

### 6.1.8. Competențe progresive și evolutive

Vorbind despre tipurile de competențe, se poate vorbi și despre cele *evolutive* sau *progresive*, având în vedere că cele implicite tind să se explicitizeze.

De altfel, tratatele au o importantă dimensiune evolutivă, de continuă modificare, transformare, adaptare la realitatea internă și externă a Uniunii. Exemple în acest sens sunt, pe de o parte, perioadele tranzitorii sau clauzele de salvagardare<sup>105</sup> și, pe de altă parte, caracterul voit general, incomplet, ambiguu chiar a numeroase dispoziții, ce lasă astfel loc unor adăugiri sau modificări ulterioare. Și să nu uităm că toate tratatele CE/UE invocă și evocă necesitatea unei dezvoltări normative continue și progresive care să permită atingerea obiectivelor CE/UE.

Imposibilitatea practică a revenirii la situația de dinaintea apariției Comunităților și Uniunii Europene vine și din evoluția constantă a acestora spre unitate, evoluție având la bază ideea funcționalistă că integrarea europeană se inspiră din ideea unității și că aceasta nu se poate realiza dintr-odată. Chiar Declarația Schuman enunța această idee (construcția progresivă prin unificarea funcțiilor) și adăuga că unitatea europeană este un proces ce reclamă dezvoltare și progres. Desigur, suntem încă departe de a fi epuizat potențialul de integrare al Tratatelor Constitutive sau cel al zecilor de noi tratate ce s-au adăugat pe parcursul evoluției CE/UE modificând și aducând cu sine elemente noi de integrare care să potențeze dezvoltarea în completarea elementelor inițiale. La rândul său, CJCE a arătat că edificarea dimensiunii comune nu este încheiată, ci se află într-o constantă evoluție. Tot CJCE a arătat că, în condițiile în care Comunitatea se orientează spre viitor și se dezvoltă în sectoarele economic și social, este evident că interpretarea și aplicarea normelor sale trebuie realizată ținând cont de capacitatea de evoluție a relațiilor economice și sociale<sup>106</sup>.

Caracterul evolutiv al competențelor comunitare justifică și ne permite să înțelegem sprijinul constant pe care UE îl găsește în fundamentările juridice ale CJCE privitoare la obiectivele și finalitățile ultime ale tratatelor, pe de o parte, și, pe de altă parte, în principiile generale sau dispozițiile dreptului primar. În spiritul caracterului evolutiv al dreptului comunitar, metodele de interpretare ale CJCE permit acordul dintre voința expresă sau implicită a tratatelor și problemele, dificultățile pe care, în fiecare moment, le aduce în prim-plan lupta pentru atingerea obiectivelor fixate.

Tratatul Constituțional și cel de la Lisabona confirmau strălucit ideea evoluției competențelor de la implicite spre explicite, pe măsura creșterii gradului de integrare, federalizare și chiar constituționalizare.

### 6.1.9. Extinderea competențelor

Având în vedere că, pe de o parte, integrarea europeană avea un caracter dinamic și evolutiv și că, pe de altă parte, instituțiile comune aveau competențe limitate, stabilite prin tratate, a fost necesară, încă de la începuturile Comunităților, introducerea unei

105. Ambele sunt temporare și limitate, permițând la expirare aplicarea normei, conform CJCE (Deciziile din 10.12.1974, Charmasson, 48/74 și din 29.03.1979, Comisia vs Marea Britanie, 231/78).

106. CJCE, Deciziile din 10.10.1978, Hansen, 148/77, din 13.12.1973, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, 35/73 și 38/73, din 11.07.1974, Dassonville, 8/74 ; 21.02.1973, Continental Can, 6/72

proceduri care să permită realizarea obiectivelor CE chiar și în cazul inexistenței sau al insuficienței unor competențe specifice. Acesta era rolul art. 235 TCE (și art. 95.1 TCECA sau art. 203 TCEEA)<sup>107</sup>, prin care se adaptau și/sau se corectau competențele atribuite :

(...) Când o acțiune a Comunității rezultă a fi necesară pentru atingerea, în scopul funcționării Pieței comune, a unui obiectiv al Comunității, chiar dacă prezentul tratat nu a prevăzut puteri de acțiune necesare în acest scop, Consiliul, prin unanimitate, la propunerea Comisiei și cu avizul anterior al PE, adoptă dispozițiile pertinente<sup>108</sup>.

Funcția reală a acestor dispoziții era aceea de a atribui competențe instituțiilor comunitare în cazurile în care :

- acestea nu erau prevăzute ;
- puterile lor se dovedeau insuficiente realizării obiectivelor CE.

Importanța acestei norme venea din aceea că punea la dispoziția Consiliului și Comisiei mijloacele juridice pentru continuarea acțiunii comunitare în cazuri care, altfel, ar fi blocat realizarea obiectivelor comune<sup>109</sup>. În fond, în acest fel se îmbogățeau competențele instituțiilor.

Chiar dacă lecturarea art. 235 TCE ne duce cu gândul la utilizarea sa doar în legătură cu Piața comună, plasarea sa la capitolul „Dispoziții generale și finale” ale tratatului ne arată intenția extrapolării sale la întregul tratat. În plus, însuși conceptul de *piață comună* cuprindea, în afara celor patru libertăți, politicile comune și cele numite de „acompaniament”. De aceea, art. 235 TCE a permis, la vremea sa, adoptarea de măsuri în diverse sectoare precum politica industrială, politica energetică, cercetarea, mediul, politica regională, protecția consumatorilor, ajutorul umanitar, cooperarea economică, cooperarea pentru dezvoltare, politica monetară, armonizarea legislativă, adică în mai toate domeniile politicilor comune.

În multe domenii, CEE nu avea atribuite competențe explicite până la adoptarea AUE sau chiar până la adoptarea TUE, dar art. 235 TCE a fost cel care a permis completarea și adaptarea acțiunii normative comunitare. În alte cazuri, CE avea competențe, dar erau insuficiente și din nou art. 235 TCE a salvat situația, permițând depășirea deficitului de competențe în sectoare precum agricultura, uniunea vamală sau politica socială. Art. 235 TCE permitea, de asemenea, Consiliului să adopte dispoziții în domeniul relațiilor externe, conform CJCE<sup>110</sup>. Odată cu reformele din anul 1986<sup>111</sup> și, respectiv, anul 1992<sup>112</sup>, se recurgea tot mai rar la art. 235 TCE, dată fiind comunitarizarea treptată a sectoarelor CE/UE. Ceea ce nu înseamnă că existența sa nu mai prezenta interes, știut fiind că problemele și

107. Despre acest subiect deosebit de interesant, vezi Lesguillon, H., „L’extension des compétences de la CEE par l’article 235 du Traité de Rome”, *AFDI*, 1974 ; Peeters, G., „L’article 235 du traité CEE et les relations extérieures de la CEE”, *RMC*, 1970 ; Schwartz, I.E., „Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l’article 235. Une compétence exclusive ou parallèle ?”, *RMC*, 1976 ; Waelbroeck, M., „L’article 235”, *Le Droit de la CEE*, ULB, Bruxelles, 1987.

108. TCE, art. 235.

109. *Ibidem*, art. 2 și 3.

110. CJCE, Decizia AETR citată anterior.

111. Apariția Actului Unic European.

112. Apariția Tratatului de la Maastricht și a UE.

necesitățile sociale merg adesea înaintea soluțiilor juridice. Astfel, „bogăția” vieții sociale și economice făcea, la un moment dat, insuficiente atribuțiile UE stabilite prin tratate și astfel reapărea „soluția salvatoare” numită multă vreme art. 235 al TCE.

Dacă am stabilit că art. 235 TCE, art. 95 TCECA și art. 203 TCEEA permiteau extinderea competențelor comunitare, să vedem ce condiții trebuiau îndeplinite pentru utilizarea lor și ce limite avea această operațiune de extindere a competențelor :

- o primă condiție și limită era dată de faptul că această procedură se utiliza doar pentru realizarea obiectivelor Comunităților Europene, înțelegând prin obiective atât pe cele cu caracter general<sup>113</sup>, cât și pe cele specifice. Măsurile adoptate nu puteau pune în pericol nici echilibrul general al tratatelor, nici pe cel instituțional<sup>114</sup> ;
- apoi, trebuia să se dovedească necesitatea acțiunii comunitare, aprecierea necesității făcându-se pe considerente juridice, combinate cu cele tehnice și economice și avându-se în vedere oportunitatea politică. Apoi, chiar constatându-se necesitatea acțiunii, Consiliul nu era obligat să procedeze astfel, deoarece art. 235 TCE nu îl obliga, ci „îi permitea să o facă”<sup>115</sup>. Desigur, se poate obiecta că art. 235, coroborat cu art. 175 TCE, obliga totuși Consiliul să acționeze și că, în această ipoteză, putea fi vorba despre o nerespectare a prevederilor TCE, ceea ce ar fi atras o acțiune în fața CJCE. Nu este însă așa, deoarece, în acest caz, Consiliul putea utiliza o altă cale, cea interguvernamentală a acordurilor încheiate între statele membre. Altfel spus, în practică se aplica criteriul „oportunității politice”, conform căruia se alegea una sau alta dintre căile posibile, cea considerată convenabilă de către membrii Consiliului, fără a se mai ajunge la controverse ;
- a treia condiție, dar și limită de utilizare a art. 235 TCE se baza pe observația că tratatele nu prevedeau adesea cine avea puterea de a acționa în vederea atingerii obiectivelor stabilite. Altfel spus, art. 235 trebuia utilizat în subsidiar, adică acțiunea sa devenea oportună numai dacă activitatea necesară atingerii obiectivului comunitar nu se putea desfășura în baza dispozițiilor specifice existente în tratate. În acest sens, CJCE a arătat că este justificată recurgerea la art. 235 ca bază juridică a unui act comunitar doar dacă dispozițiile tratatului nu conferă instituțiilor comunitare competențele necesare pentru adoptarea respectivului act comunitar<sup>116</sup> ;
- în fine, o nouă condiție a apărut prin introducerea subsidiarității în art. 3B TCE și art. B TUE (obiectivele UE). Din acel moment, art. 235 se utiliza în sectoarele de competență mixtă și era subordonat respectării principiului subsidiarității.

Art. 235 se utiliza și când normele comunitare existau, dar erau insuficiente. CJCE a stabilit că, dacă la nivelul Consiliului se constată că puterile specifice prevăzute explicit în tratate în scopul realizării unor obiective nu sunt adaptate exigențelor reclamate de acestea, putea fi invocat art. 235 în scopul extinderii securității juridice<sup>117</sup>.

Utilizarea art. 235 nu servea însă drept „scuză” pentru nerespectarea altor norme ale TCE, precum :

113. TUE, art. B ; TCE, art. 2, 3, 3A ; TCECA, art. 2, 3 ; TCEEA, art. 2.

114. Marengo, G., „Les conditions d’application de l’article 235 du Traité CEE”, *RMC*, 1970.

115. CJCE, Decizia din 12.07.1973, Massey Ferguson 8/73.

116. CJCE, Decizia din 26.03.1987, Comisia vs Consiliu – preferințe generalizate ; Hotărârile din 30.05.1989, Comisia vs Consiliu – Erasmus – 242/87, Marea Britanie vs Consiliu – Erasmus – 56/88 ; Hotărârea din 02.07.1992, PE vs Consiliu – directiva studenților – C-295/90.

117. CJCE, Decizia din 12.07.1973, Massey-Ferguson, 8/73.

- cele referitoare la mecanismul de formare a voinței Consiliului, ceea ce ar fi dus la marginalizarea majorității calificate ;
- cele referitoare la distribuția puterii între instituțiile comune, ceea ce ar fi provocat marginalizarea cooperării sau a codeciziei Consiliu/PE.

Art. 235 permitea depășirea caracterului limitat și funcțional al atribuțiilor instituțiilor comunitare și permitea apariția altora, diferite și chiar mai importante.

Mai rămâne de analizat dacă, pe baza art. 235, se putea realiza reforma tratatelor. Utilizarea art. 235, așa cum am spus, avea limite :

- pe de o parte, nu permitea să se meargă mai departe de adaptarea competențelor la obiectivele generale ;
- pe de altă parte, CJCE a respins orice modificare a tratatelor realizată în afara mecanismelor specifice, incluzând aici acordurile interguvernamentale<sup>118</sup>.

Mai departe, trebuie analizat dacă art. F3 TUE permitea sau nu extinderea competențelor UE în același mod în care o făcea art. 235 pentru CE. Conform art. F3, Uniunea era dotată cu mijloacele necesare atingerii obiectivelor și îndeplinirii politicilor sale. Aplicarea acestui articol la nivelul UE trebuia coroborată cu cea a art. 235 atunci când era vorba despre o acțiune ce afecta funcționarea CE, pe de o parte. Pe de altă parte, ce se întâmpla când se constata că nu erau stabilite procedurile și instituțiile care să facă posibilă aplicarea sa pentru acțiuni ce țin de UE? De aceea, putem spune că existența art. F3 TUE părea a fi mai degrabă un angajament politic decât o procedură juridică asemănătoare celei dezvoltate de art. 235 TCE.

În concluzie, art. 235 TCE a permis extinderea competențelor atunci când :

- tratatele existente nu permiteau realizarea deplină a obiectivelor ;
- nu stabiliseră anumite competențe absolut necesare ;
- le stabiliseră, dar erau insuficiente.

Prin Tratatul de la Lisabona se instituie procedura de revizuire simplificată ce permite modificări ale tratatelor fără a se convoca CIG, deci fără ratificare, dar numai pentru articolele de la Titlul III, TFUE, adică politici și acțiuni interne ale Uniunii. Mai exact, referitor la revizuirea simplificată se spune că :

Guvernul oricărui stat membru, Parlamentul European sau Comisia pot prezenta Consiliului proiecte de revizuire a tratatelor. Aceste proiecte pot viza, printre altele, fie extinderea, fie reducerea competențelor atribuite Uniunii în cadrul tratatelor. Aceste proiecte se transmit Consiliului European și se notifică parlamentelor naționale. (...) Guvernul, Parlamentul European sau Comisia pot prezenta Consiliului European proiecte de revizuire, integrală sau parțială, a dispozițiilor părții a treia din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, privind politicile și acțiunile interne ale Uniunii<sup>119</sup>.

Trei comentarii :

- prin procedura de revizuire simplificată se permite, pe fond, modificarea tratatelor fără a mai fi supuse calvarului constituțional din fiecare stat, cam la fel ca în cazul art. 235 TCE ;

118. CJCE, Decizia din 12.12.1967, Comisia vs Franța, sau din 29.05.1974, Koning, sau din 08.04.1976, Defrenne, 43/75.

119. Uniunea Europeană, „Versiune consolidată a Tratatelor...”, Titlul VI, art. 48, TUE.

- spre deosebire de cele stabilite prin art. 235 TCE, acum tratatele vorbesc și despre „reducerea competențelor Uniunii”, ceea ce ne duce cu gândul la reversibilitatea integrării europene ;
- într-un fel, revizuirea simplificată prevăzută prin Tratatul de la Lisabona continuă acțiunea juridică de adaptare/completare a art. 235.

Revizuirea simplificată prevăzută în TUE, Titlul VI, Dispoziții Finale, art. 48.6 și 48.7 este uimitor de asemănătoare cu cele stabilite prin art. 235. Astfel :

Guvernul oricărui stat membru, Parlamentul European sau Comisia pot prezenta Consiliului European proiecte de revizuire, integrală sau parțială, a dispozițiilor părții a treia din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, privind politicile și acțiunile interne ale Uniunii. (...) Consiliul European poate adopta o decizie de modificare, integrală sau parțială, a dispozițiilor părții a treia din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Consiliul European hotărăște în unanimitate, după consultarea Parlamentului European și a Comisiei, precum și a Băncii Centrale Europene, în cazul unor modificări instituționale în domeniul monetar. Această decizie intră în vigoare numai după aprobarea de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale. (...) Decizia prevăzută la al doilea paragraf nu poate extinde competențele atribuite Uniunii prin tratate<sup>120</sup>.

În cazul în care dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene sau cele ale titlului V din prezentul tratat prevăd că, într-un anumit domeniu sau într-un anumit caz, Consiliul hotărăște în unanimitate, Consiliul European poate adopta o decizie de autorizare a Consiliului de a hotări cu majoritate calificată în domeniul sau în cazul respectiv. Prezentul paragraf nu se aplică deciziilor care au implicații militare sau în domeniul apărării. (...) În cazul în care dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene prevăd că actele legislative se adoptă de Consiliu în conformitate cu o procedură legislativă specială, Consiliul European poate adopta o decizie de autorizare a adoptării respectivelor acte legislative în conformitate cu procedura legislativă ordinară. (...) Orice inițiativă luată de Consiliul European pe baza primului sau a celui de-al doilea paragraf se transmite parlamentelor naționale. În cazul opoziției unui parlament național, notificate în termen de șase luni de la această transmitere, decizia menționată la primul sau la al doilea paragraf nu se adoptă. În absența oricărei opoziții, Consiliul European poate adopta respectiva decizie (...). Pentru adoptarea deciziilor prevăzute la primul sau la al doilea paragraf, Consiliul European hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European, care se pronunță cu majoritatea membrilor care îl compun<sup>121</sup>.

## 6.2. Competențe materiale. Politicile UE

### 6.2.1. Obiective și mijloace

Configurarea competențelor în tratatele Comunităților și Uniunii Europene s-a realizat pe baza dualismului existent între obiective și mijloace. Pe de o parte, obiectivele sunt prevăzute în art. 2 TCE, fiind vorba despre ținte generale și particulare dezvoltate

120. *Ibidem*, TUE, Titlul VI, Dispoziții finale, art. 48.6.

121. *Ibidem*, art. 48.7.

permanent de-a lungul evoluției CE și UE care au dus la creșterea permanentă a competențelor comune. Altfel spus :

- obiective = competențe ;
- cu cât mai multe obiective formulate și atinse, cu atât mai multe competențe pentru CE/UE ;
- pe măsură ce Comunitatea evoluează, cresc numărul competențelor și amploarea acestora, de la sectoriale, la generale și de la economice, la politice ;
- astfel, trecem de la Comunități economice (CECO, CEE, CEEA) la Comunitatea Europeană (adică, politică) și de aici la Uniunea Europeană (evident, politică) ;
- la rândul său, economia de piață trece de la a fi un instrument, la a reprezenta un model de societate, adică economie socială de piață.

Chestiunea obiectivelor tratatelor și deci a Comunităților Europene însoțește toate tratatele. Astfel :

- TCECA, art. 2, spune că scopul CECA este acela de *a contribui la expansiunea economică, crearea de locuri de muncă și creșterea nivelului de trai în statele membre*<sup>122</sup>.
- TCEEA, art. 1, arată că obiectivul CEEA este cel de *a contribui la creșterea nivelului de trai în statele membre prin dezvoltarea schimburilor reciproce cu celelalte state*<sup>123</sup>.
- TCEE, art. 2, 5, 10 și 308<sup>124</sup>, orientează activitatea Comunității astfel încât competențele sale să contribuie la realizarea obiectivelor.

În general, obiectivele acționează drept limite ale competențelor, cu alte cuvinte, competențele nu pot exista unde nu există obiective. Adică, în îndeplinirea obiectivelor, este nevoie de competențe, dar în exercitarea lor, competențele nu pot depăși limitele date de obiective. Altfel spus, în exercitarea competențelor comunitare, Comunitatea, respectiv Uniunea Europeană nu pot merge mai departe de cele stabilite în art. 5 TCE (obiective), iar statele membre nu pot pune în pericol îndeplinirea acestor obiective (art. 10 TCE). Este ceea ce numim *cooperare loială a statelor membre cu CE/UE în vederea îndeplinirii obiectivelor comune*.

## 6.2.2. Instrumente și limite ale politicilor comunitare

Ne vom referi la diferite instrumente și limite ale politicilor comunitare<sup>125</sup> și ale UE în ansamblul lor, precum cele stabilite prin Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene – anexă a Tratatului de la Bruxelles din anul 1965<sup>126</sup> (la care Tratatul de la Amsterdam a adăugat art. 23) –, toate evocând caracterul CE de organizație

122. TCECA, art. 2.

123. TCEEA, art. 1.

124. TCEE, art. 2, 5, 10 și 308.

125. Despre politicile publice ale UE, vezi Bărbulescu, I.Gh., *UE. Politicile extinderii*, Tritonic, 2006.

126. Uniunea Europeană, „Versiune consolidată a Tratatelor. Carta drepturilor fundamentale – Protocol 7 privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene”, *OPOCE*, Bruxelles, 2010.