principiului cooperării enunțat la articolul 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE)¹⁵.

Deși Tratatul CE nu consacră principiul cooperării loiale, Curtea de Justiție a interpretat articolul 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) ca exprimând necesitatea unei cooperări loiale între instituțiile comunitare și statele membre.

Potrivit Curții, cooperarea loială între instituții și statele membre impune în special statelor membre să respecte obligațiile specifice și generale de informare care le incumbă și care sunt de natură să permită Comisiei să-și îndeplinească misiunea sa, constând, în special, potrivit articolului 155 din Tratatul CE (devenit articolul 210 CE), în a veghea la aplicarea Tratatului și a dispozițiilor luate de instituții în baza acestuia¹⁶.

Statele membre sunt ținute să coopereze de bună credință la orice anchetă întreprinsă de Comisie în baza articolului 169 din Tratatul CE (devenit articolul 226 CE) și să-i furnizeze informațiile cerute¹⁷.

¹² Vezi și C. Haguenau, *Sanctions pénales destinées à assurer le respect du droit communautaire* în „Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne”, 1993, p. 351.

¹³ CJCE, hot. din 10 aprilie 1984, *Van Colson et Kaimann*, aff. 14/83, Rec. p. 1891.

¹⁴ CJCE, hot. din 5 aprilie 1979, *Ministère public c. Ratti*, aff. 148/78, Rec. p. 1629.

¹⁵ Vezi, în special, CJCE, hot. din 27 febr. 1980, *Just c. Ministère des impôts et accises*, aff.68/79, Rec., p.501.

¹⁶ CJCE, hot. din 25 mai 1982, *Commission c. Pays-Bas*, aff. 96/81, Rec. p.1791; hot. din 13 decembrie 1991, *Commission c. Italie*, aff.C. 69/90, Rec.I, p.6011.

¹⁷ CJCE, hot. din 11 dec. 1985, *Commission c. Grèce*, aff.192/84, Rec. p.3967.

Pe această linie, s-a considerat ca fiind neexecutare faptul că un stat a refuzat să colaboreze cu Comisia în cadrul investigărilor efectuate de aceasta pentru a stabili încălcarea dreptului comunitar rezultând din reglementările și practicile din acel stat, Curtea reținând ca pe o circumstanță agravantă faptul că refuzul de colaborare s-a menținut și în fața Curții de Justiție, împiedicând-o să-și îndeplinească misiunea ce i-a fost conferită de articolul 164 din Tratatul CE (devenit articolul 220 CE), ceea ce constituie un obstacol în exercitarea justiției¹⁸.

Curtea a subliniat însă că executarea obligațiilor pe care Tratatul și dreptul derivat o impun statelor membre nu ar putea fi supusă unei condiții de reciprocitate¹⁹.

Curtea de Justiție, așa cum vom vedea ulterior, a degajat *principiul răspunderii statului pentru daunele cauzate particularilor ca urmare a încălcării dreptului comunitar care îi este imputabilă*, întemeindu-se pe sistemul Tratatului și pe articolul 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE), în virtutea căruia statele membre sunt ținute să ia toate măsurile generale sau particulare pentru a asigura executarea dreptului comunitar²⁰.

Curtea de Justiție a stabilit însă și *limitele* invocării articolului 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) în ceea ce privește rolul și obligațiile statelor membre.

Astfel, potrivit Curții, dacă obligația de cooperare loială ce incumbă statelor în virtutea invocării articolului 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE) poate, în anumite cazuri, să justifice menținerea sau instituirea unor măsuri naționale în caz de carență a Consiliului pentru a lua măsurile rezultând din competența exclusivă a Comunităților Europene, aceasta nu justifică însă recunoașterea unui principiu general, potrivit căruia statele membre ar avea obligația de a se substitui Consiliului în cazul în care acesta se abține să ia măsurile care sunt de competența sa²¹.

Deși consecințele rezultând din articolul 5 (devenit articolul 10 CE) privesc în general statele membre, jurisdicția comunitară amintește existența obligațiilor reciproce de cooperare loială în sarcina instituțiilor.

În acest sens, potrivit Curții de Justiție, într-o comunitate de drept care este Comunitatea Economică Europeană, relațiile dintre statele membre și instituțiile comunitare sunt cârmuite, în virtutea articolului 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE), de principiul cooperării loiale. Acest principiu obligă nu numai statele membre să ia toate măsurile proprii pentru a garanta eficacitatea dreptului comunitar, dar impune și instituțiilor comunitare obligații reciproce de cooperare

¹⁸ CJCE, hot. din 22 sept. 1988, *Commission c. Grèce*, aff. 272/86, Rec. p.4875; hot. din 24 martie 1988, *Commission c. Grèce*, aff. 240/86, Rec. p.1835.

¹⁹ CJCE, hot. din 16 mai 2002, *Commission c. Italie*, aff.C. 142/01, Rec.I, p.4541 (punctul 7); hot. din 30 sept. 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, aff. C.405/01, Rec. I, p.10391 (punctul 61).

²⁰ CJCE, hot. din 19 noiembrie 1991, *Francovich et Bonifaci c. Italie*, aff. jtes. C.6/90 și C.9/90, Rec.I, p.5357. Vezi și CJCE, hot. din 5 martie 1996, *Brasserie du pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland et the Queen/ Secretary of State for Transport ex parte:Factortame Ltd. et a.*, aff. jtes. C.46/93 și C.48/93, Rec.I, p.1029.

²¹ CJCE, hot. din 5 dec. 1989, *OKO Amsterdam Beheer en concerto (Inspecteur der Omzetbelasting)*, aff.165/68, Rec. p.4081.

loială cu statele membre. Obligația de cooperare loială, care se impune instituțiilor comunitare, prezintă o importanță deosebită în cazul în care se stabilește cu autoritățile judiciare ale statelor membre având sarcina să vegheze la aplicarea și la respectarea dreptului comunitar în ordinea juridică națională²².

Curtea de Justiție a amintit, totodată, și faptul că instituțiilor comunitare le revine obligația de a respecta dispozițiile adoptate de către statele membre în cadrul competențelor acestora²³.

II. Aplicarea dreptului comunitar de către statele membre: trăsături distinctive

Chiar dacă adoptarea dreptului comunitar este concentrată la nivelul instituțiilor comunitare, acestea nu dispun de un monopol la nivelul punerii sale efective în aplicare, care este încredințată cel mai adesea autorităților statelor membre.

O asemenea disociere între competența legislativă și competența de executare își are originea în sistemul comunitar cu caracter funcțional de repartizare a competențelor²⁴.

Colaborarea statelor membre la aplicarea dreptului comunitar ia forme și dimensiuni variabile, ceea ce înseamnă că aplicarea efectivă a dreptului comunitar depinde într-o largă măsură de acțiunea normativă, administrativă și judiciară a statelor membre.

Intervenția statelor membre în executarea dreptului comunitar își are temeiul juridic fie în obligația generală de colaborare stipulată în tratatele europene (articolul 5 din Tratatul CE, devenit articolul 10 CE, art. 192 din Tratatul Euratom) sus-analizată, fie în abilitările speciale acordate de instituții în actele de drept derivat.

Punerea în aplicare a dreptului comunitar de către statele membre prezintă deci trei aspecte principale, și anume aplicarea normativă, aplicarea administrativă și aplicarea judiciară²⁵.

²² CJCE, hot. din 13 iulie 1990, *Procédure pénale c. Zwastveld et a.*, aff. C.2/88 Imm., Rec.I, p.3365.

²³ Așa de exemplu, în hotărârea pronunțată în cauza *Luxemburg c. Parlamentul european*, Curtea de Justiție, deși a recunoscut Parlamentului European dreptul de a lua măsurile corespunzătoare pentru a asigura buna funcționare și derularea procedurilor sale, a indicat totuși că, în virtutea regulii ce impune statelor membre și instituțiilor comunitare obligații reciproce de cooperare loială care rezultă în special din articolul 5 din Tratatul CE, aceste decizii trebuie să respecte competența guvernelor statelor membre de a fixa sediul instituțiilor, cum și deciziile provizorii ce au fost luate până când sediul instituțiilor va fi fixat în mod definitiv (CJCE, hot. din 28 nov. 1991, *Luxembourg c. Parlement*, aff. jtes C.213/88 și C.39/89, Rec. I, p.5643.

²⁴ Pentru detalii, vezi, R. Kovar, *Compétence des Communautés européennes*, în *Juris-Classeurs*, „Europe”, 1990, fasc.420, no.90-115.

²⁵ Vezi și J. Rideau, *Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire*, în „Annuaire français de Droit international”, 1972, p.864 și urm.

Totodată, potrivit Curții de Justiție, necesitatea de a garanta deplina aplicare a dreptului comunitar impune statelor membre nu numai să-și pună legislațiile în conformitate cu dreptul comunitar, dar să o facă totodată și prin adoptarea unor dispoziții juridice susceptibile să creeze o situație suficient de precisă, clară și transparentă pentru a permite particularilor să și cunoască plenitudinea drepturilor și să se prevealeze de acestea în fața jurisdicțiilor naționale.

Această exigență se impune și în ipoteza în care sunt în cauză principii generale de drept constituțional, așa cum este principiul general al egalității de tratament, și prezintă un deosebit interes în cazul în care dispozițiile dreptului comunitar în cauză urmăresc să acorde drepturi resortisanților altor state membre, în măsura în care aceștia nu sunt în mod normal la curent cu principiile respective.

Menținerea neschimbată, în legislația unui stat membru, a unui text incompatibil cu o dispoziție din Tratat duce, potrivit Curții, la o situație de fapt ambiguă, menținând, pentru respectivii subiecți de drept, o stare de incertitudine în privința posibilităților care le sunt rezervate de a face apel la dreptul comunitar și constituie de aceea, pentru statul respectiv, o nerespectare a obligațiilor care îi incumbă în baza Tratatului²⁶.

1. **Aplicarea normativă** este în funcție de natura textelor comunitare ce urmează să fie puse în aplicare, putând prezenta grade diferite în raport cu amploarea completărilor normative necesare.

Fiind vorba de dreptul comunitar derivat, se impun distincții în funcție de natura actelor instituțiilor.

În principiu, natura *regulamentelor* pare să excludă intervenția unor completări normative naționale.

În această privință, Curtea de Justiție a subliniat că, în măsura în care statele membre au atribuit Comunității competențe normative într-un domeniu determinat, competențele normative ale statelor membre încetează să existe în acel domeniu. Regulamentele comunitare fiind direct aplicabile în toate statele membre, este exclus, afară de dispoziție contrară, ca statele membre să poată, cu scopul de a le asigura aplicarea, să ia măsuri având drept obiect să le modifice întinderea sau să le adauge alte dispoziții²⁷.

Și mai general, potrivit Curții, statele membre nu pot nici în mod direct, nici prin intermediul organismelor create sau recunoscute de acestea, să deroge sau să tolereze o derogare de la dreptul comunitar sau care să-i aducă atingere²⁸.

Curtea a mai precizat că aplicabilitatea directă a unui regulament comunitar impune ca intrarea în vigoare și aplicarea sa în favoarea sau în sarcina subiecților

²⁶ CJCE, hot. din 21 sept. 1989, *Commission c. Italie*, aff. C. 162/99, Rec. p. I-541, punctele 22-23,33.

²⁷ CJCE, hot. din 18 fev. 1970, *Hauptzollamt Hamburg Oberelbe c. Bollmann*, aff.40/69, Rec. p.69.

²⁸ CJCE, hot. din 2 fev. 1977, *Amsterdam Bulb BV c. Produktschap voor siergewassen*, aff.50/76, Rec., p.137.

de drept să se realizeze fără nicio măsură de recepție în dreptul național. Statele membre sunt ținute, în virtutea obligațiilor care decurg din Tratat, să nu împiedice efectul direct, propriu regulamentelor și celorlalte reguli de drept comunitar.

Respectarea scrupuloasă a acestei obligații este o condiție indispensabilă pentru aplicarea simultană și uniformă a regulamentelor comunitare în ansamblul Comunității. În consecință, statele membre nu ar putea să adopte și nici să permită organismelor naționale având o competență normativă să adopte un act prin care natura comunitară a unei reguli juridice și efectele care decurg să fie disimulate justițiabililor.

Dacă este adevărat că, în caz de dificultate de interpretare, administrația națională poate să ia măsuri de aplicare a unui regulament comunitar și să elucideze cu această ocazie îndoielile ridicate, nu poate totuși să o facă decât cu respectarea dispozițiilor comunitare, fără ca autoritățile naționale să poată edicta reguli de interpretare având efecte obligatorii²⁹.

Practica pune totuși în evidență recurgerea constantă a instituțiilor comunitare la abilitarea statelor membre pentru a adopta texte de aplicare. Aceste texte pot fi simple măsuri de executare, însă, în unele cazuri, pot prezenta un grad normativ superior datorită libertății lăsate autorităților naționale, ipoteză în care Curtea este chemată să controleze o asemenea practică ce riscă să pună în pericol aplicarea uniformă a regulamentelor³⁰.

În cazul în care punerea în aplicare a unui regulament comunitar revine autorităților naționale sub controlul jurisdicțiilor naționale - a mai subliniat Curtea de Justiție -, această punere în aplicare trebuie să urmeze regulile de procedură și de formă prevăzute de dreptul național al statului membru. Recurgerea la regulile naționale nu este însă posibilă decât în măsura necesară executării dispozițiilor din dreptul comunitar și în măsura în care aplicarea acestor reguli naționale nu aduce atingere conținutului și eficacității dreptului comunitar³¹.

Directivile, prin natura lor, impun completări normative naționale, întrucât ele se limitează la a fixa rezultatele, lăsând statelor membre alegerea formelor și mijloacelor pentru a atinge obiectivele respective, ceea ce presupune deci adoptarea unor texte naționale de transpunere. Chiar și caracterul precis al directivelor nu suprimă această necesitate. Transpunerea va trebui să fie efectuată prin texte naționale care reiau dispozițiile edictate de textele comunitare, iar autoritățile publice naționale vor fi adesea obligate să adopte dispoziții naționale ce

²⁹ CJCE, hot. din 31 ian. 1978, *Zerbone*, aff.94/77, Rec. p.99.

³⁰ CJCE, hot. Din 14 ian. 1993, *Antonio Larte c. Regione Veneto*, aff. C.190/91, Rec.I, p.67, care se referă la interpretarea limitelor competențelor stabilite de un regulament în beneficiul statelor.

³¹ CJCE, hot. din 6 mai 1982, *BayWa c. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, aff. 146, 192 și 193/81, Rec. p.1503, în special alin. 29. Pe aceeași linie, într-o hotărâre anterioară, s-a arătat că, „în cazul în care executarea unui regulament comunitar revine autorităților naționale, aceasta are loc în principiu potrivit dispozițiilor de formă și de procedură din dreptul național; această regulă trebuie să se concilieze cu necesitatea unei aplicări uniforme a dreptului comunitar” (CJCE, hot. din 6 iunie 1972, *Schlüter & Maack c. Hauptzollamt Hamburg Jonas*, aff. 94/71, Rec. p.307).

merg dincolo de simpla transpunere, dispoziții care vor preciza diferitele modalități de aplicare a textelor naționale.

În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a adus interesante precizări referitoare la *executarea* de către statele membre a *directivelor*.

Curtea de Justiție a subliniat, astfel, că fiecare stat membru este liber să repartizeze, după cum consideră oportun, competențele sale pe plan intern și să pună în aplicare o directivă prin mijlocirea unor măsuri luate de autorități regionale sau locale. Dar această repartizare a competențelor nu ar putea să dispenseze respectivul stat de obligația de a asigura ca dispozițiile directivei să fie transpuse în mod fidel în dreptul intern³² sau ca dispozițiile directivei să fie transpuse în dispoziții interne cu caracter constrângător. Sub acest ultim aspect, potrivit Curții, simple practici administrative, care, prin natura lor, pot fi modificate după bunul plac al administrației, nu pot fi considerate ca fiind o executare valabilă a obligației decurgând din directiva în cauză³³.

A fost, de asemenea, evidențiată necesitatea de a asigura deplina aplicare a dispozițiilor naționale de executare a directivelor, arătându-se că dreptul național al unui stat membru, prin care s-a făcut executarea unei directive comunitare, trebuie să-și găsească deplină aplicare, chiar dacă directiva nu a fost încă transpusă și intrată în vigoare în legislațiile celorlalte state membre.

În adevăr, potrivit Curții, un stat membru nu ar putea justifica neexecutarea obligațiilor care îi incumbă în baza Tratatului prin împrejurarea că alte state membre nu și-ar executa obligațiile, având în vedere că în ordinea juridică stabilită de Tratat punerea în aplicare a dreptului comunitar de către statele membre nu poate fi supusă unei condiții de reciprocitate, articolele 169 și 170 din tratat (devenite articolele 226 și 227 CE) prevăzând căi de recurs corespunzătoare în cazul neexecutării de către statele membre a obligațiilor decurgând din Tratat³⁴.

În legătură cu necesitatea de a asigura *eficacitatea directivelor*, Curtea de Justiție a pus în evidență obligațiile autorităților și, în mod deosebit, a jurisdicțiilor naționale în această privință.

Astfel, potrivit Curții, dacă este adevărat că articolul 189 alineat 3 din Tratat (devenit articolul 249 CE) rezervă statelor membre libertatea alegerii căilor și mijloacelor destinate să asigure punerea în aplicare a directivei, această libertate lasă totuși integrală obligația, pentru fiecare dintre statele destinate, de a lua, în cadrul ordinii sale juridice naționale, toate măsurile necesare în vederea asigurării deplinului efect al directivei, conform obiectivului urmărit de aceasta.

În toate cazurile în care o directivă este corect pusă în aplicare – a mai subliniat Curtea de Justiție –, efectele sale ating particularii prin intermediul măsurilor de aplicare luate de statul membru respectiv.

³² CJCE, hot. din 14 ian.1988, *Commission c. Belgique*, aff.227,228,229 și 230/85, Rec. p.1 (al.9).

³³ CJCE, hot. din 25 mai 1982, *Commission c. Pays-Bas*, aff. 96/81 și aff.97/81, Rec. p.1791, p.1819 (al.12).

³⁴ CJCE, hot. din 11 ian.1990, *Procédure pénale contre Blanguernon*, aff. C.38/89, Rec. I, p.83 (al.7-8).

După cum am arătat, Curtea de Justiție a evidențiat că obligația statelor membre, decurgând dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, ca și obligația în virtutea articolului 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE) de a lua toate măsurile generale sau particulare proprii pentru a asigura executarea acestei obligații se impun tuturor autorităților statelor membre, inclusiv, în cadrul competențelor lor, autorităților jurisdicționale.

Rezultă că, aplicând dreptul național și, mai ales, dispozițiile unei legi naționale special introduse în vederea executării unei directive, jurisdicția națională este ținută să interpreteze dreptul său național în lumina textului și a finalității directivei pentru a atinge rezultatul avut în vedere de articolul 189 alineat 3 din Tratat³⁵ (devenit articolul 249 CE).

Referitor la obligația jurisdicțiilor naționale de a interpreta dreptul național *în lumina textului și a finalității directivei*, Curtea de Justiție, în unele hotărâri, a introdus formula „în măsura posibilului”, iar în altele a adăugat și „dispoziții anterioare sau posterioare”.

Astfel, în hotărârea din 11 iulie 2002, *Marks & Spencer*, se arată: „Rezultă că, aplicând dreptul național, jurisdicția națională chemată să-l interpreteze este ținută să o facă **în măsura posibilului** în lumina textului și a finalității directivei pentru a atinge rezultatul avut în vedere de aceasta și **pentru a se conforma astfel** articolului 189, alineatul al treilea, din Tratat (devenit articolul 249, alineatul al treilea, CE)”³⁶, iar, într-o altă hotărâre anterioară, se precizase: „Aplicând dreptul național, și în special dispozițiile unei legi care au fost special introduse în vederea executării unei directive, jurisdicția națională este ținută să interpreteze dreptul său național **în măsura posibilului** în lumina textului și a finalității directivei pentru a atinge rezultatul avut în vedere de articolul 189, paragraful 3, din Tratat”³⁷ (devenit articolul 249 CE).

În hotărârea pronunțată la 13 iulie 2000, în cauza *Centrosteel*, Curtea de Justiție a subliniat: „Jurisdicția națională este ținută, când aplică **dispoziții** din dreptul național **anterioare sau posterioare unei directive**, să le interpreteze **în măsura posibilului** în lumina textului și a finalității acesteia, în așa fel încât să poată primi o aplicare conformă obiectivelor acestei directive”³⁸.

De asemenea, într-o hotărâre anterioară, Curtea de Justiție, după ce a evocat obligația statelor membre, decurgând dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceea, sus-menționată, a ajuns la aceeași concluzie, în sensul că

³⁵ CJCE, hot. din 15 mai 1986, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, aff.222/84, Rec. p.1651 (al.51,53); hot. din 10 aprilie 1984, *Von Colson et Kamann c. Land Nordrhein-Westfalen*, aff.14/83, Rec. p.1891 (al.15,26); CJCE, hot. din 10 aprilie 1984, *Harz c. Deutsche Tradax*, aff.79/83, Rec. p.1921 (al.15,26); hot. din 20 sept.1988, *Beentjes c. État néerlandais*, aff. 31/87, Rec. p. 4635 (al.39).

³⁶ CJCE, hot. din 11 iulie 2002, *Marks & Spencer*, aff. C.62/00, Rec.6325, punct 24.

³⁷ CJCE, hot. din 22 sept. 1998, *Coote c. Granada Hospitality*, aff.C.185/97, Rec. I, p.5199, punct 18.

³⁸ CJCE, hot. din 13 iulie 2000, *Centrosteel*, aff. C.456/98, Rec.I, p.6007 (punctele 16,19 și disp.).

„aplicând dreptul național, **fie că este vorba dispoziții anterioare sau posterioare directivei**, jurisdicția națională chemată să-l interpreteze este ținută să o facă **în măsura posibilului** în lumina textului și a finalității directivei, pentru a atinge rezultatul avut în vedere de aceasta și **pentru a se conforma astfel** articolului 189, alineatul al treilea, din Tratat (devenit articolul 249, alineatul al treilea, CE)³⁹.

Curtea a precizat însă și *limitele* obligației jurisdicțiilor naționale de a interpreta dreptul național în lumina textului și finalității directivei.

Potrivit Curții, această obligație își găsește totuși limite în principiile generale de drept care fac parte din dreptul comunitar și, în special, în cel al securității juridice și al neretroactivității. O directivă nu poate, de aceea, să aibă drept efect, prin ea însăși și independent de o lege internă luată de un stat membru pentru aplicarea sa, de a determina sau de a agrava răspunderea penală a celor care acționează în încălcarea dispozițiilor sale⁴⁰.

Într-o altă cauză, Curtea a arătat că obligația pentru judecătorul național de a se referi la conținutul directivei când interpretează regulile pertinente din dreptul său național își găsește limitele în cazul în care o asemenea interpretare conduce în a opune unui particular o obligație prevăzută printr-o directivă netranspusă sau, în mod deosebit, în cazul în care conduce la a determina sau a agrava, pe baza directivei și în absența unei legi luate pentru punerea sa în aplicare, răspunderea penală a celor care acționează în încălcarea dispozițiilor sale⁴¹.

De asemenea, obligația, pentru judecătorul național, de a interpreta și a aplica regulile pertinente din dreptul său național **în măsura posibilului** în lumina textului și a finalității directivei a cărei punere în aplicare o asigură, pentru a atinge rezultatul avut în vedere de aceasta și **a se conforma astfel** articolului 189, alineatul al treilea, din Tratat (devenit articolul 249, alineatul al treilea, CE), își găsește limitele, în special, când o asemenea interpretare conduce la a determina sau a agrava, pe baza directivei și în absența unei legi luate pentru punerea sa în aplicare, răspunderea penală a celor care acționează în încălcarea dispozițiilor sale.

În cazul în care este vorba de a determina întinderea răspunderii penale rezultând dintr-o lege în mod special adoptată în vederea executării unei directive, principiul care comandă de a nu aplica în mod extensiv legea penală în dezavantajul persoanei urmărite, care este corolarul principiului legalității infracțiunilor și pedepselor și, mai general, al principiului securității juridice, se opune angajării urmăririi penale în cazul unui comportament al cărui caracter reprobabil nu rezultă clar din lege. Acest principiu - mai arată Curtea -, care face parte din principiile generale de drept ce se află la baza tradițiilor constituționale comune ale statelor membre, a fost consacrat de diferite tratate internaționale și, în special, de articolul 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale.

³⁹ CJCE, hot. din 14 iulie 1994, *Faccini Dori c. Recreb*, aff.C.91/92, Rec.I, p.3325, punct 26.

⁴⁰ CJCE, hot. din 8 oct. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, aff.80/86, Rec. p.3969 (al.12-13).

⁴¹ CJCE, hot. din 26 sept.1996, *Procédure pénale contre Arcaro*, aff. C. 168/95, Rec.I, p.4705 (punctele 41-43, disp.3).

Revine, de aceea, jurisdicției naționale să asigure respectarea acestui principiu cu ocazia interpretării, în lumina textului și a finalității directivei, a dreptului național adoptat în vederea executării acestuia⁴².

În general, potrivit Curții de Justiție, toate autoritățile unui stat membru, când aplică dreptul național, sunt ținute să-l interpreteze **în măsura posibilului** în lumina textului și a finalității directivelor comunitare, pentru a atinge rezultatul vizat de acestea. Dacă este adevărat că această exigență a unei interpretări conforme nu ar putea merge până acolo încât o directivă, prin ea însăși și independent de o lege internă de transpunere, să creeze obligații pentru particulari sau să determine ori să agraveze răspunderea penală a celor care acționează cu încălcarea dispozițiilor sale, statul poate totuși, în principiu, să opună particularilor o interpretare conformă din dreptul național⁴³.

2. **Aplicarea administrativă** a dreptului comunitar se efectuează prin autoritățile naționale. În principiu, în afară de domeniul concurenței, a unei părți din gestiunea Fondurilor structurale și a unor programe de cercetare în cadrul Tratatului CE, cum și al controlului securității în cadrul Tratatului Euratom, administrarea politicilor comunitare este de competența administrațiilor naționale.

Referitor la aplicarea regulilor de concurență, Comisia a publicat, la 13 februarie 1993, *Comunicarea relativă la cooperarea dintre Comisie și jurisdicțiile naționale pentru aplicarea articolelor 85 (devenit articolul 81) și 86 (devenit articolul 82) din Tratatul CE*⁴⁴, în care Comisia a precizat modalitățile cooperării cu jurisdicțiile naționale, cooperare ce se bazează pe principiul cooperării loiale și permanente dintre Comunitate și statele membre, decurgând din articolul 5 din tratat (devenit articolul 10 CE).

Comunicarea are drept obiectiv facilitarea aplicării regulilor comunitare de concurență de către judecătorul național, în acest scop regrupând principiile care determină relațiile dintre jurisdicțiile statelor membre și Comisie, propunând măsuri concrete de cooperare și precizând modul în care Comisia va ține seama de competența judecătorului național atunci când definește prioritățile sale pentru tratamentul cauzelor individuale.

În ce privește câmpul de aplicare *ratione personae*, Comunicarea, după cum se arată și în titlu, este limitată la jurisdicțiile naționale, explicând partajul de competență între Comisie și jurisdicțiile naționale, atât pentru aplicarea articolelor 85 (devenit articolul 81), paragraful 1 și 86 (devenit articolul 82), cât și pentru dispozițiile regulamentelor de scutire.

Se arată astfel că este indicat și oportun ca jurisdicțiile naționale să poată garanta ele însele deplinul efect al regulilor comunitare de concurență în litigiile care le sunt deferite.

⁴² CJCE, hot. din 12 dec.1996, *Procédures pénales contre X*, aff. C. 74/95 și C. 129/95, Rec.I, p.6609 (punctele 24-26).

⁴³ CJCE, hot. din 5 iulie 2007, *Kofoed*, aff. C.321/05 (punctul 45).

⁴⁴ JOCE, 13 februarie 1993, nr.C39.

Amintind misiunea sa de interes public, în serviciul interesului general al Comunității, Comisia subliniază că mijloacele sale materiale o împiedică să trateze ansamblul litigiilor născute în temeiul articolelor 85 (devenit articolul 81), paragraful 1 și 86 (devenit articolul 82). Intervențiile sale trebuie deci să fie limitate numai la cauzele care prezintă un interes major pentru Comunitate și pentru politica de concurență, ceea ce înseamnă că pentru celelalte cazuri litigiile vor fi trimise jurisdicțiilor naționale⁴⁵.

Voința Comisiei de a descentraliza aplicarea regulilor de concurență a fost ilustrată și prin publicarea unui *proiect referitor la aplicarea articolelor 85 (devenit articolul 81), paragraful 1 și 86 (devenit articolul 82) din Tratat de către autoritățile naționale*, proiect care constituia, în privința autorităților administrative, o *completare* a Comunicării din 13 februarie 1993 privind cooperarea dintre Comisie și jurisdicțiile naționale pentru aplicarea articolelor 85 (devenit articolul 81) și 86 (devenit articolul 82) din Tratatul CE. Prin acest proiect, Comisia a confirmat recurgerea la criteriul interesului comunitar pentru repartizarea dosarelor cu autoritățile naționale⁴⁶.

La 15 octombrie 1997 a avut loc publicarea, în versiune definitivă, a *Comunicării Comisiei relativă la cooperarea între Comisie și autoritățile în domeniul concurenței din statele membre privind cauzele ce intră sub incidența articolelor 85 și 86 (devenite articolele 81 și 82)*⁴⁷, Comunicare în care Comisia insistă în mod justificat asupra misiunii deosebite revenind autorităților specializate în această materie și care intervin în numele interesului general.

Comunicarea abordează două probleme diferite.

Mai întâi, Comisia revine asupra *aplicării paralele a dreptului comunitar și a dreptului național*, ceea ce se explică prin faptul că unele autorități specializate ale statelor membre nu au totdeauna competența să aplice regulile comunitare, mărind cazurile de aplicare paralelă a dreptului comunitar, și a dreptului național (pct. 17 la 22).

În esență, Comunicarea poartă asupra aplicării dreptului comunitar de către autoritățile naționale, Comisia încercând să stabilească unele criterii care să permită deosebirea cauzelor de interes comunitar pe care își rezervă dreptul de a le soluționa, de celelalte cauze, raționamentul sugerat fiind în doi timpi.

Într-un prim timp, trebuie să se ia în considerare două criterii, *un criteriu geografic*, și anume, care sunt piețele geografice afectate de practică, și *un criteriu substanțial*, respectiv dacă practica este sau nu susceptibilă să beneficieze de o scutire.

⁴⁵ Vezi, pentru detalii, Paul Mircea Cosmovici, Roxana Munteanu, *Înțelegerile între întreprinderi. Reguli generale*, București, Edit. Academiei Române, 2001, p.104-105.

⁴⁶ Vezi JOCE din 10 sept. 1996, nr.C.262 ; pentru un studiu detaliat al acestui proiect, vezi *Subsidiarité et droit de la concurrence : les règles applicables aux entreprises*, în *La subsidiarité et le juge communautaire*, Colloque de Bordeaux du 26 avril 1997, „Revue des Affaires européennes”, nr.1/2, 1998, p.61.

⁴⁷ JOCE din 15 octombrie 1997, nr.C.313.

Dacă efectele anticoncurențiale sunt în esență naționale și dacă o scutire nu poate fi avută în vedere, cauza ar trebui să fie tratată cu prioritate de către autoritatea națională.

Într-un al doilea timp, Comisia își rezervă în special dreptul de a interveni dacă problema ridicată pune în discuție noi aspecte juridice sau dacă întreprinderea – autor al practicilor – cade sub incidența articolului 90 (devenit, după modificare, articolul 86) paragraful 1 din Tratatul CE.

Ultima parte a Comunicării este consacrată colaborării dintre diferite autorități, după cum Comisia este sau nu este prima sesizată⁴⁸.

În concluzie, se poate spune că punerea în practică de către Comisie a subsidiarității presupune ca atât jurisdicțiilor, cât și autorităților naționale să li se recunoască, în ordinea lor juridică internă, competențele și puterile necesare pentru a da efect util deplin articolelor 85 (devenit articolul 81), paragraful 1 și 86 (devenit articolul 82) din Tratat.

3. Jurisdicțiile naționale, așa cum am văzut, au vocația să îndeplinească un rol important în punerea în aplicare a dreptului comunitar. Potrivit unei expresii consacrate printr-o hotărâre a Tribunalului de Primă Instanță, jurisdicțiile naționale apar ca jurisdicții comunitare de drept comun⁴⁹, spre deosebire de Curtea de Justiție a Comunităților Europene sau de Tribunalul de Primă Instanță, ale căror competențe sunt de atribuire.

În conferința Winston Churchill, prezentată la cea de a șaptea sesiune a Academiei de Drept European de la Florența, Gil Carlos Rodriguez Iglesias, fost președinte al Curții de Justiție a Comunităților Europene, a subliniat că puterea judiciară a Comunității Europene apare distribuită între organele jurisdicționale comunitare, pe de o parte, și judecătorii naționali având sarcina să aplice dreptul comunitar în interiorul sferei lor de competență teritorială și funcțională, pe de altă parte. Totodată, a precizat că, de la originea sa, Comunitatea a fost dotată cu o organizare judiciară bazată pe principiul subsidiarității, chiar dacă acest principiu nu a fost în mod explicit recunoscut decât prin Tratatul asupra Uniunii Europene semnat la Maastricht la 7 februarie 1992, subsidiaritate înțeleasă în sensul că organelor jurisdicționale ale Comunității li s-au acordat competențe care nu puteau fi exercitate în mod util de jurisdicțiile naționale⁵⁰.

⁴⁸ Pentru alte detalii, vezi Paul Mircea Cosmovici, Roxana Munteanu, *op.cit.*, p.106-108.

⁴⁹ TPI, hot. din 10 iulie 1990, *Tetra Pak c. Commission*, aff. T.5/89, Rec. II, p.309. Pentru considerații teoretice, vezi și A. Barav, *La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire*, în *L'Europe et le droit. Mélanges en honneur de Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, p.1 și urm.; F. Grevisse și J.C. Bonichot, *Les incidences du droit communautaire sur l'organisation et l'exercice de la fonction juridictionnelle dans les États membres*, în *ibidem*, p.297 și urm.

⁵⁰ Gil Carlos Rodriguez Iglesias, *Le pouvoir judiciaire de la Communauté européenne au stade actuel de l'évolution de l'Union*, Conférence Winston Churchill, Septième session de l'Académie de droit européen, Institut Universitaire européen, Florence, 1er juillet 1996, Jean Monnet Chair Paper RSC No 96/41.

În exercitarea rolului de jurisdicții comunitare de drept comun, competența teritorială și funcțională a jurisdicțiilor naționale rămâne reglementată, afară de cazuri de excepție, de dreptul național. În consecință, punerea în aplicare judiciară a dreptului comunitar – ca, de altfel, și punerea sa în aplicare administrativă – se efectuează în cadrul regulilor de organizare și de procedură din dreptul național, aspect de care ne vom ocupa cu prilejul analizei principiului autonomiei procedurale (și instituționale) a statelor membre.

Din cele arătate, concluzia care se poate trage este aceea că statele membre sunt investite, în general, cu o responsabilitate subsidiară în ce privește punerea în aplicare a dreptului comunitar, responsabilitate susceptibilă să fie sancționată pe calea acțiunii pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor, prevăzută de articolul 169 din Tratatul CE (devenit articolul 226 CE)⁵¹.

III. Principiul autonomiei instituționale a statelor membre și limitele acestuia

Punerea în aplicare de către statele membre a obligațiilor lor comunitare se face cu respectarea principiului autonomiei instituționale care implică faptul ca măsurile necesare aplicării regulilor comunitare să fie luate în cadrul sistemelor statale de către instituțiile naționale și potrivit procedurilor și competențelor pe care le comportă aceste sisteme⁵². Principiul autonomiei instituționale, adesea completat printr-o referire la principiul autonomiei procedurale, a fost pus în evidență de Curtea de Justiție.

Curtea a apreciat astfel că în situațiile în care punerea în aplicarea a unui regulament comunitar incumbă autorităților naționale, este necesar să se admită că, în principiu, această aplicare trebuie să se facă cu respectarea formelor și procedurilor dreptului național⁵³.

Curtea a mai precizat, totodată, că, în situațiile în care dispozițiile din Tratat sau din regulamente recunosc competențe statelor membre sau le impun obligații în vederea aplicării dreptului comunitar, problema de a ști în ce mod exercitarea acestor competențe și executarea acestor obligații pot fi încredințate de către statele membre unor organe interne determinate cade exclusiv sub incidența sistemului constituțional al fiecărui stat membru⁵⁴.

⁵¹ Vezi și G. Isaac, *Droit communautaire général*, 8^e éd., Paris, Masson, 2001, p.224-225.

⁵² Pentru detalii, vezi și R. Kovar, *Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation des normes et décisions du droit communautaire*, în *Le recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruxelles, Larcier, 1978, p.245 și urm.

⁵³ CJCE, hot. din 11 febr.1971, *Norddeutsches Vich und Fleischkontor c. Hauptzollamt Hamburg St. Annen*, aff.39/70, Rec., p.49.

⁵⁴ CJCE, hot. din 15 dec.1971, *International Fruit Company e.a. c. Produktschap voor Groenten en Fruit*, aff. 51 la 54/71, Rec. p.1107.

Curtea de Justiție a afirmat, de asemenea, că, în conformitate cu principiile generale care sunt la baza sistemului instituțional al Comunității și care cârmuiesc relațiile dintre Comunitate și statele membre, revine statelor membre, în virtutea articolului 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE), să asigure pe teritoriul lor executarea reglementărilor comunitare. În măsura în care dreptul comunitar, inclusiv principiile generale ale dreptului comunitar nu cuprind reguli comune în acest scop, autoritățile naționale, cu ocazia executării reglementărilor comunitare, procedează în conformitate *cu regulile de formă și de fond ale dreptului național*, fiind însă înțeles că aceste reguli trebuie să se concilieze cu necesitatea unei aplicări uniforme a dreptului comunitar, pentru a evita un tratament inegal al agenților economici⁵⁵.

Totuși, s-a mai precizat, dacă statele membre adoptă măsuri de aplicare a unei reglementări comunitare, autoritățile naționale sunt ținute să exercite puterea lor discreționară cu respectarea principiilor generale de drept comunitar, printre care figurează principiile proporționalității, securității juridice și al protecției încrederii legitime⁵⁶.

Misiunea comunitară a jurisdicțiilor naționale se înscrie, de asemenea, în cadrul *autonomiei instituționale a statelor membre*, în sensul că acestea trebuie să determine jurisdicțiile competente și atribuțiile lor potrivit regulilor cârmuind organizarea jurisdicțională națională.

Curtea de Justiție a decis că, în cazul unei probleme de repartizare a competențelor între ordinele naționale ale jurisdicțiilor în legătură cu efectul direct al dreptului comunitar, problema trebuie rezolvată prin referire la ordinea juridică națională⁵⁷.

Curtea a considerat, totodată, că, în absența unei reglementări comunitare în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru *să desemneze jurisdicțiile competente și să reglementeze modalitățile procedurale* ale acțiunilor în justiție destinate să asigure *apărarea drepturilor* pe care justițiabilii le au din efectul direct al dreptului comunitar⁵⁸, principiu reiterat și în jurisprudența ulterioară, în care s-a subliniat, totodată, că incumbă jurisdicțiilor statelor membre, prin aplicarea principiului cooperării enunțat la articolul 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE), să asigure protecția juridică decurgând, pentru justițiabili, din efectul direct al dreptului comunitar⁵⁹.

⁵⁵ CJCE, hot. din 21 sept.1983, *Deutsche Milchkontor et a. c. Allemagne*, aff.jtes. 205/82 la 215/82, Rec. p.2633.

⁵⁶ CJCE, hot. din 25 martie 2004 : *Cooperativa Lattepiù*, aff. C.231/00, C.303/00 și C.451/00, Rec. p. I-2869, punctele 56-57; *Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a.*, aff.C.480/00, C.481/00, C.482/00, C.484/00, C.489/00, C.490/00, C.491/00, C.497/00, C.498/00 și C.499/00, Rec. p. I-2943, punctele 42-43; *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni et Luciano Visentin e.a.*, C.495/00, Rec. p. I-2993, punctele 39-40.

⁵⁷ CJCE, hot. din 19 dec.1968, *Salgort c. Ministère du commerce extérieur d'Italie*, aff.13/68, Rec. p.661.

⁵⁸ CJCE, hot. din 16 dec.1976, *Rewe Zentralfinanz et a. c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, aff.33/76, Rec. p.1989.

⁵⁹ *Vezi*, CJCE, hot. din 14 dec. 1995, *Van Schijndel c. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, aff. C.430/93 și aff. C.431/93, Rec. I, p.4705 (în special, punctele 13-15, 17-22, disp. 1-2); hot. din 14 dec. 1995, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie c. État belge*, aff. C.312/93,

Curtea s-a referit și la posibilitatea de a utiliza toate căile juridice naționale pentru protecția drepturilor individuale izvorând din efectul direct.

Astfel, potrivit Curții, în măsura în care Tratatul CE a creat un anumit număr de acțiuni directe care pot fi exercitate, dacă este cazul, de persoane private în fața Curții de Justiție, nu a înțeles însă să creeze în fața jurisdicțiilor naționale, în vederea menținerii dreptului comunitar, alte căi juridice decât cele stabilite de dreptul național. Dimpotrivă, sistemul de protecție juridică pus în aplicare de Tratat, astfel cum îl exprimă în special articolul 177 (devenit articolul 234 CE), înseamnă că orice tip de acțiune prevăzut de dreptul național trebuie să poată fi utilizat pentru a asigura respectarea regulilor comunitare cu efect direct în aceleași condiții de admisibilitate și de procedură ca și cum ar fi vorba de a asigura respectarea dreptului național⁶⁰.

În jurisprudența recentă, Curtea de Justiție, după ce a reluat argumentarea de mai sus referitoare la faptul că Tratatul CE nu a înțeles însă să creeze, în vederea menținerii dreptului comunitar, alte căi juridice decât cele stabilite de dreptul național, a *adăugat*: „afară de ipoteza în care din economia ordinii juridice naționale în cauză ar reieși că nu există nicio cale de recurs permițând, chiar în mod incidental, să se asigure respectarea drepturilor pe care justițiabilii le au din dreptul comunitar. Astfel, dacă revine, în principiu, dreptului național să determine calitatea și interesul unui justițiabil pentru a acționa în justiție, dreptul comunitar cere totuși ca legislația națională să nu aducă atingere dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă. Revine în adevăr statelor membre să prevadă un sistem de căi de recurs și de procedură prin care să se asigure respectarea acestui drept”⁶¹.

În Declarația referitoare la aplicarea dreptului comunitar, anexată Tratatului asupra Uniunii Europene, semnat la Maastricht, după ce s-a amintit necesitatea unei transpuneri integrale și fidele a directivelor comunitare în termenele fixate de acestea, s-a recunoscut că revine fiecărui stat membru să determine modalitatea cea mai bună pentru a aplica dispozițiile dreptului comunitar, ținând seama de sistemul juridic și de celelalte condiții care îi sunt proprii, dar, în orice caz, cu respectarea dispozițiilor articolului 189 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană (devenit articolul 249 CE). Totodată, s-a apreciat că este esențial pentru buna funcționare a Comunității ca măsurile luate în diferitele state membre să conducă la aplicarea

Rec. I, p.4599 (în special, punctele 12-21). Vezi, în același sens, și hot. din 3 fev. 2000, *Dounias*, aff. C.228/68, Rec. I, p.577. De asemenea, în hotărârea pronunțată la 13 martie 2007, în cauza *Unibet*, aff. C.432/05, Curtea de Justiție a reluat ideea potrivit căreia incumbă jurisdicțiilor statelor membre, prin aplicarea principiului cooperării enunțat la articolul 10 CE, să asigure protecția jurisdicțională a drepturilor pe care justițiabilii le au din dreptul comunitar. În absența reglementării comunitare în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru să desemneze jurisdicțiile competente și să reglementeze modalitățile procedurale ale acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor pe care justițiabilii le au din dreptul comunitar.

⁶⁰ CJCE, hot. din 7 iulie 1981, *Rewe c. Hauptzollamt Kiel*, aff.158/80, Rec. p.1805 (în special alin.44, 46, disp.7).

⁶¹ CJCE, hot. din 13 martie 2007, *Unibet*, aff. C.432/05 (în special, punctele 49-50).

dreptului comunitar cu o eficacitate și o rigoare echivalente cu cele luate în aplicarea dreptului național⁶².

În ceea ce privește jurisprudența comunitară, dacă aceasta de la început, așa cum am arătat, a fost orientată în sensul autonomiei instituționale și procedurale a statelor membre, în mod progresiv s-a modelat însă în funcție de perceperea riscurilor pentru aplicarea uniformă a dreptului comunitar.

Jurisprudența a introdus astfel din ce în ce mai multe *limite* autonomiei instituționale a statelor membre în cazurile în care se pune problema întâietății și efectului direct al dreptului comunitar, principiul de natură să asigure uniformitatea de aplicare și efectul util al acestuia.

Curtea de Justiție a Comunităților Europene, fără a dezminți principiul autonomiei instituționale a statelor membre, a pus în mod progresiv în lumină necesitatea de a-i aduce *restricții* pentru a compensa inconvenientele rezultând din diversitatea sistemelor juridice naționale, indicând, de altfel, în mod clar, în unele hotărâri, că autonomia instituțională funcționează numai *în măsura în care dreptul comunitar nu a dispus altfel*.

Exigența respectării aplicării uniforme este astfel în mod deosebit subliniată printr-o jurisprudență constantă a Curții care a pus în evidență *necesitatea aplicării uniforme*⁶³.

Potrivit Curții, în cazul în care statele membre repartizează între mai multe autorități naționale măsurile de executare ce trebuie luate, le incumbă și obligația de a asigura prin modalități corespunzătoare coordonarea măsurilor pe care aceste autorități le adoptă pentru a nu compromite aplicarea dreptului comunitar⁶⁴.

În general, în procedurile de constatare a neexecutării obligațiilor, Curtea a îndepărtat argumentele deduse de statele membre din ordinea lor internă pentru a justifica neexecutarea obligațiilor, insistând asupra necesității de a respecta întâietatea și efectul direct al dreptului comunitar, respingând în mod frecvent argumente desprinse din calitatea de organ intern autor al neexecutării ori refuzând să accepte motivația „caracterului constituțional independent” al instituției în cauză⁶⁵.

Referitor la *modalitățile de aplicare* a dreptului național, jurisprudența comunitară a încercat să *limiteze* inconvenientele ce pot apărea datorită diversității

⁶² O evaluare generală și o analiză a sistemului jurisdicțional al statelor membre, a principiilor generale și a valorilor naționale, cum și a principiilor de drept privat a fost efectuată în cadrul lucrărilor Colocviului pentru cea de a cincizecea aniversare a Tratatelor de la Roma, organizat de Curtea de Justiție a Comunităților Europene, la 26 martie 2007. Vezi, Cour de Justice des Communautés Européennes, Actes du Colloque pour la cinquantième anniversaire des Traités de Rome, *L'influence du droit national et de la jurisprudence des juridictions des Etats membres sur l'interprétation du droit communautaire*, Luxembourg, 26 mars 2007.

⁶³ CJCE, hot. din 21 sept. 1983, *Deutsche Milkkontor et a. c. Allemagne*, aff.jtes. 205/82 la 215/82, Rec. p.2633. citată

⁶⁴ CJCE, hot. din 21 iunie 1979, *Atalanta Amsterdam c. Produktschap voor Vee en Vlees*, aff.240/78, Rec. p.2137.

⁶⁵ CJCE, hot. din 20 sept. 1990, *Commission c. Allemagne*, aff. C.5/89, Rec.I, p.3437.

sistemelor jurisdicționale naționale, precizând că modalitățile procedurale nu puteau să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor similare tinzând la protecția dreptului intern, și nici să fie amenajate astfel încât să facă imposibilă, în practică, exercitarea drepturilor pe care jurisdicțiile naționale au obligația să le apere⁶⁶, respectiv a drepturilor conferite de ordinea juridică comunitară.

Pe această linie, într-o jurisprudență ulterioară, Curtea a stabilit că o regulă de drept național care împiedică punerea în aplicare a procedurii prevăzute la articolul 177 din Tratat (devenit articolul 234 CE) trebuie, în această privință, să fie îndepărtată.

Totodată, a precizat că fiecare caz în care se pune problema de a ști dacă o dispoziție procedurală națională face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului comunitar trebuie să fie analizată ținând seama de locul acestei dispoziții în ansamblul procedurii, de derularea și particularitățile sale, în fața diferitelor instanțe naționale. În această perspectivă, este necesar să se ia în considerare principiile care stau la baza sistemului jurisdicțional național, așa cum sunt protecția dreptului de apărare, principiul securității juridice și al bunei desfășurări a procedurii.

În această privință, potrivit Curții, principiul din dreptul național potrivit căruia inițiativa unui proces civil revine părților, judecătorul neputând să acționeze din oficiu decât în cazuri excepționale în care interesul public impune intervenția sa, pune în aplicare concepțiile împărtășite de majoritatea statelor membre în privința relațiilor dintre stat și individ, protejează dreptul la apărare și asigură buna desfășurare a procedurii, mai ales ocrotind-o de întârzierile inerente aprecierii unor motive noi⁶⁷.

Într-o altă hotărâre, Curtea de Justiție, amintind că modalitățile procedurale ale acțiunilor în justiție destinate să asigure apărarea drepturilor pe care justițiabilii le au din efectul direct al dreptului comunitar nu ar trebui să fie mai puțin favorabile decât cele privind acțiuni asemănătoare de natură internă, nici organizate în așa fel încât practic să facă imposibilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică comunitară, a admis astfel că fixarea unor termene rezonabile pentru introducerea acțiunii răspunde celor două condiții puse, adăugând totuși că trebuie să se țină seama de caracterul special al directivelor. Fiind vorba de o directivă care nu a fost transpusă, Curtea de Justiție a considerat că atât timp cât un stat membru nu a transpus în mod corect dispozițiile unei directive în ordinea sa internă, dreptul comunitar se opune ca autoritățile competente ale aceluși stat membru să invoce regulile naționale de procedură referitoare la termenele pentru introducerea acțiunii în cadrul unei acțiuni angajate în fața jurisdicțiilor naționale,

⁶⁶ CJCE, hot. din 7 iulie 1981, *Rewe c. Hauptzollamt Kiel*, citată.

⁶⁷ CJCE, hot. din 14 dec. 1995, *Van Schijndel c. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, aff. C.430/93 și aff. C.431/93, Rec. I, p.4705 (în special, punctele 13-15, 17-22, disp. 1-2); hot. din 14 dec. 1995, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie c. État belge*, aff. C.312/93, Rec. I, p.4599 (în special, punctele 12-21). Vezi, în același sens, și hot. din 3 fev. 2000, *Dounias*, aff. C.228/68, Rec. I, p.577

împotriva acelor autorități de către un particular, în vederea apărării drepturilor direct conferite de directiva în cauză⁶⁸.

Pentru a se asigura dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, în hotărârea pronunțată la 13 martie 2007, în cauza *Unibet*, Curtea de Justiție s-a referit la cele două limitări sus-arătate, cu titlul de *principiul echivalenței și principiul efectivității*.

În acest sens, potrivit Curții, modalitățile procedurale ale acțiunilor destinate să apere drepturile pe care justițiabilii le au din dreptul comunitar nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele privind acțiuni similare de natură internă (*principiul echivalenței*) și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică comunitară (*principiul efectivității*). Reiterând că fiecare caz în care se pune problema efectivității unei dispoziții procedurale naționale trebuie analizat ținând seama de locul acestei dispoziții în ansamblul procedurii, de derularea și de particularitățile sale în fața diferitelor instanțe naționale, Curtea a subliniat, totodată, că revine jurisdicțiilor naționale să interpreteze modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor cu care sunt sesizate în așa fel încât în măsura posibilului aceste modalități să poată primi o aplicare care să contribuie la realizarea obiectivului constând în garantarea unei protecții jurisdicționale efective a drepturilor pe care justițiabilii le au din dreptul comunitar⁶⁹.

Pe aceeași linie, Curtea a mai precizat că dacă, în principiu, revine dreptului național să determine calitatea și interesul unui justițiabil pentru a acționa în justiție, dreptul comunitar cere totuși ca legislația națională să nu aducă atingere dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă⁷⁰.

IV. Rolul jurisdicțiilor naționale în aplicarea principiului răspunderii statului pentru daunele cauzate particularilor datorită încălcării dreptului comunitar, în lumina jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene

Funcția de a asigura respectarea dreptului comunitar revine, așa cum am arătat, nu numai Curții de Justiție a Comunităților Europene și Tribunalului de Primă Instanță, ci și ansamblului jurisdicțiilor tuturor statelor membre, care sunt judecători de drept comun în aplicarea dreptului comunitar față de particulari.

Rolul central al judecătorului național, s-a subliniat în doctrină, decurge din unele principii generale fundamentale ale dreptului comunitar, dezvoltate de jurisprudența Curții, și anume, principiul efectului direct, al întâietății și, mai recent, principiul răspunderii statului pentru daunele cauzate particularilor datorită

⁶⁸ CJCE, hot. din 25 iulie 1991, *Theresa Emmolt c. Minister for Social Welfare, Attorney General*, aff.C. 208/90, Rec.I, p.4269.

⁶⁹ CJCE, hot. din 13 martie 2007, *Unibet*, aff. C.432/05 (în special, punctele 38-44, 54).

⁷⁰ CJCE, hot. din 11 sept.2003, *Safalero*, aff. C.13/01, Rec. I, p.8679 (în special, punctele 49-50).

încălțării dreptului comunitar, revenind, în primul rând, jurisdicțiilor naționale să pună în aplicare aceste principii, la baza jurisprudenței relative la principiile sus-menționate aflându-se, mai mult sau mai puțin explicit, după caz, principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor particularilor⁷¹.

Astfel, efectul direct al dreptului comunitar constituie nu numai o simplă tehnică de inserare a regulii comunitare în ordinea juridică internă a statelor membre, dar el are și o aptitudine generală de a completa în mod direct patrimoniul juridic al particularilor cu drepturi și/sau obligații, atât în raporturile acestora cu alți particulari, cât și în relațiile cu statul membru căruia îi aparțin⁷².

Noțiunea de *efect direct* înseamnă deci că textele comunitare care sunt dotate cu un asemenea efect *crează imediat*, pentru particulari, drepturi de care aceștia pot să se prevaleze direct în fața *jurisdicțiilor naționale*. La rândul lor, acestea din urmă sunt ținute să asigure protecția juridică decurgând, pentru justițiabili, din efectul direct al dreptului comunitar⁷³. Revine deci jurisdicțiilor naționale să apere drepturile subiective create de normele având efect direct.

Curtea de Justiție, în renumita hotărâre *Van Gend en Loos* din 5 februarie 1963, a legat în mod explicit efectul direct de autonomia ordinii juridice comunitare și, totodată, insistând asupra rolului individului ca destinatar al dreptului comunitar, Curtea a făcut din acesta un „instrument” al respectării de către statele membre a obligațiilor lor.

Tot judecătorului național revine și respectarea principiului întâietății dreptului comunitar asupra dreptului intern, principiu consacrat prin hotărârea *Costa c. Enel* din 15 iulie 1964 și precizat prin hotărârea *Simmmenthal* din 9 martie 1978, Curtea de Justiție deducând din principiu întâietății obligația pentru judecătorii naționali de a aplica deplin dreptul comunitar în interiorul sferei lor de competență și de a proteja drepturile conferite particularilor, lăsând neaplicată orice dispoziție din legea națională eventual contrară, fie că este anterioară sau posterioară normei comunitare⁷⁴.

În sfârșit, judecătorul național are sarcina aplicării și a *principiului răspunderii statului pentru daunele cauzate particularilor datorită încălțării dreptului comunitar*, principiu în mod clar recunoscut, așa cum vom vedea, prin hotărârea din 19 noiembrie 1991 în cauza *Francovich și Bonifaci* și precizat în hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* din 5 martie 1996, principiu în baza căruia particularii vătămăți au drept la reparație în cazul în care regula de drept comunitar încălțată are ca obiect să le confere drepturi, dacă încălțarea este suficient caracterizată și dacă există o legătură de cauzalitate directă între această

⁷¹ Gil Carlos Rodriguez Iglesias, *op.cit.*, p.8-9.

⁷² G. Isaac, *op.cit.*, p.188.

⁷³ L. Cartou, *L'Union Européenne : Traités de Paris – Rome – Maastricht*, Paris, Dalloz, 1994, p.150.

⁷⁴ În general, cu privire la raportul dintre dreptul comunitar și dreptul intern al statelor membre și la analiza detaliată a principiilor sus-menționate, vezi, Roxana Munteanu, *Drept european. Evoluție – Instituții – Ordine juridică*, București, Editura Oscar Print, 1996, p.342-365.

încălcare și prejudiciul suferit de particulari, judecătorului național revenindu-i să verifice dacă sunt reunite aceste condiții.

1. Fundamentul principiului

În hotărârea de principiu din 19 noiembrie 1991, în cauza *Francovich și Bonifaci*, se arată în mod clar că „dreptul comunitar impune principiul potrivit căruia statele membre sunt obligate să repare daunele cauzate particularilor prin încălcările dreptului comunitar care le sunt imputabile”⁷⁵ (punctul 37).

Depășind o abordare formală a ierarhiei normelor, prin această hotărâre s-a consacrat în mod explicit un principiu al răspunderii statului, de origine comunitară, întrucât este inerent sistemului Tratatului, principiu care se traduce printr-un drept la reparație în beneficiul particularilor, ceea ce va permite, astfel cum s-a subliniat în doctrină, concretizarea preeminenței comunitare pe plan material și financiar⁷⁶.

Este o desăvârșire a construcției jurisprudențiale prin care s-a urmărit simultan să se asigure eficacitatea normelor comunitare și să se garanteze în mod deplin protecția drepturilor particularilor, Curtea instaurând astfel „un standard european de protecție judiciară”⁷⁷.

De altfel, cele două elemente sus-menționate constituie, potrivit Curții, două dintre fundamentele, intrinsec legate, ale noului principiu comunitar, contribuind la realizarea a ceea ce Curtea a numit „Comunitatea de drept”.

Curtea de Justiție a arătat astfel că „deplina eficacitate a normelor comunitare ar fi pusă în cauză și ar fi slăbită protecția drepturilor pe care o recunosc particularilor dacă aceștia nu ar avea posibilitatea să obțină reparație în cazul în care drepturile lor sunt vătămate printr-o încălcare a dreptului comunitar imputabilă unui stat membru. Posibilitatea de reparare în sarcina unui stat membru este indispensabilă în cazul în care deplina efect al normelor comunitare este subordonat condiției unei acțiuni din partea statului, astfel încât particularii nu pot, în lipsa unei asemenea acțiuni, să-și valorifice în fața jurisdicțiilor naționale drepturile care le sunt recunoscute de dreptul comunitar .

Rezultă că principiul răspunderii statului, pentru daunele cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile, este inerent sistemului Tratatului” (punctul 35).

⁷⁵ CJCE, hot. din 19 noiembrie 1991, *Francovich et Bonifaci c. Italie*, aff. jtes. C.6/90 și aff. C.9/90, Rec. I, p.5357 (în special pct. 33-36).

⁷⁶ Vezi și Francette Fines, *Quelle obligation de réparer pour la violation du droit communautaire? Nouveaux développements jurisprudentiels sur la responsabilité de « l'Etat normateur »*, în „Revue trimestrielle de droit européen”, nr.1, 1997, p.70. Pentru o amplă analiză a principiului răspunderii statului, vezi G. Vandersanden și M. Dony, *La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

⁷⁷ Vezi G. Isaac, *op.cit.*, p.247.

Pe lângă aceste două fundamente intrinsec legate, Curtea a mai precizat că „obligația pentru statele membre de a repara aceste prejudicii își are fundamentul și în articolul 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE), în baza căruia statele membre sunt ținute să ia toate măsurile generale sau speciale pentru a asigura executarea dreptului comunitar și, în consecință, pentru a înlătura consecințele ilicite ale unei încălcări a dreptului comunitar” (punctul 36).

Dacă hotărârea *Francovich* și *Bonifaci* a consacrat și a fundamentat principiul abstract al răspunderii statului, hotărârea din 5 martie 1996, în cauza *Brasserie du pêcheur și Factortame*⁷⁸, a precizat modalitățile de punere în aplicare a acestui principiu și a determinat regimul concret al răspunderii, procedând, așa cum vom vedea, la o comunitarizare integrală a condițiilor de exercitare a recursurilor naționale, luând ca model articolul 215 din Tratatul CE (devenit articolul 288 CE) referitor la răspunderea comunitară. Curtea a întemeiat ansamblul sistemului pe un „principiu general cunoscut în ordinele juridice ale statelor membre, potrivit căruia o acțiune sau omisiune ilegală antrenează obligația de a repara prejudiciul cauzat” (punctul 29).

Răspunderea națională și comunitară nu ar fi astfel decât expresia unui același și unic principiu⁷⁹.

2. Sfera de aplicare a principiului

2.1. *Un principiu de aplicare generală.* La punctul 32 din hotărârea din 5 martie 1996, *Brasserie du pêcheur și Factortame*, Curtea a subliniat că acest principiu, inerent sistemului tratatului, „este valabil pentru orice ipoteză de încălcare a dreptului comunitar” de către un stat membru și „oricare ar fi organul statului membru” a cărui acțiune sau omisiune au fost la originea încălcării, inclusiv, astfel cum se va arăta explicit în jurisprudența ulterioară, în cazul unei încălcări imputabile unei jurisdicții supreme⁸⁰.

Din această formulare rezultă că principiul răspunderii are în vedere toate formele sau modalitățile de încălcare a dreptului comunitar, fiind deci un principiu de aplicare generală.

Adoptând o concepție atât de largă, Curtea de Justiție a pus în evidență importanța dreptului la reparație în cadrul construcției comunitare, în cazul vătămării drepturilor particularilor.

⁷⁸ CJCE, hot. din 5 martie 1996, *Brasserie du pêcheur c. Bundesrepublik Deutschland et The Queen Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a.*, aff. jtes. C.46/93 și C.48/93, Rec. I, p.1029 (punctele 31-33,36, disp. 1)

⁷⁹ Pentru detalii, vezi, D. Edwards și W. Robinson, *Is there a place for private law principles in Community law?*, în *The action for damages in Community Law*, publicat sub coord. T. Heukels și A. Mc. Donnell, T.M.C. Asser Institut, Kluwer Law International, 1997, p.339.

⁸⁰ CJCE, hot. din 30 sept.2003, *Köbler*, aff. C.224/01, Rec. I, p.10239 (punctele 30-31, 33, 46-47, 50, disp.)

Acțiunea în răspundere statală constituie, astfel cum s-a subliniat în doctrină, componenta indispensabilă a unui sistem de protecție juridică a particularilor, sistem care se vrea complet⁸¹.

De altfel, așa cum a subliniat avocatul general G. Tesauro⁸², „principiul răspunderii statului pe plan patrimonial trebuie să-și găsească aplicarea atât ca o soluție alternativă, cât și ca o soluție complementară în raport cu protecția pe plan substanțial”.

Invocabilitatea normelor comunitare în scop de reparație fiind consacrată de Curtea de Justiție, înseamnă că particularul beneficiază de posibilitatea de a introduce o acțiune în răspundere, atât în ipoteza în care poate să valorifice norma comunitară în mod direct în fața jurisdicției interne, cât și în cazul în care nu are această posibilitate.

a. *Dreptul la reparație în cazul normelor fără efect direct.* Faptul că o normă este lipsită de efect direct nu înseamnă că nu poate crea drepturi în beneficiul particularilor, pe care aceștia să le poată valorifica în justiție.

După cum a remarcat Curtea de Justiție în hotărârea *Francovich și Bonifaci*, mai ales în cazul netranspunerii unei directive (nedotată cu efect direct), dreptul la reparație apare ca fiind „indispensabil” (punctul 34).

Inacțiunea națională care împiedică particularii să-și valorifice drepturile în fața jurisdicțiilor naționale nu ar putea să-i lipsească de o acțiune în răspundere împotriva statului. Particularul care și-a văzut drepturile financiare lezate din cauza inacțiunii statului trebuie totuși să poată obține reparație de la acesta, pentru încălcarea articolului 189 CE⁸³ (devenit articolul 249 CE).

O protecție patrimonială va fi astfel acordată, deși norma invocată nu are efect direct, ceea ce va permite să se remedieze această absență.

b. *Complementaritatea dreptului la reparație în raport cu alte mijloace de valorificare în justiție a drepturilor.* Acțiunea în reparație nu poate fi considerată ca având numai un rol substitutiv de protecție, în sensul că nu ar putea fi exercitată decât în cazul în care particularii nu ar avea alte mijloace pentru a-și valorifica drepturile. Dimpotrivă, principiul răspunderii statului se aplică, chiar dacă particularul dispune de alte căi.

Aplicarea principiului răspunderii statului ca urmare a *încălcării normelor având efect direct* a fost consacrată în mod expres prin hotărârea din 5 martie 1996, în cauza *Brasserie du pêcheur și Factortame*.

Curtea a început prin a arăta, la punctul 20, că aplicarea principiului nu ar putea fi înlăturată în cazul în care *încălcarea se referă la o dispoziție de drept comunitar direct aplicabilă*, având în vedere că facultatea oferită justițiabililor de a

⁸¹ Vezi, Francette Fines, *op. cit.*, p.74.

⁸² Concl. în cauza C. 392/93, *The Queen c. H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*, judecată la 26 martie 1996, Rec.I, p.1631.

⁸³ Vezi, G. Tesauro, *Responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire*, în „Revue du marché unique européen”, nr.3, 1996, p.15.

invoca în fața jurisdicțiilor naționale dispozițiile direct aplicabile nu constituie decât o garanție minimă și nu este suficientă pentru a asigura prin ea însăși aplicarea deplină și completă a dreptului comunitar. Destinată să facă să prevaleze aplicarea dispozițiilor de drept comunitar față de dispozițiile naționale, această facultate nu este de natură, în toate cazurile, să asigure particularului beneficiul drepturilor pe care i le conferă dreptul comunitar și, în special, să evite ca acesta să sufere un prejudiciu datorită încălcării acelui drept imputabilă unui stat membru.

Apoi, la punctul 22, a subliniat legătura, complementaritatea dintre cele două mecanisme în următorii termeni: „dreptul la reparație constituie corolarul necesar al efectului direct” (punctul 22).

Protecția directă a particularilor se îmbogățește astfel cu o garanție patrimonială.

În concluzie, după cum s-a subliniat în doctrină, dreptul la reparație este deținut de particulari în baza dreptului comunitar, independent de caracterul normelor încălcate, respectiv cu efect direct sau fără efect direct⁸⁴.

2.2. *Răspunderea legiitorului național.* Prin hotărârea din 5 martie 1996, în cauza *Brasserie du pêcheur și Factortame* – pe linia hotărârii *Francovich și Bonifaci* –, Curtea a stabilit, totodată, că principiul potrivit căruia statele membre sunt obligate să repare daunele provocate particularilor prin încălcările dreptului comunitar care îi sunt imputabile este aplicabil și în cazul în care încălcările dreptului comunitar s-au produs din cauza *legiitorului național*.

În explicarea acestei soluții, în hotărâre sunt expuse trei serii de argumente rezultând din dreptul comunitar.

Curtea amintește, mai întâi, că principiul răspunderii statului *este inerent sistemului Tratatului*. Totodată, subliniază *exigența fundamentală a ordinii juridice comunitare constând în uniformitatea de aplicare a dreptului comunitar*. În sfârșit, se referă la exigențele inerente protecției drepturilor particularilor, subliniind că *obligația de reparație pe care o enunță nu ar putea să depindă de regulile interne de repartizare a competențelor instituite de constituție* (punctul 33).

3. Condițiile răspunderii

În hotărârea din 19 noiembrie 1991, *Francovich și Bonifaci*, Curtea de Justiție a subliniat că, în timp ce răspunderea statului membru de a repara daunele cauzate particularilor prin încălcările dreptului comunitar care îi sunt imputabile este impusă de dreptul comunitar, *condițiile* în care un drept la reparație ia naștere *depind de natura încălcării dreptului comunitar* care este la originea prejudiciului cauzat.

În speță, fiind vorba de încălcarea obligației de transpunere a unei directive, Curtea a arătat că, în cazul unui stat membru care nu-și respectă obligația ce-i incumbă, în baza articolului 189 alineatul al treilea din Tratat (devenit articolul 249

⁸⁴ Vezi, pentru detalii, J. Steiner, în *EC Law, problems of enforcement*, în „Collected courses of the Academy of European Law”, 1992, p.249-286.

CE), *de a lua toate măsurile necesare* pentru a atinge rezultatul prescris printr-o directivă, deplina eficacitate a acestei norme de drept comunitar impune un drept la reparație dacă sunt reunite *trei condiții*, și anume, în primul rând, ca *rezultatul prescris prin directivă să comporte atribuirea de drepturi în beneficiul particularilor*, în al doilea rând, *conținutul acestor drepturi să poată fi identificat* pe baza dispozițiilor directivei și, în al treilea rând, să existe *o legătură de cauzalitate* între încălcarea obligației ce incumbă statului și prejudiciul suferit de persoanele vătămate⁸⁵.

În doctrină s-a pus întrebarea dacă se poate vorbi de o adevărată comunitarizare, în sensul de uniformizare, prin alinierea la jurisprudența comunitară, a condițiilor de exercitare a recursurilor naționale. Într-o asemenea analiză, s-a încercat să se demonstreze în ce măsură Curtea a pus în aplicare un mecanism de unificare la două nivele, și anume: *orizontal*, prin elaborarea unui regim de răspundere comun pentru ansamblul sistemelor naționale, și *vertical*, prin alinierea condițiilor răspunderii naționale la cele ale răspunderii comunitare⁸⁶.

Dacă din hotărârea *Francovich și Bonifaci* nu rezultă o asemenea uniformizare, s-a considerat că în hotărârea din 5 martie 1996, în cauza *Brasserie du pêcheur și Factortame*, Curtea a manifestat voința de a supune autoritățile naționale și cele comunitare unui regim identic, unui standard comun.

În acest context, s-a analizat pe un dublu plan demonstrația Curții: pe de o parte, de ce regimul trebuie să fie identic, iar, în acest sens, s-a făcut referire la argumentul Curții, în cadrul punctului 42, potrivit căruia „condițiile de punere în aplicare a răspunderii statului (...) nu trebuie (...) să difere de cele cărmuind răspunderea Comunității în împrejurări comparabile”; pe de altă parte, prin ce anume modelul comunitar trebuie să fie preferat, arătându-se că, potrivit Curții, „este pertinent” să se facă referire la jurisprudența sa privind răspunderea extracontractuală a Comunității (punctul 40).

S-a subliniat, totodată, că, în raționamentul său, Curtea a avansat trei justificări complementare, și anume: referirea la art. 215 din Tratatul CE (devenit articolul 288 CE); echivalența în protecția acordată victimelor prejudiciului; o analogie de situații privind autorii încălcării, Curtea înțelegând să promoveze un standard comun, un nivel echivalent de protecție a particularilor, oricare ar fi originea încălcării⁸⁷.

În doctrină s-au exprimat însă și unele îndoieli în legătură cu oportunitatea transunerii regimului intern al răspunderii comunitare unei situații al cărei context este diferit⁸⁸, sau, în alte cuvinte, cu privire la *asimilarea* a două situații distincte:

⁸⁵ CJCE, hot. din 19 noiembrie 1991, *Francovich et Bonifaci c. Italie*, în special punctele 37-40, 42-43).

⁸⁶ Vezi, W. Van Gerven, *Bridging the unbridgeable: Community and national torts after Francovich and Brasserie*, în „International and Comparative Law Quarterly”, 1996, p.507.

⁸⁷ Vezi Francette Fines, *op. cit.*, p.81.

⁸⁸ Vezi Francette Fines, *op. cit.*, p.83; vezi și W. Van Gerven, *Non-contractual Liability of Member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View to a Common Law for Europe*, în „Maastricht Journal of European and Comparative Law”, 1994, p. 6.

pe de o parte, răspunderea Comunității care există în special pentru prejudiciile cauzate prin actele normative de politică economică a Comunității și, pe de altă parte, răspunderea statului național datorită încălcării obligațiilor sale comunitare, subliniindu-se că, în timp ce prima este internă entității comunitare, dimpotrivă, cealaltă naște din raportul dintre cele două ordini juridice⁸⁹.

Având în vedere aceste opinii, considerăm necesar să prezentăm, în cele ce urmează, poziția Curții de Justiție, astfel cum a fost exprimată, mai ales la punctul 42 din hotărâre.

Astfel, Curtea a arătat, mai întâi, că „pentru a defini condițiile în care încălcarea dreptului comunitar de către un stat membru deschide particularilor vătămați dreptul la reparație, este necesar să se țină seama mai întâi de principiile proprii ordinii juridice comunitare ca fundament al răspunderii statului, și anume deplina eficacitate a normelor comunitare și protecția efectivă a drepturilor pe care acestea le recunosc, pe de o parte, și obligația de cooperare care incumbă statelor membre în virtutea articolului 5 din Tratat (devenit articolul 10 CE), pe de altă parte”. În același timp, a subliniat Curtea, „este necesar să se facă referire și la regimul care a fost definit pentru răspunderea extracontractuală a Comunității, în măsura în care, pe de o parte, acesta, în virtutea articolului 215, alineatul al doilea din Tratat (devenit articolul 288 CE) a fost construit pornind de la principiile generale comune sistemelor juridice ale statelor membre și în care, pe de altă parte, în absența unei justificări speciale, *nu este cazul ca răspunderea Comunității și cea a statelor membre să fie supusă, în împrejurări comparabile, unor regimuri diferite*, protecția drepturilor pe care particularii o au din dreptul comunitar neputând să varieze în funcție de natura națională sau comunitară a autorității care este la originea prejudiciului”.

Consacrând un standard comun de răspundere pornind de la articolul 215 din Tratat (devenit articolul 288 CE), prin constatarea similitudinii situațiilor, respectiv prin referirea la „*împrejurări comparabile*”, Curtea a precizat apoi acest element, la punctul 47, în legătură cu deținerea unei *puteri de apreciere comparabilă*.

Astfel, potrivit Curții, „în cazul în care un stat acționează într-un domeniu în care dispune de o largă putere de apreciere, comparabilă celei de care dispun instituțiile comunitare pentru punerea în aplicare a politicilor comunitare, condițiile în care răspunderea sa poate fi angajată trebuie să fie, în principiu, aceleași cu cele de care depinde răspunderea Comunității într-o situație comparabilă”.

De aceea, la punctul 51, Curtea a declarat că în situația în care o încălcare a dreptului comunitar de către un stat membru este imputabilă legiuitorului național acționând într-un domeniu în care dispune de o largă margine de apreciere sub aspect normativ, „*un drept la reparație* este recunoscut de dreptul comunitar dacă

⁸⁹ Concluziile avocatului general P. Léger, în cauza C.5/94, *Hedley Lomas*, Rec. I, p. 2553. În general, referitor la răspunderea extracontractuală a Comunității Europene, vezi J. Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 5e éd., Paris, Montchrestien, 1995, p.345-355; F. Schockweiller și G. Wivenes, *Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne*, în „Revue trimestrielle de droit européen”, nr.1, 1990, p.27 și urm.

sunt reunite trei condiții, și anume, dacă regula de drept comunitar are ca obiect să confere drepturi particularilor, dacă încălcarea este suficient caracterizată, în sfârșit, dacă există o legătură de cauzalitate directă între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul suferit de persoanele vătămate”.

În concluzie, se poate spune că pentru a asigura o protecție dacă nu uniformă, cel puțin omogenă, Curtea a detaliat, atât în hotărârea *Francovich și Bonifaci*, cât și în hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame*, **condițiile de fond** pentru a se putea pretinde o despăgubire în ordinea națională. Definind la nivel comunitar condițiile acordării despăgubirii, Curtea a instituit nu numai un prag minimal de garantare care va trebui să fie respectat în toate statele membre, dar și un „standard european de protecție judiciară”⁹⁰.

De altfel, într-o hotărâre mai recentă, Curtea de Justiție nu a exclus ca răspunderea statului să poată fi angajată în condiții mai puțin restrictive pe fundamentul dreptului național⁹¹.

În ceea ce privește natura încălcării, hotărârea din 5 martie 1996 *Brasserie du pêcheur și Factortame* prezintă importanța și prin faptul că explică motivul 38 din hotărârea *Francovich și Bonifaci* din 1991, potrivit căruia, așa cum am văzut, condițiile în care un drept la reparație ia naștere „depind de natura încălcării dreptului comunitar care este la originea prejudiciului cauzat”.

Dacă în mod obișnuit, Curtea s-a referit la o încălcare suficient caracterizată, în anumite ipoteze această încălcare trebuie să fie gravă și manifestă pentru a putea da naștere dreptului la reparație.

3.1. *Încălcare suficient caracterizată.* Comparând hotărârile *Francovich și Bonifaci* și *Brasserie du pêcheur și Factortame*, dacă în ambele hotărâri se regăsește formula potrivit căreia „trei condiții sunt necesare și suficiente”, condițiile însă care urmează nu sunt aceleași, exigența unei încălcări suficient caracterizată nefiind formulată în hotărârea *Francovich și Bonifaci* din 1991.

Diversitatea condițiilor, s-a arătat în doctrină, ar putea fi explicată prin caracterul neidentificabil al situațiilor, formularea din hotărârea *Francovich și Bonifaci*

⁹⁰ Vezi G. Isaac, *op.cit.*, p.247. Vezi și W. Van Gerven, *Bridging the gap between Community and national laws : towards a principle of homogeneity in the field of legal remedies?*, în „Common Market Law Review”, nr.32, 1995, p.679.

⁹¹ CJCE, hot. din 12 septembrie 2006, *Eman et Sevinger*, aff. C.300/04, Rec. I, p.8055, punctele 69-70, în care se arată: Principiul răspunderii unui stat membru pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcările dreptului comunitar care îi sunt imputabile este inerent sistemului Tratatului și un stat membru este astfel ținut să repare prejudiciile cauzate dacă regula de drept încălcată are ca obiect să confere drepturi particularilor, dacă încălcarea este suficient caracterizată și dacă există o legătură de cauzalitate directă între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul suferit de persoanele vătămate, fără însă a exclude ca răspunderea statului să poată fi angajată în condiții mai puțin restrictive pe fundamentul dreptului național. În același sens, vezi și hot. din 13 martie 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, aff. C. 524/04; hot. din 22 aprilie 1997, *The Queen c. Secretary of State for Social Security, ex parte Sutton*, aff. C.66/95, Rec., p.2163 (punctele 31-35).

fiind, exclusiv, în legătură cu *netranspunerea directivelor*, încălcare deosebit de gravă, flagrantă, ceea ce ar fi făcut inutilă explicitarea exigenței referitoare la încălcare⁹².

Ulterior însă, Curtea de Justiție pronunțându-se din nou asupra netranspunerii directivelor, a declarat în mod expres că și în această ipoteză este cerută condiția unei *încălcări suficient caracterizate*, ceea ce înseamnă că nu a mai făcut deosebire după cum transpunerea directivei a fost inexistentă sau incorectă.

Potrivit Curții, absența oricărei măsuri de transpunere a unei directive pentru a atinge rezultatul prescris de aceasta în termenul fixat constituie prin ea însăși o *încălcare caracterizată a dreptului comunitar* și, astfel, dă naștere unui drept la reparație în favoarea particularilor lezați în măsura în care, pe de o parte, rezultatul prescris prin directivă comportă atribuirea, în beneficiul particularilor, a drepturilor al căror conținut poate fi identificat și în care, pe de altă parte, există o legătură de cauzalitate între încălcarea obligației ce incumbă statului și prejudiciul suferit⁹³.

Pe aceeași linie, Curtea a subliniat că absența oricărei măsuri de transpunere a unei directive pentru a atinge rezultatul prescris de aceasta în termenul fixat constituie prin ea însăși o *încălcare caracterizată a dreptului comunitar*, fiind, însă, necesar să se examineze, în cazul în care autoritățile naționale au aplicat imediat dispozițiile directivei, dacă aceste autorități au încălcat într-un mod manifest caracterizat aceste dispoziții, ținând seama de claritatea și de precizia lor⁹⁴.

Condiția unei *încălcări suficient caracterizate* este aplicabilă și în cazul în care un stat membru *transpune incorect o directivă comunitară în dreptul său național*, Curtea arătând, în hotărârea pronunțată la 26 martie 1996, în cauza *British Telecommunications*, că aceste condiții restrictive de angajare a răspunderii statului membru se justifică, într-o asemenea ipoteză, pentru aceleași motive cu cele reținute pentru a justifica condițiile restrictive de angajare a răspunderii extra-contractuale a instituțiilor sau a statelor membre când exercită activitatea lor normativă în domeniul căzând sub incidența dreptului comunitar și în care dispun de o largă putere de apreciere, în special prin grija ca exercitarea acestei activități normative să nu fie împiedicată de perspectiva unor acțiuni în daune-interese de fiecare dată când interesul general comandă, pentru aceste instituții sau state membre, să ia măsuri susceptibile să aducă atingere intereselor particularilor⁹⁵.

⁹² Vezi și Francette Fines, *op. cit.*, p.91. Și în hotărârea din 7 martie 1996, *El Corte Inglés c. Blazquez Rivero*, aff. C.192/94, Rec. I, p.1282 (punctul 22), Curtea de Justiție a subliniat că, în cazul în care rezultatul prescris de o directivă nu poate fi atins pe cale de interpretare, dreptul comunitar impune statelor membre să repare prejudiciile cauzate particularilor datorită absenței transpunerii directivei dacă sunt împlinite cele trei condiții. Mai întâi, directiva trebuie să aibă drept obiectiv atribuirea de drepturi particularilor. Conținutul acestor drepturi trebuie, apoi, să poată fi identificat pe baza dispozițiilor directivei. În sfârșit, trebuie să existe o legătură de cauzalitate între încălcarea obligației ce incumbă statului și prejudiciul suferit.

⁹³ CJCE, hot. din 8 oct.1996, *Dillenkofer e.a. Bundesrepublik Deutschland*, aff. jtes. C.178/94, C.179/94, C.188/94, C.189/94 și C.190/94, Rec. I, p.4845 (punctul 29, disp.1).

⁹⁴ CJCE, hot. din 24 sept.1998, *Brinkmann Tabakfabriken c. Skatteministeriet*, aff. C.319/96, Rec. I, p.5255 (punctele 24-25, 28,30).

⁹⁵ CJCE, hot. din 26 martie 1996, *The Queen c. H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*, aff.C. 392/63, Rec.I, p.1631 (punctele 39-40).

În termenii hotărârii *Brasserie du pêcheur și Factortame*, exigența unei încălcări suficient caracterizate este raportată la situația statului membru care acționează într-un domeniu în care dispune de o largă margine de apreciere.

Totuși, în hotărârea 26 martie 1996, în cauza *British Telecommunications*, la punctul 28, Curtea a stabilit că, în ipoteza în care un stat membru, care a comis o încălcare a unei dispoziții de drept comunitar conferind drepturi particularilor, nu era confruntat cu alternative normative și dispunea, în momentul în care s-a comis încălcarea, de o margine de apreciere considerabil redusă, chiar inexistentă, simpla încălcare a dreptului comunitar poate fi suficientă pentru a stabili existența unei încălcări suficient caracterizate, cerută pentru a se putea naște o obligație de reparare a prejudiciilor suferite de particulari.

Din modul de redactare a acestei motivări se poate considera că încălcarea suficient caracterizată devine o exigență constantă, fie că este sau nu în legătură cu criteriul puterii discreționare⁹⁶.

Jurisprudența ulterioară confirmă acest punct de vedere. Astfel potrivit Curții, pentru a determina dacă a avut loc sau nu o încălcare caracterizată a dreptului comunitar, este necesar să se țină seama de marginea de apreciere de care dispune statul membru respectiv. Existența și întinderea acestei margini de apreciere trebuie să fie determinate prin raport cu dreptul comunitar, și nu prin raport cu dreptul național. În această privință, potrivit Curții, nu prezintă nicio importanță marginea de apreciere eventual acordată de dreptul național funcționarului sau instituției autor al încălcării⁹⁷.

Având în vedere formularea din hotărârea *Francovich și Bonifaci*, potrivit căreia, așa cum am văzut, condițiile în care un drept la reparație ia naștere „*depind de natura încălcării dreptului comunitar care este la originea prejudiciului cauzat*”, Curtea a considerat în fapt că „aprecierea acestor condiții era în funcție de fiecare tip de situație”⁹⁸, ceea ce înseamnă examinarea condițiilor de fond de la caz la caz.

Prin urmare, și conținutul exigenței unei încălcări suficient caracterizate ar trebui să varieze în funcție de întinderea puterii deținute de autoritatea națională, ceea ce poate ridica întrebări, mai ales în privința sensului adverbului *suficient*, întrucât încălcarea suficient caracterizată poate să conste fie într-o simplă încălcare a dreptului comunitar, fie într-o încălcare gravă și manifestă.

3.2. *O nerespectare gravă și manifestă*. La punctul 55 din hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* se arată: „criteriul decisiv pentru a considera că o încălcare a dreptului comunitar este suficient caracterizată este cel al *nerespectării manifeste și grave*, de către un stat membru, a limitelor care se impun puterii sale

⁹⁶ A. Barav, *State liability in damages for breach of Community Law in the national Courts*, în *The action for damages in Community Law*, publicat sub coord. T. Heukels și A. Mc. Donnell, T.M.C. Asser Instituut, Kluwer Law International, 1997, p.363.

⁹⁷ CJCE, hot. din 4 iulie 2000, *Haim*, aff. C.424/97, Rec. I, p.5123 (punctele 36,40,41-43, 49, disp.2).

⁹⁸ CJCE, hot. din 8 oct.1996, *Dillenkofer e.a. Bundesrepublik Deutschland*, mai sus citată.

de apreciere”, punct de vedere reiterat recent în hotărârea din 25 ianuarie 2007, în cauza *Robins*, în sensul că „fiind vorba de condiția unei încălcări suficient caracterizate a dreptului comunitar, aceasta implică o nerespectare manifestă și gravă de către statul membru a limitelor care se impun puterii sale de apreciere”⁹⁹.

Prin urmare, o încălcare insuficient caracterizată nu dă dreptul la reparație, consacrandu-se astfel un sistem restrictiv al răspunderii, după cum se subliniază și la punctele 40 și 66 din hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame*.

Curtea de Justiție constată astfel că exercitarea unei puteri discreționare de către statele membre conduce la nerespectarea unei obligații comunitare, existența acestei puteri trebuind să antreneze consecințe specifice asupra mecanismelor răspunderii, examinarea puterii discreționare urmând să se facă în raport cu norma încălcată, determinându-se astfel, de la caz la caz, dacă încălcarea s-a făcut în cadrul exercitării unei asemenea puteri.

Raportat la criteriul marginii de apreciere a statului membru, dacă ipotezele de netranspunere în termenul stabilit sau de transpunere incorectă a directivelor sunt supuse aceleiași condiții – încălcarea suficient caracterizată –, aprecierea acestora se face în funcție de elemente diferite.

În cazul în care un stat membru *nu transpune* corect o directivă comunitară în dreptul său național, Curtea a subliniat că o încălcare este, în această privință, suficient caracterizată în cazul în care o instituție sau un stat membru, în exercitarea competenței sale normative, nu au respectat, *în mod manifest și grav*, limitele care se impun exercitării competențelor lor¹⁰⁰.

Sub acest aspect, în hotărârea din 25 ianuarie 2007, sus-menționată, pronunțată în cauza *Robins*, referitor la articolul 8 din Directiva nr.80/987, privind apropierea legislațiilor statelor membre relative la protecția lucrătorilor salariați în caz de insolabilitate a angajatorului, care a impus statelor membre să se asigure că sunt luate măsurile necesare pentru a proteja interesele respectivilor lucrători în privința unor regimuri complementare de prevederi sociale, text care conferea statelor membre, datorită generalității termenilor săi, o largă margine de apreciere privind determinarea nivelului de protecție a drepturilor la prestațiile respective, Curtea de Justiție a precizat că răspunderea unui stat membru datorită unei transpuneri incorecte a acestei dispoziții este subordonată constatării unei *nerespectări manifeste și grave*, de către acel stat, a limitelor care se impuneau puterii sale de apreciere.

3.3. *Examinarea intensității încălcării.* Având în vedere că o încălcare insuficient caracterizată nu dă drept la reparație, revine judecătorului național să aprecieze intensitatea încălcării.

⁹⁹ CJCE, hot. din 25 ianuarie 2007, *Robins e.a.*, aff. C.278/05, Rec. I, p.1059 (motivele 69-70, 72-77, 82, disp.3).

¹⁰⁰ CJCE, hot. din 17 oct. 1996, *Denkavit International e.a. c. Bundesamt für Finanzen*, aff. C.283/94, C.291/94 și C. 292/94, Rec. I, p. 5063 (punctele 48, 50).

Sub acest aspect, Curtea de Justiție dă unele indicații cu privire la elementele de care trebuie să țină seama judecătorul național sesizat cu o cerere în reparație, pentru a determina dacă o simplă încălcare a dreptului comunitar de către un stat membru constituie o încălcare suficient caracterizată.

La punctul 56 din hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame*, Curtea de Justiție a arătat că judecătorul național trebuie să ia în considerare toate elementele care caracterizează situația care îi este supusă, între care figurează gradul de claritate și de precizie a regulii încălcate, întinderea marginii de apreciere pe care regula înfrântă o lasă autorităților naționale sau comunitare, caracterul intenționat sau involuntar al neexecutării comise sau al prejudiciului cauzat, caracterul scuzabil sau nescuzabil al unei eventuale erori de drept, împrejurarea că atitudinile luate de o instituție comunitară au putut contribui la omisiunea, adoptarea sau menținerea unor măsuri sau practici naționale contrarii dreptului comunitar¹⁰¹.

O altă indicație dată de Curte în hotărârea din 5 martie 1996, *Brasserie du pêcheur și Factortame*, este în sensul că, în special, judecătorul național nu ar putea, în cadrul legislației naționale pe care o aplică, să subordoneze reparația față de existența, pe seama organului statal căruia îi este imputabilă neexecutarea, a unei culpe sau neglijențe mergând dincolo de încălcarea suficient caracterizată a dreptului comunitar.

Referitor la această indicație, în sensul că dreptul național nu ar putea impune ca, dincolo de încălcarea suficient caracterizată, reparația să fie subordonată dovezii exclusive a unei culpe sau neglijențe considerată dintr-un punct de vedere strict subiectiv și deci limitativ, în doctrină s-a considerat că, astfel, Curtea a îmbrățișat o abordare obiectivă a încălcării normei comunitare¹⁰².

Punerea în aplicare a criteriilor sus-menționate, astfel cum s-a subliniat în jurisprudență, trebuie, în principiu, să fie operată de jurisdicțiile naționale, conform orientărilor furnizate de Curte pentru a proceda la această punere în aplicare, revenind, în speță, jurisdicției naționale să stabilească dacă încălcarea constatată a obligației de transpunere era suficient caracterizată¹⁰³.

Nerespectarea autorității hotărârilor Curții de Justiție a Comunităților Europene pune în evidență, în principiu, o încălcare manifest caracterizată.

În acest sens, tot la punctul 56 din hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* se arată: „o încălcare a dreptului comunitar este în mod manifest caracterizată în cazul în care aceasta s-a menținut deși s-a pronunțat o hotărâre prin care s-a constatat neexecutarea reproșată, s-a pronunțat o hotărâre prejudicială sau există o jurisprudență a Curții bine stabilită în materie, din care rezultă caracterul infracțional al comportamentului în cauză”, iar, pe această linie, ulterior s-a

¹⁰¹ Din jurisprudența ulterioară, vezi, de exemplu, în același sens, hot. din 4 iulie 2000, *Haim*, citată aff. C.424/97, Rec. I, p.5123 (punctele 36,40,41-43, 49, disp.2); hot. din 25 ianuarie 2007, *Robins e.a.*, citată.

¹⁰² Vezi Francette Fines, *op.cit.*, p. 90-91.

¹⁰³ CJCE, hot. din 4 dec.2003, *Evans*, aff. C.63/01, Rec. I, p.14447 (punctele 83,86-88, disp.2).

subliniat că, într-un domeniu așa cum este fiscalitatea directă, jurisdicția națională trebuie să ia în considerare faptul că libertățile de circulație garantate de Tratat au fost puse în evidență în mod gradat, în special, prin principiile degajate de jurisprudența Curții¹⁰⁴.

Pentru a determina dacă încălcarea este suficient caracterizată în cazul în care încălcarea în cauză decurge dintr-o decizie a unei jurisdicții statuând în ultimul grad, judecătorul național trebuie să țină seama de specificitatea funcției jurisdicționale, ca și de exigențele legitime ale securității juridice, să cerceteze dacă această încălcare prezintă un caracter manifest, astfel cum s-a precizat în hotărârea pronunțată la 30 septembrie 2003, în cauza *Köbler*.

Cu aceeași ocazie, Curtea a subliniat că judecătorul național trebuie să țină seama, în mod deosebit, de toate elementele care caracterizează situația care îi este supusă, în care pe lângă elementele arătate (mai ales gradul de claritate și de precizie a regulii încălcate, caracterul deliberat al încălcării, caracterul scuzabil sau nescuzabil al erorii de drept, poziția luată, după caz, de o instituție comunitară) figurează neexecutarea, de către jurisdicția în cauză, a obligației prevăzute la articolul 234 aliniatul al treilea CE, privind mecanismul chestiunilor prejudiciale, cu precizarea că, în orice situație, o încălcare a dreptului comunitar este suficient caracterizată dacă decizia respectivă a intervenit prin necunoașterea manifestă a jurisprudenței Curții în materie¹⁰⁵.

În hotărârea din 13 iunie 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, Curtea de Justiție, referindu-se la faptul că dreptul comunitar se opune ca o legislație națională să excludă, de manieră generală, răspunderea statului în cazul unei încălcări imputabile unei jurisdicții naționale statuând în ultimul grad pe motiv că încălcarea în cauză rezultă dintr-o interpretare a regulilor de drept sau dintr-o apreciere a faptelor și probelor efectuate de această jurisdicție, a adus unele precizări deosebit de interesante.

Astfel, potrivit Curții, a exclude, în asemenea împrejurări, orice răspundere a statului membru ar însemna să se golească chiar de conținutul său principiul potrivit căruia statele membre sunt obligate să repare daunele cauzate particularilor datorită încălcărilor manifeste ale dreptului comunitar decurgând dintr-o decizie a unei jurisdicții naționale statuând în ultimul grad, în măsura în care o asemenea excludere nu ar garanta particularilor o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor care le sunt conferite de dreptul comunitar.

A subliniat, totodată, că răspunderea statului membru poate fi angajată și în cazul excepțional în care această jurisdicție *nu a cunoscut în mod manifest dreptul aplicabil*, necunoaștere manifestă care urmează să se aprecieze, în special, raportat la un anumit număr de criterii, cum sunt gradul de claritate și de precizie a regulii încălcate, caracterul deliberat al încălcării, caracterul scuzabil sau nescuzabil al

¹⁰⁴ CJCE, hot. din 12 dec. 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, aff. C. 446/04, Rec. I, p.11753 (punctele 204, 213-215, 217); hot. din 13 martie 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation* (citată), punctele 119-121.

¹⁰⁵ CJCE, hot. din 30 sept. 2003, *Köbler*, citată, punctele 50-51, disp.

erorii de drept comise sau neexecutarea, de către jurisdicția în cauză, a obligației prevăzute la articolul 234 alineatul al treilea CE, privind mecanismul chestiunilor prejudiciale, și *este prezumată*, în orice caz, dacă decizia respectivă intervine prin necunoașterea manifestă a jurisprudenței Curții în materie.

În această privință, Curtea a subliniat că, deși nu s-ar putea exclude că dreptul național să precizeze criteriile, relative la natura sau la gradul unei încălcări, care trebuie îndeplinite pentru ca răspunderea statului să poată fi angajată pentru încălcarea dreptului comunitar imputabilă unei jurisdicții naționale statuând în ultimul grad, aceste criterii nu ar putea, în niciun caz, să impună exigențe mai stricte decât cele decurgând din condiția unei nerespectări manifeste a dreptului aplicabil, astfel cum a fost precizată la punctele 53-56 din hotărârea din 30 septembrie 2003, în cauza *Köbler*.

Prin urmare, dreptul comunitar se opune unei legislații naționale care limitează angajarea acestei răspunderi numai la cazurile de dol sau de culpă gravă a judecătorului, dacă o asemenea limitare ar conduce la a exclude angajarea răspunderii statului membru respectiv în alte cauze în care a fost comisă o nerespectare manifestă a dreptului aplicabil¹⁰⁶.

4. Autonomia instituțională și procedurală. Limite

Pentru soluționarea cauzelor privind răspunderea statului, jurisdicțiile naționale¹⁰⁷ sunt, astfel cum a amintit Curtea de Justiție, „singurele competente să stabilească situația de fapt în principal și pentru a caracteriza încălcările dreptului comunitar”. Pe această linie, Curtea a evocat, în mai multe hotărâri, autonomia de care beneficiază statele membre, precizând că „în absența unei reglementări comunitare, în cadrul dreptului național al răspunderii incumbă statului să repare consecințele prejudiciului cauzat” (punctul 42 din hotărârea *Francovici și Bonifaci*)¹⁰⁸.

În hotărârea din 4 iulie 2000, în cauza *Haim*, Curtea de Justiție, după ce a reamintit că fiecărui stat membru îi revine să se asigure că particularii obțin repararea prejudiciului provocat prin nerespectarea dreptului comunitar, oricare ar fi autoritatea publică autor al acestei încălcări și oricare ar fi autoritatea căreia îi incumbă în principiu, potrivit dreptului statului membru respectiv, sarcina acestei

¹⁰⁶ CJCE, hot. din 13 iunie 2006, *Tragheti del Mediterraneo*, aff. C.173/03, Rec. I, p.5177 (punctele 33, 36, 40, 42-44, 46 și disp.).

¹⁰⁷ În doctrină s-a pus întrebarea de a ști dacă, într-o astfel de situație, judecătorul național exercită o competență de judecător național sau de judecător comunitar. Vezi, în acest sens, D. Simon, în *Les exigences de la primauté du droit communautaire : continuité ou métamorphoses?*, *Mélanges en honneur à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991.

¹⁰⁸ În hotărârea din 13 martie 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, mai sus citată, Curtea de Justiție, după ce a reluat formula din hotărârea *Francovici și Bonifaci*, arătând că „în absența reglementării comunitare, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru să desemneze jurisdicțiile competente și să reglementeze modalitățile procedurale ale acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor pe care justițiabilii le au din dreptul comunitar”, a adăugat „*inclusiv calificarea acțiunilor angajate de persoanele vătămate în fața jurisdicțiilor naționale*”.

reparații, a subliniat că repararea daunelor provocate particularilor prin măsuri de ordin intern luate cu încălcarea dreptului comunitar nu trebuie, însă, în mod necesar să fie asigurată de însuși statul membru pentru ca obligațiile sale comunitare să fie îndeplinite. Astfel, în statele membre în care anumite sarcini legislative sau administrative sunt asumate în mod descentralizat de colectivități teritoriale investite cu o anumită autonomie sau de orice alt organism de drept public distinct de stat din punct de vedere juridic, repararea respectivelor daune, cauzate prin măsuri luate de un organism de drept public, poate fi asigurată de acesta.

Totodată, Curtea a precizat că dreptul comunitar nu se opune nici ca răspunderea care revine organismului de drept public de a repara daunele provocate particularilor prin măsuri luate cu încălcarea dreptului comunitar să poată fi angajată în plus față de răspunderea statului membru¹⁰⁹.

În același timp, Curtea recunoaște competența națională pentru soluționarea anumitor probleme referitoare în special la modalitățile despăgubirii sau, „în absența unor dispoziții comunitare în acest domeniu”, pentru „a fixa criteriile care permit să se determine întinderea reparației” (punctele 83 și 90 din hotărârea din 5 martie 1996 *Brasserie du pêcheur și Factortame*).

Nu este vorba deci de o simplă modalitate procedurală, ci de o problemă de fond, ilustrând principiul subsidiarității, astfel cum s-a subliniat și în doctrină¹¹⁰.

Problema care rămâne este însă a liniei de demarcație trasate de Curtea de Justiție între ceea ce trebuie să facă obiectul unei comunitarizări și ceea ce trebuie să continue să rămână la nivel național.

În realitate, autonomia are un obiect limitat, având în vedere că, în principiu, autonomia nu se referă la cele trei condiții de fond¹¹¹ care permit angajarea răspunderii naționale, întrucât, așa cum am arătat, acestea au format obiectul unei comunitarizări.

După cum s-a subliniat în doctrină, dacă „autonomia este subordonată unei obligații de rezultat destinată să asigure eficacitatea dreptului comunitar”, comunitarizarea corespunde unei obligații de mijloace¹¹².

În acest sens, condițiile de fond pot forma obiectul unei transpuneri naționale numai dacă o asemenea transpunere este compatibilă cu exigențele comunitare.

Totodată, jurisprudența Curții nu exclude ca răspunderea statului să poată fi angajată în condiții mai puțin restrictive pe fundamentul dreptului național, așa cum am arătat anterior.

În orice caz, autonomia procedurală a statelor membre este limitată, două constrângeri devenite clasice, conținute în hotărârea *Francofanci și Bonifanci* și în

¹⁰⁹ CJCE, hot. din 4 iulie 2000, *Haim*, citată (punctele 27,29, 31-32, 34, disp.1).

¹¹⁰ Vezi Francette Fines, *op.cit.*, p.89.

¹¹¹ În acest sens, este edificatoare formula „sub această rezervă” folosită la punctul 74 din hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame*, dar și la punctul 42 din hotărârea *Francofanci și Bonifanci*.

¹¹² R. Kovar, *La contribution de la Cour de Justice à l'édification de l'ordre juridique communautaire* în „Collected Courses of the Academy of European Law”, 1995, p.72.

mod special amintite în hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* din 5 martie 1996, dau măsura acestei limitări.

Mai întâi, Curtea interzice aplicarea unor soluții mai puțin favorabile prin aplicarea principiului parității sau al nediscriminării (ori al echivalenței jurisprudențiale, așa cum a mai fost numit): „condițiile fixate de legislațiile naționale în domeniul reparării prejudiciilor nu ar putea să fie mai puțin favorabile decât cele care privesc reclamații asemănătoare de natură internă” (punctul 67).

Apoi, precizează conform principiului efectivității (sau al pragului minim de eficacitate): „condițiile naționale nu ar putea fi amenajate într-un mod care să facă în practică imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparației” (punctele 67 și 74)¹¹³.

Necesitatea respectării acestor principii a fost reiterată de Curtea de Justiție și în legătură cu admisibilitatea impunerii de către un stat membru a unui termen de decădere calculat de la data transpunerii în ordinea juridică internă a unei directive.

Dreptul comunitar, în starea sa actuală, a arătat Curtea, nu se opune ca un stat membru să impună, pentru introducerea oricărei acțiuni tinzând la repararea prejudiciului cauzat prin transpunerea tardivă a directivei 80/987 privind apropierea legislațiilor statelor membre relative la protecția lucrătorilor salariați în caz de insolvabilitate a angajatorului, un termen de decădere de un an calculat de la data transpunerii în ordinea juridică internă, cu condiția ca această modalitate procedurală să nu fie mai puțin favorabilă decât cea care se referă la acțiuni similare de natură internă.

Potrivit Curții, în măsura în care fixarea unor termene rezonabile de recurs sub sancțiunea decăderii constituie o aplicare a principiului fundamental al securității juridice și răspunde, în principiu, exigenței ca, în special, termenele fixate de legislațiile naționale în materie de reparare a daunelor cauzate particularilor prin încălcările dreptului comunitar imputabile unui stat membru să nu fie amenajate într-un mod care să facă în practică imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparației (*principiul efectivității*), iar termenul în cauză nu numai că le permite beneficiarilor să cunoască plenitudinea drepturilor lor, dar precizează și condițiile de despăgubire a prejudiciului provocat prin transpunerea tardivă, nu ar putea fi considerat ca făcând deosebit de dificilă și nici imposibilă în practică introducerea cererii de reparare.

În continuare, Curtea reamintește că jurisdicțiilor naționale le revine rolul să verifice dacă termenul în cauză respectă și principiul potrivit căruia condițiile fixate de legislațiile naționale în materie de reparare a daunelor provocate particularilor prin încălcările dreptului comunitar imputabile unui stat membru să nu fie mai puțin favorabile decât cele care privesc acțiuni asemănătoare de natură internă (*principiul echivalenței*)¹¹⁴.

¹¹³ Pentru jurisprudența mai recentă, vezi, de exemplu, CJCE, hot. din 13 martie 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation* (citată); hot. din 12 septembrie 2006, *Eman et Sevinger* (citată), punctele 69-70; vezi și hot. din 22 aprilie 1997, *The Queen c. Secretary of State for Social Security, ex parte Sutton*, aff. C.66/95, Rec.I, p.2163 (punctele 31-35).

¹¹⁴ CJCE, hot. din 10 iulie 1997, *Palmisani c. INPS*, aff. C.261/95, Rec. I, p.4025 (în special punctele 27-29, 33, 36, 39 și disp.)

Principiile sus-menționate se aplică și în cazul criteriilor care permit să se fixeze întinderea reparației (punctele 83 și 90 din hotărârea din 5 martie 1996 *Brasserie du pêcheur și Factortame*).

În concluzie, astfel cum s-a subliniat în doctrină, jurisprudența Curții de Justiție pune în evidență dificultățile pentru a se găsi punctul de echilibru între exigențele fundamentale ale dreptului comunitar și principiul autonomiei instituționale și procedurale¹¹⁵.

5. Efectivitatea dreptului la reparație

5.1. *Condiția referitoare la vătămarea drepturilor.* În stabilirea conținutului patrimonial al dreptului vătămat este necesar să se analizeze prima condiție a răspunderii, condiție care are mai multe componente, corespunzând ipotezei atingerii unei situații juridice protejate.

Potrivit punctului 40 din hotărârea *Francovich și Bonifaci*, „rezultatul prescris prin directivă trebuie să comporte atribuirea de drepturi în beneficiul particularilor”.

Această condiție, reluată¹¹⁶ în hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* din 5 martie 1996, cum și în jurisprudența ulterioară, este esențială, întrucât unul din fundamentele principiului răspunderii statului constă tocmai în garanția acordată particularilor privind deplinul efect al drepturilor care le sunt conferite.

Este vorba nu atât de a dovedi vătămarea unui drept, ci de a analiza de la început modul de constituire a dreptului vătămat. Cu alte cuvinte, regula încălcată sau directiva netranspusă trebuie să aibă ca obiectiv acordarea de drepturi.

Desigur, așa cum am mai arătat, dispozițiile dotate cu efect direct trebuie să fie considerate ca atribuind, prin definiție, drepturi particularilor.

De altfel, Curtea de Justiție, în hotărârea *Francovich și Bonifaci*, declară la punctul 17 că „facultatea, pentru stat, de a alege din multiplicitatea mijloacelor posibile în vederea atingerii rezultatului prescris printr-o directivă nu exclude posibilitatea, pentru particulari, de a-și valorifica în fața jurisdicțiilor naționale drepturile al căror conținut poate fi determinat cu o precizie suficientă”.

Condiția referitoare la acordarea de drepturi nu se confundă însă cu efectul direct, întrucât particularul titular al acestor drepturi poate fi lipsit de posibilitatea de a le valorifica în fața judecătorului, astfel cum rezultă din hotărârea *Francovich și Bonifaci*.

Cu alte cuvinte, un act comunitar poate crea drepturi fără a fi însă dotat cu efect direct.

Referitor la *determinarea beneficiarilor*, particularii vătămăți trebuie să demonstreze că obiectul regulii încălcate este de a „le” conferi drepturi, astfel cum

¹¹⁵ Vezi Francette Fines, *op.cit.*, p.90.

¹¹⁶ Formularea nu este totuși exact aceeași în ambele situații, întrucât regula încălcată este articolul 189 din Tratatul CE (devenit articolul 249 CE) în cazul netranspunerii directivelor.

rezultă și din punctul 74 din hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* din 5 martie 1996.

În legătură cu *identificarea conținutului drepturilor atribuite*, din compararea hotărârilor relative la netranspunerea directivelor cu cele privind transpunerea incorectă, rezultă că, în cel din urmă caz, Curtea de Justiție nu s-a referit întotdeauna la conținutul drepturilor.

Or, așa cum a subliniat avocatul general G. Tesauro, trebuie să se admită că un element decisiv pentru a identifica limitele posibilității de a transforma ilegalitatea în răspundere rezidă în posibilitatea de a identifica cu o determinare suficientă conținutul dreptului invocat de particular într-o ipoteză determinată, și deci dacă nu s-ar putea considera că exigența unei încălcări suficient caracterizată este implicită sau ascunsă în condiția relativă la determinarea conținutului drepturilor sau invers¹¹⁷.

Cu alte cuvinte, particularul va obține reparația numai în cazul în care conținutul dreptului vătămat poate fi suficient identificat.

5.2. Întinderea reparației

5.2.1. *Dauna reparabilă*. Curtea de Justiție nu a fixat o condiție autonomă privind dauna, referirea la acesta făcându-se în cadrul condiției privind raportul de cauzalitate directă.

În hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* din 5 martie 1996, Curtea de Justiție a indicat că dreptul comunitar nu impune criteriile specifice privind repararea daunelor, trimițând sub acest aspect la regulile naționale („în absența dispozițiilor comunitare în acest domeniu, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru să fixeze criteriile permițând să determine întinderea reparației”). La punctele 87 și 90 a precizat, însă, ca nefiind conformă cu dreptul comunitar o reglementare națională care ar limita, de manieră generală, dauna reparabilă numai la daunele cauzate anumitor bunuri individuale special protejate, cu excluderea totală a *câștigului nerealizat* suportat de particulari.

Acest aspect a fost reiterat și în jurisprudența recentă, arătându-se că dreptul comunitar nu se opune ca dreptul intern al unui stat membru să prevadă condiții specifice privind repararea daunelor altele decât cele provocate persoanelor sau bunurilor. Astfel, în special în legătură cu litigiile de ordin economic sau comercial, excluderea totală, cu titlu de daună reparabilă, a *câștigului nerealizat* suportat de particulari nu poate fi admisă în caz de încălcare a dreptului comunitar¹¹⁸.

5.2.2. *Modalitățile despăgubirii*. În hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* din 5 martie 1996, Curtea de Justiție a subliniat că reparația daunelor

¹¹⁷ G. Tesauro, concl. citate în cauza C.392/93, *The Queen c. H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*, judecată la 26 martie 1996.

¹¹⁸ CJCE, hot. din 17 aprilie 2007, *AGM-COS.MET*, aff. C.470/03 (punctele 95-96, disp.4)

cauzate particularilor trebuie să fie „de natură a asigura o protecție efectivă a drepturilor lor”, iar, în această privință, „reparația trebuie să fie adecvată prejudiciului suferit” (punctele 82 și 90).

În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a mai precizat că aplicarea retroactivă și completă a măsurilor de executare a unei directive permite să se remedieze consecințele prejudiciabile ale transpunerii tardive a directivei, cu condiția ca acea directivă să fi fost regulat transpusă. Totuși, a mai subliniat Curtea, revine judecătorului național să vegheze ca *repararea* prejudiciului suferit de beneficiari să fie adecvată. O aplicarea retroactivă, regulată și completă a măsurilor de executare a directivei va fi în acest scop suficientă, afară de cazul în care beneficiarii stabilesc existența unor pierderi complementare pe care le-ar fi suferit datorită faptului că nu au putut beneficia la timp de avantajele pecuniare garantate de directivă, fiind de aceea necesar să fie reparate¹¹⁹.

Neutilizarea unei căi juridice la dispoziția victimei pentru a limita sau evita prejudiciul suferit poate conduce, astfel cum a admis Curtea de Justiție în hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* din 5 martie 1996, la diminuarea cuantumului despăgubirii acordate: „judecătorul național poate verifica dacă persoana vătămată a făcut dovada unei diligențe rezonabile... și, mai ales, dacă a utilizat în timp util toate căile juridice care erau la dispoziția sa” (punctul 84).

Pe aceeași linie, în jurisprudența recentă, Curtea a subliniat că, în cazul în care se dovedește că legislația unui stat membru constituie un obstacol interzis de articolul 43 CE privind libertatea de stabilire, jurisdicția națională poate, în vederea determinării prejudiciilor indemnizabile, să verifice dacă persoanele vătămate au făcut dovada unei diligențe rezonabile pentru a evita aceste prejudicii sau pentru a le limita întinderea și, mai ales, dacă au utilizat în timp util toate căile juridice care erau la dispoziția lor¹²⁰.

În doctrină s-a considerat că unul din unghiurile sub care poate fi privită această problemă este acela că trimite la legătura de cauzalitate erijată în condiție de fond, atât în hotărârea *Francovich și Bonifaci*, cât și în hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame*. Astfel comportamentul victimei poate constitui o cauză de atenuare sau de exonerare de răspundere, întrucât acționează asupra legăturii de cauzalitate¹²¹.

O altă problemă care se poate pune este cea a articulării acțiunii în răspundere cu celelalte căi naționale de recurs.

¹¹⁹ CJCE, hot. din 25 fev. 1999, *Carbonari e.a.*, aff. C.131/97, Rec. I, p.1103, (punct 53); hot. din 3 oct. 2000, *Gozza e.a.*, aff. C.371/97, Rec. I, p.7881 (punctul 39); vezi și hot. din 10 iulie 1997, *Bonifaci e.a. et Berto e.a. c. INPS*, aff. C.94/95 și C.95/95, Rec. I, p.3969 (punctele 51-54 și disp.); hot. din 10 iulie 1997, *Masso e.a. c. INPS et Repubblica italiana*, aff. C. 373/95, Rec.I, p.4051 (punctele 39-41, disp.1).

¹²⁰ CJCE, hot. din 13 martie 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, aff. C. 524/04 (punctele 115, 123, 126, 128).

¹²¹ Vezi Francettes Fines, *op.cit.*, p.99.

Avocatul general G. Tesauro¹²² și-a exprimat opinia ca admisibilitatea acțiunii în răspundere să fie legată de exercitarea prealabilă a altor căi de recurs, în țările care adoptă o asemenea soluție pentru litigiile interne, analiză dedusă din punctul 84 al hotărârii din 5 martie 1996 *Brasserie du pêcheur și Factortame*, întrucât verificarea de către judecător a utilizării în timp util a tuturor căilor juridice care erau la dispoziția victimei poate să se facă în stadiul admisibilității cererii. Practic, acțiunea în reparație pierde astfel caracterul său autonom și devine subordonată punerii în aplicare a celorlalte căi juridice.

Având în vedere că acțiunea în răspundere împotriva statului s-ar prezenta, tot potrivit avocatului general G. Tesauro, „ca ultima resursă lăsată particularului, adică o cale de utilizat când nu-i mai este posibil să ajungă altfel la un rezultat util”, s-ar putea considera, astfel cum s-a subliniat în doctrină, că aparent jurisprudența comunitară ar consacra chiar subsidiaritatea acțiunii în răspundere împotriva statului¹²³.

¹²² G. Tesauro, concl. în cauza C.46-93 și C.48/93, *Brasserie du pêcheur și Factortame*, judecată la 5 martie 1996.

¹²³ Vezi Francettes Fines, *op.cit.*, p.101.

