

George Claudiu Pupăzan

**Drept administrativ european.
Note de curs**

Editura
Amangiu
2019

Capitolul al II-lea. Administrația publică în Uniunea Europeană

Secțiunea 1. Noțiunea de administrație în Uniunea Europeană

Uniunea Europeană reprezintă o asocierie politică și economică a 28 de state europene^[1], cu personalitate juridică^[2], care are drept valori fundamentale respectarea drepturilor și libertăților cetățenești și supremația statului de drept. Din punct de vedere a naturii juridice, aceasta reprezintă o structură în devenire, putând fi poziționată între stat federal și organizație internațională^[3]. O astfel de particularitate se reflectă și asupra modului în care este organizată administrația Uniunii Europene.

Conceptul de administrație publică a Uniunii Europene este susceptibil de două accepțiuni. Avem în vedere sensul formal sau organic al termenului și cel material. Din punct de vedere formal, prin administrație publică a Uniunii Europene se înțelege totalitatea instituțiilor și structurilor administrative care realizează o activitate de interes public, general, iar abordarea materială se referă la activitatea de organizare a executării legislației unionale, primară și derivată, sau de executare în concret a acesteia, prin acțiuni ce au caracter de dispoziție sau de prestație^[4].

Dacă analizăm structura instituțională a Uniunii Europene, vom constata că aceasta nu corespunde principiului separației

[1] La acest moment, Marea Britanie se află în plin proces de părăsire a Uniunii Europene.

[2] Personalitatea juridică a Uniunii Europene a fost stabilită prin Tratatul de la Lisabona.

[3] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, p. 183.

[4] *Ibidem*.

puterilor în stat, caracteristic statelor naționale, ci principiului *reprezentării intereselor*, specific dreptului unional, unde fiecare instituție reprezintă un interes distinct, realizând o competență materială specifică^[1]. Astfel, Parlamentul European, în temeiul legitimității sale, reprezintă interesele cetățenilor din cele 28 de state, Consiliul Uniunii Europene este garantul intereselor statelor membre, Comisia Europeană garantează interesele Uniunii Europene, iar Curtea de Justiție realizează controlul jurisdicțional.

Instituțiile Uniunii Europene au competențe și roluri diferite. Unele dintre acestea au prerogative legislative, cum este cazul Consiliul Uniunii Europene și al Parlamentului European, altele au atribuții jurisdicționale, cazul Curții de Justiție a Uniunii Europene, iar altele sunt entități cu un puternic caracter administrativ. Cu privire la acestea din urmă, avem în vedere: Comisia Europeană, Mediatorul European (*Ombudsmanul European*), Banca Centrală Europeană, Banca Europeană de Investiții, Curtea de Conturi, precum și structurile descentralizate ale Uniunii Europene, cum ar fi: Agenția europeană a medicamentului, Agenția europeană a mediului, Autoritatea europeană pentru protecția datelor etc. Se remarcă faptul că toate aceste instituții, chiar dacă au prerogative ce excedează puterii executive propriu-zise, realizează în esență și scopuri care privesc: organizarea și executarea dispozițiilor primare și derivate, buna administrare a justiției, cât și gestiunea afacerilor comunitare. Sunt activități administrative care produc efecte juridice sau care pregătesc decizia administrativă^[2] și sunt guvernate de dreptul administrativ. În acest context, un autor vede conceptul de administrație la nivel european ca reprezentând toate activitățile organismelor europene al căror atribut principal este administrarea treburilor publice ce intră în competența lor, fie

^[1] *Idem*, p. 185.

^[2] A se vedea I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, pp. 185-186.

că aceste activități sunt pur administrative, legislative, executive sau judecătorești^[1].

Motivul pentru care nu putem identifica la nivelul Uniunii Europene instituții cu rol exclusiv administrativ, care să dețină puterea executivă, așa cum se întâmplă în statele naționale, este felul în care este organizată și rolul pe care aceasta îl îndeplinește. Astfel, instituțiile europene sunt pătrunse, pe de o parte, de influențe naționale, ale statelor membre, care tind să mențină Uniunea la nivelul unei organizații internaționale bazate pe cooperare interguvernamentală, iar pe de altă parte, există tendința contrară, prin care se dorește consacrarea unei entități supranaționale^[2]. Lucrul acesta poate fi observat analizând instituțiile de decizie ale Uniunii Europene. Spre exemplu, Consiliul Uniunii Europene, for legislativ, este compus din reprezentanții guvernelor statelor membre, care promovează interesele țărilor pe care le reprezintă, iar Comisia este formată din comisari independenți atât față de guvernele statelor din care provin, cât și față de Consiliul Uniunii Europene, și acționează exclusiv în interesul forului european. Această stare a lucrurilor influențează și procesul decizional din Uniunea Europeană, care nu reprezintă altceva decât o conciliere a intereselor naționale, ale statelor membre, cu cele unionale^[3]: reprezentanții guvernelor statelor membre intervin, prin Consiliul Uniunii Europene, în luarea deciziilor unionale și tot statelor membre le revine rolul de bază în transpunerea dreptului derivat unional la nivel național.

Din punct de vedere material, prin conceptul de administrație publică a Uniunii Europene se are în vedere activitatea de executare sau de organizare a executării legislației Uniunii, interesând aici

^[1] J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, Luxembourg Office for official publications of the European communities, London, Sweet and Maxwell, 1992, p. 12.

^[2] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, p. 186.

^[3] *Idem*, p. 187.

modul în care administrația publică europeană își manifestă puterea ei discreționară. Aceasta are obligația punerii în executare a măsurilor luate de organele de decizie în vederea atingerii scopului pentru care au fost promovate, dar mijloacele realizării acestui proces rămân la aprecierea administrației. Necesitatea aprecierii din partea administrației a modului în care aplică decizia se datorează faptului că legiuitorul nu poate anticipa, la momentul elaborării actului, orice situație care ar putea să intervină în timp. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a consacrat, în jurisprudența sa, dreptul de apreciere al administrației europene^[1], dar a stabilit cu strictețe și cadrul în care acesta poate fi exercitat. Astfel, administrația, în aplicarea deciziei, urmărind atingerea interesului public, trebuie să acționeze cu bună-credință, să parcurgă procedurile corect și într-un mod transparent și să nu discrimineze^[2]. Atingerea scopului trebuie să se facă eficient, în timp util și cu costuri reduse, fără a se face abuz de putere administrativă^[3].

La nivelul Uniunii Europene se observă că nu există o separare clară între legislativ și administrație, dovadă că actele juridice, date în temeiul tratatelor constitutive ale comunităților europene^[4], și care compun dreptul comunitar derivat sau legislația secundară (regulamente, directive, decizii, recomandări și avize^[5]) sunt emise sau adoptate de Parlamentul European împreună cu

^[1] Curtea de Justiție Europeană a stabilit, în decizia pronunțată în dosarul nr. 280/1980 cu privire la procedura de selecție a funcționarilor publici în instituțiile europene, că: „Aparține administrației dreptul de a desemna criteriile de selecție, în virtutea puterii sale discreționare ținând cont de exigențele organizării și raționalizării serviciilor”.

^[2] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, p. 245.

^[3] A face abuz de putere administrativă înseamnă: „a aplica legea numai atunci când prin aceasta apare un avantaj neintenționat omis de lege”. A se vedea I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, p. 245.

^[4] Acestea compun dreptul comunitar (unional) original sau legislația primară.

^[5] Art. 288 din TFUE.

Consiliul Uniunii Europene sau de Consiliul Uniunii Europene și de Comisia Europeană, organisme care dețin atât prerogative legislative, cât și executive. Dintre actele juridice elaborate la acest nivel, regulamentele, directivele și deciziile sunt obligatorii, spre deosebire de recomandări și avize, care sunt facultative.

Reglementarea instituțiilor europene, a instrumentelor juridice prin care acestea acționează, precum și interacțiunea lor cu jurisdicțiile naționale ale statelor membre, au condus la apariția unei ordini juridice europene și, implicit, a unui drept european al Uniunii Europene. Particularitatea acestuia, așa cum s-a remarcat în doctrină, constă în faptul că este format, în principal, din norme de drept administrativ, și în special de management public și drept administrativ economic, care privesc, pe de o parte, organizarea și modul de funcționare a structurilor comunitare, actele juridice adoptate de acestea și conformitatea lor cu tratatele constitutive, precum și reglementările derivate^[1], iar pe de altă parte, se referă la calitatea de mijlocitor pe care îl au administrațiile naționale în îndeplinirea politicilor comunitare^[2].

Secțiunea a 2-a. Izvoarele și principiile dreptului administrativ al Uniunii Europene

Trebuie spus de la început că dreptul Uniunii Europene și, în mod special, dreptul administrativ al Uniunii Europene se caracterizează prin faptul că este direct aplicabil în toate statele membre. Așa-numitul „efect direct”^[3] al acestuia nu trebuie înțeles

[1] J. SCHWARZE, *Droit administratif européen*, vol. I, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 8.

[2] A se vedea I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, p. 193.

[3] Prin *efect direct* se înțelege prerogativa unui act normativ comunitar de a naște în patrimoniul persoanelor juridice sau fizice drepturi pe care le pot invoca direct în fața instanțelor naționale.

însă la modul absolut, existând însă și o serie de nuanțări care îi temperează această forță. În al doilea rând, dreptul Uniunii Europene dispune de o putere juridică superioară legislațiilor din statele membre, acestea din urmă fiind obligate să se conformeze, în caz de conflict putându-se apela la instanțele competente.

§1. Izvoarele dreptului administrativ al Uniunii Europene

Doctrina de specialitate^[1] identifică trei categorii de izvoare ale dreptului administrativ al Uniunii Europene, și anume: izvoarele scrise, cutuma sau obiceiul și jurisprudența dezvoltată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. O contribuție importantă în stabilirea categoriei izvoarelor scrise a avut-o Curtea de Justiție a Uniunii Europene, care, având în vedere temeiul adoptării lor, precum și modul în care relaționează, a identificat: tratatele care stabilesc cadrul juridic al Uniunii Europene (dreptul primar), instrumentele juridice bazate pe aceste tratate: regulamente, directive, decizii, recomandări și avize (dreptul secundar) și acordurile internaționale la care Uniunea Europeană este parte (dreptul terțiar).

Dreptul primar cuprinde tratatele așa-numite „fondatoare”: Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și Tratatul de constituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (CEEA), la care se adaugă protocoalele și anexele la tratate, tratatele de aderare ale statelor membre la Uniunea Europeană precum și alte tratate. Relevante din perspectiva dreptului administrativ al Uniunii Europene sunt clauzele cuprinse în acestea, în mod special clauzele materiale și cele instituționale. Clauzele instituționale sunt cele care reglementează înființarea și organizarea entităților cu atribuții preponderent administrative, cum ar fi: Comisia Europeană, instituțiile cu rol de supraveghere, cum este Ombudsmanul european, dar și funcțio-

[1] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, pp. 213-222.

narea Curții de Justiție a Uniunii Europene în privința soluționării litigiilor de contencios administrativ. Clauzele materiale sunt și ele importante din perspectiva dreptului administrativ al Uniunii Europene deoarece stabilesc, pe de o parte, un cadru general de acțiune administrativă ce vizează: dreptul de petiționare, egalitatea de tratament în relația cu administrația, dreptul de a contesta deciziile administrative și de a solicita acoperirea prejudiciului produs de autoritățile comunitare^[1], iar pe de altă parte, vizează și măsurile de punere în aplicare și de executare în concret a politicilor comunitare, cum sunt: politica agricolă comună, politica monetară, politica economică comună, cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne, politica externă și de securitate comună.

Dreptul secundar sau derivat cuprinde actele juridice unilaterale pe care organismele europene cu rol de decizie le emit în virtutea atribuțiilor cu care au fost învestite de tratatele constitutive: regulamentele, directivele, deciziile, avizele și recomandările. Acestea nu pot să cuprindă în conținutul lor prevederi contrare dreptului primar sau izvoarelor primare și nici principiilor generale de drept unional stabilite de Curtea de Justiție a Uniunii Europene prin jurisprudența sa^[2]. Pentru a produce efecte, regulamentele, deciziile și directivele trebuie să fie publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și să fie motivate în fapt și în drept.

Regulamentele reprezintă principalul izvor al dreptului secundar, având forță juridică obligatorie, caracter general și aplicabilitate directă. Odată ce își produc efectele, acestea intră în ordinea juridică a statelor membre, fără a mai fi necesară transpunerea lor în dreptul intern. Scopul regulamentelor este acela de a stabili un drept uniform la nivelul tuturor statelor membre. În activitatea instituțiilor comunitare s-a încetățenit însă practica, confirmată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, de a se face distincție

^[1] *Idem*, p. 214.

^[2] O. MANOLACHE, *Drept comunitar*, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 23.

între regulamentele de bază și regulamentele de executare sau administrative. Acestea din urmă pot fi adoptate de Consiliul Uniunii Europene sau de către Comisia Europeană, cu acordul Consiliului, pentru a facilita punerea în aplicare a unui regulament de bază. Regulamentul administrativ se subordonează, din punct de vedere al validității și interpretării, regulamentului de bază^[1]. Cu alte cuvinte, prevederile din regulamentul administrativ trebuie să fie conforme cu cele cuprinse în regulamentul de bază, astfel ele dobândind statutul de veritabile acte administrative cu caracter normativ^[2].

Directivile^[3] sunt instrumente juridice care se adresează unora sau tuturor statelor membre, nu și persoanelor fizice sau juridice din aceste state membre^[4]. Directivile nu au aplicabilitate directă în statul sau în statele membre, trebuind transpuse în sistemul de drept al acestora. Mijlocul prin care este îndeplinită această obligație este lăsat la aprecierea statului membru. Prin urmare, transpunerea poate fi făcută printr-un act cu putere de lege sau chiar printr-un act administrativ adoptat la nivel central. Ce se urmărește cu adevărat este atingerea scopului pentru care a fost adoptată directiva, aceasta fiind obligatorie numai în ceea ce privește rezultatul. Forța obligatorie vizează îndeplinirea acestor obiective de către statele membre^[5]. Directiva cuprinde data până la care aceasta trebuie să fie implementată pentru atingerea obiectivului propus. Dacă termenul de implementare nu este respectat sau

^[1] O. MANOLACHE, *Drept comunitar*, ed. a 3-a, Ed. All Beck, București, 2001, p. 132.

^[2] A se vedea I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, p. 215.

^[3] Unele directive stau chiar la baza dreptului administrativ al Uniunii Europene. Spre exemplu, Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice (JOUE L nr. 94 din 28 martie 2014).

^[4] T. ȘTEFAN, B. ANDREȘAN-GRIGORIU, *Drept comunitar*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, pp. 120-121.

^[5] *Idem*, p. 121.

implementarea este făcută incorect, iar conținutul directivei este suficient de clar, precis și necondiționat de adoptarea unei măsuri de implementare, atunci cetățenii statului aflat în culpă au dreptul de a invoca în mod direct prevederile directivei în fața instanțelor naționale^[1]. Însă partea împotriva căreia se invocă prevederea trebuie să fie numai o entitate statală, fiind exclusă posibilitatea ca aceasta să fie o persoană fizică sau juridică^[2]. Potrivit doctrinei, directivele se pot clasifica în directive-cadru, ce cuprind norme generale și impersonale obligatorii, și directive administrative sau de executare. Acestea din urmă sunt adoptate de Comisia Europeană în situația organizării aplicării sau punerii în aplicare a unui regulament ori a unei directive^[3].

Decizia este actul juridic al dreptului unional care are forță obligatorie în toate elementele sale, ca și regulamentul. Sub aspectul sferei de aplicare, aceasta se adresează celor pe care îi indică în mod expres în conținutul ei, putând fi vorba de un stat membru, de mai multe state, dar și de persoane fizice sau juridice determinate. În funcție de obiectivul și destinatarul acesteia, decizia poate să aibă sau nu aplicabilitate directă. În doctrină s-a remarcat că decizia care vizează atingerea unui anumit obiectiv poate impune unui stat sau mai multor state adoptarea unor măsuri concrete, ceea ce le apropie oarecum de directive^[4]. Decizia are în vedere, în mod special, aspectele particulare, „fiind echivalentă actelor administrative individuale din dreptul intern”^[5]. Așadar, vorbim despre acte administrative ale executivului unional, cu atribut exclusiv de executare, care sunt emise în materia politicilor

[1] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, pp. 216-217.

[2] Este vorba despre așa-numitul „efect direct vertical al directiveilor”. Pentru detalii, a se vedea T. ȘTEFAN, B. ANDREȘAN-GRIGORIU, *op. cit.*, pp. 221-227.

[3] *Idem*, p. 218.

[4] O. MANOLACHE, *op. cit.*, 2006, p. 187.

[5] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, p. 218.

unionale sau a statutului funcționarilor publici din instituțiile Uniunii Europene. Spre exemplu, se folosește decizia pentru aplicarea unei amenzi contravenționale întreprinderii care încalcă reglementările anti-cartel sau pentru nașterea, modificarea sau încetarea raportului de serviciu al unui funcționar public european^[1].

Recomandările și avizele sau opiniile nu au forță juridică obligatorie, scopul lor fiind acela de a încerca o armonizare a legislațiilor statelor membre. Acestea preced, de multe ori, actele obligatorii precum regulamentele, deciziile și directivele. Instituțiile Uniunii Europene, dacă consideră că este necesar, pot formula recomandări sau opinii în toate domeniile ce intră în sfera lor de activitate, indiferent dacă acest lucru este prevăzut sau nu în mod expres^[2].

Dreptul terțiar sau dreptul unional complementar include atât activitatea externă cu efecte juridice a Uniunii Europene, intrând aici acordurile internaționale semnate de Comunitate sau de Uniunea Europeană cu o țară sau cu o organizație terță sau acordurile între statele membre și țări terțe^[3], cât și convențiile încheiate între statele membre care nasc norme uniform aplicabile la nivelul Uniunii Europene^[4].

Din analiza izvoarelor scrise ale dreptului comunitar se poate observa că Uniunea Europeană nu deține propriile instrumente juridice necesare punerii în executare sau organizării executării actelor juridice pe care le adoptă, astfel încât cetățenii țărilor membre să beneficieze în mod direct, eficient și uniform de conținutul lor. Regulamentele și directivele sunt singurele instrumente juridice de intervenție aflate la îndemâna instituțiilor Uniunii Europene, dar prin ele nu pot fi adoptate norme care să contureze un adevărat drept administrativ care să fie folosit la implementarea dreptului unional. Instituțiile de decizie ale Uniunii Europene sunt

[1] *Ibidem*.

[2] T. ȘTEFAN, B. ANDREȘAN-GRIGORIU, *op. cit.*, p. 122.

[3] *Idem*, pp. 139-140.

[4] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, p. 219.

implicate în reglementarea primară a relațiilor sociale, lipsindu-le însă mecanismul juridic intermediar de punere în aplicare a legii unionale. Dacă acesta ar exista, legea europeană adoptată, cu susținerea dreptului de apreciere, ar fi adusă mai aproape de cetățeanul european și aplicată potrivit nevoilor și așteptărilor acestuia. La acest moment, activitatea de administrație în sensul strict al termenului, adică de aplicare a legislației Uniunii Europene, revine statelor membre, de altfel singurele în măsură să adapteze decizia europeană la particularitățile naționale. Cu toate acestea, putem remarca că în anumite domenii, instituțiile europene, aplicând legea unională, acționează cu putere administrativă în treburile ce țin de sfera individuală a competențelor comunitare. Instrumentul juridic pe care îl folosesc este decizia.

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene reprezintă o sursă majoră de drept unional. Mai mult, aceasta, prin activitatea desfășurată, aduce o contribuție importantă la crearea dreptului administrativ al Uniunii Europene. Curtea se asigură că dreptul unional, în ansamblul său, este respectat de către destinatari și corect aplicat. Astfel, la sesizarea unei instituții a Uniunii, a unui stat membru sau chiar a unei persoane fizice sau juridice direct interesate, instanța europeană, dacă constată vicii de ilegalitate sau neconcordanțe cu tratatele constitutive, poate anula actele Consiliului Uniunii Europene, ale Comisiei sau ale statelor membre. Tot Curții îi revine și rolul de a soluționa cererile care i se adresează de către instanțele naționale atunci când apare o problemă legată de interpretarea uniformă a legislației unionale în statul membru. În acest fel, prin deciziile sale, Curtea a stabilit un cadru interpretativ obligatoriu de urmat de către instanțele naționale în activitatea lor de supraveghere a implementării legislației europene^[1]. O trăsătură a activității Curții de Justiție a Uniunii Europene este și aceea a constanței și predictibilității jurisprudenței sale^[2], fapt

^[1] *Idem*, p. 229.

^[2] T. ȘTEFAN, B. ANDREȘAN-GRIGORIU, *op. cit.*, p. 137.

care a determinat apariția unor principii^[1] esențiale, precum cel al autonomiei de interpretare, al interpretării uniforme sau al loialității față de comunitate. În primul rând, o normă din legislația Uniunii Europene trebuie să fie analizată și interpretată în funcție și în cadrul propriilor surse unionale^[2], fără a se putea invoca vreo prevedere din dreptul unui stat membru. Cu toate acestea, se apreciază că, atunci când Curtea nu poate da, în temeiul legislației unionale sau în baza principiilor sale de drept^[3], o interpretare proprie normei analizate, poate face referire la dreptul unui stat membru^[4]. În al doilea rând, interpretarea dată dreptului Uniunii trebuie să se facă uniform, având în vedere scopul urmărit de către legiuitorul european^[5]. Respectarea acestor principii de care Curtea de Justiție a Uniunii Europene trebuie să țină seama în activitatea sa, nu pune în discuție dreptul statelor membre de a pune în aplicare legislația europeană folosindu-se de propriile mecanisme administrative. Totuși, există riscul ca legislația europeană să nu fie aplicată în mod uniform pe întreg cuprinsul teritoriului Uniunii, având în vedere diversitatea practicilor administrative și particularitățile sociale specifice fiecărei țări. În acest fel, se poate ajunge la discriminări între cetățeni datorate standardelor diferite de aplicare a dreptului administrativ al Uniunii Europene. Pentru a fi evitată o astfel de situație, se impune respectarea principiului

[1] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, pp. 230-232.

[2] A se vedea CJCE, cauza 12-73, *Claus W. Muras c. Hauptzollamt Hamburg Jonas*, Hotărârea din 9 octombrie 1973.

[3] Principii cum ar fi: nediscriminării, dreptului la apărare, proporționalității, siguranței raporturilor juridice sau respectării drepturilor fundamentale ale omului.

[4] A se vedea CJCE, cauza T-43/90, *José Miguel Díaz García c. European Parliament*, Hotărârea din 18 decembrie 1992. A se vedea și I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, pp. 230-231.

[5] A se vedea CJCE, cauza 49-71, *Hagen OGH c. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Hotărârea din 1 februarie 1972.

loialității față de comunitate^[1], care cere statelor membre să aplice dreptul unional cu bună-credință, în același timp, în mod eficient, și cu efecte identice, fără a exista nici cea mai mică urmă de discriminare^[2]. În fine, s-a remarcat o decizie^[3] a Curții de Justiție cu implicații în materia dreptului administrativ al Uniunii Europene. Cazul pune în discuție retractarea unui act administrativ cu caracter individual, fără ca procedura de revocare a acestuia să fie reglementată în cuprinsul tratatului. Astfel, instanța europeană a fost pusă atât în situația constatării inexistenței unei norme comunitare de care să se poată folosi în soluționarea cauzei, dar și în imposibilitatea de a invoca lipsa de competență. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a trebuit să formuleze o hotărâre în acest caz, pentru a nu fi învinuită pentru denegare de dreptate, dând, totodată, o soluție folosindu-se de regulile stabilite de legislația și jurisprudența statelor membre^[4].

În dreptul unional, așa cum a afirmat și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cutuma are un rol marginal^[5], instanța europeană evitând să își motiveze hotărârile în exclusivitate pe obicei (cutumă). Totodată, conceptul că obiceiul sau cutuma ar putea modifica, schimba sau altera dispozițiile din legislația Uniunii a fost respins^[6]. În materia dreptului administrativ al Uniunii Europene, Curtea a

^[1] Acest principiu este prevăzut și în proiectul Tratatului privind Constituția Uniunii Europene, la art. 5 pct. 2.

^[2] A se vedea: CJCE, cauza 48-71, *Commission of the European Communities c. Italian Republic*, Hotărârea din 13 iulie 1972.

^[3] CJCE, cauzele reunite 7/56, 3/57 și 7/57, *Dineke Algera, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen c. Common Assembly of the European Coal and Steel Community*, Hotărârea din 12 iulie 1957.

^[4] A se vedea și: I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, pp. 231-232.

^[5] A se vedea: CJCE, cauza 30-70, *Otto Scheer c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Hotărârea din 17 decembrie 1970.

^[6] A se vedea: T. ȘTEFAN, B. ANDREȘAN-GRIGORIU, *op. cit.*, p. 139.

recunoscut existența unei practici prin care Comisia Europeană poate analiza existența cazurilor de forță majoră, deși acest lucru nu este prevăzut în niciun text unional^[1].

§2. Principiile dreptului administrativ al Uniunii Europene

Principiile generale de drept unional, inclusiv cele care fac parte din sfera dreptului administrativ al Uniunii Europene, emană din activitatea Curții de realizare a justiției. Rolul principiilor este unul important prin faptul că îl ajută, pe de o parte, pe judecătorul european la interpretarea dreptului unional, iar pe de altă parte, acoperă și lacunele legislației europene, în condițiile în care aceasta reflectă starea actuală a Uniunii Europene, o construcție incompletă, cu multe probleme juridice nerezolvate încă^[2]. Unele din aceste principii, având un grad ridicat de aplicabilitate, pot fi considerate ca având caracter general. Altele, cu un nivel ridicat de specificitate, au un câmp limitat de aplicare. O distincție se face și între sursele^[3] de care s-a folosit Curtea de Justiție în identificarea principiilor de drept unional. Ne referim la dreptul național al statelor membre, ca sursă principală, și la dreptul internațional public. Pe de altă parte, aceste principii, odată ce au fost asumate de Curtea de Justiție, trebuie respectate de toate instituțiile Uniunii Europene, având aceeași forță juridică ca orice normă scrisă. Acest aspect este unul benefic pentru autoritățile administrative europene deoarece acestea au la îndemână un instrument suplimentar de care să se folosească, sub supravegherea Curții de Justiție, în aplicarea și realizarea scopului legii. În privința efectului lor în timp, aceste principii vor putea fi aplicate până când legislativul european va adopta o soluție prin care va pune capăt vidului de

^[1] A se vedea: I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european...*, p. 227.

^[2] *Idem*, p. 234.

^[3] T. ȘTEFAN, B. ANDREȘAN-GRIGORIU, *op. cit.*, pp. 135-136.