

PARTAJUL COMPETENȚELOR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Author: Dragoș CHILEA *

Abstract: *The state makes use of this authority not only inside but also outside its territory to the extent to which the effects of the activities performed outside have an influence on its territory. Contrary to a state, the European Union doesn't have a territory of itself, in the traditional way of meaning. It neither acquired territories nor has the possibility of ceding or protecting them from being invaded by foreigners.*

Keywords: *State, Authority, European Union, Territory.*

JEL Classification: *K30*

1. Considerații introductive

1.1. Competența teritorială în Uniunea Europeană

Statul își exercită autoritatea pe întregul teritoriul, dar și în afara acestuia, în măsura în care efectele activităților desfășurate acolo se răsfrâng asupra teritoriului său.

Spre deosebire de un stat, Uniunea Europeană nu „dispune” de un teritoriu, în sensul tradițional al noțiunii. Ea nu a „dobândit” teritorii și nici nu are posibilitatea de a ceda teritoriu sau de a-l proteja împotriva încălcării din partea străinilor.

În realitate, teritoriul Uniunii este predeterminat de existența teritoriilor statelor membre, astfel încât Uniunea nu are puterea de a-și extinde suprafața și poate doar lua act de modificarea teritorială a unui stat membru.

Acest lucru s-a putut verifica cu ocazia reunificării Germaniei care și-a extins astfel teritoriul¹.

Sfera de aplicare a dreptului comunitar este fixată prin referință la teritoriile naționale, în măsura în care este posibil să considerăm că noțiunea de competență teritorială poate fi aplicabilă și Uniunii Europene. Curtea de Justiție de la Luxembourg utilizează expresia „teritoriul Comunității” în jurisprudența sa².

* Dr., Assistant Professor, “Spiru Haret” University of Bucharest, Faculty of Law of Constanța, Romania. Lawyer, Constanța Bar Association.

¹ Jean-Marc Favret, *Droit et pratique de l'Union européenne*, Ed. „Gualino”, Paris, 2003, p. 192.

² C.J.C.E., aff. 36/74, Walrave, din 12.12.1974, Rec.1405.

Mai mult, Comunitatea se bazează pe teoria „efectelor” asupra teritoriului pentru a justifica aplicarea „extrateritorială” a regulilor în materia concurenței.

Această practică a fost în mod clar consacrată de jurisprudența Curții de Justiție de la Luxembourg³.

Sfera de aplicare teritorială din punctul de vedere al Tratatului instituind Comunitățile Europene este definită de articolul 229 din acest document.

Astfel, Tratatul prevede:

- o aplicare „selectivă” a dreptului comunitar (Partea a IV-a a T.C.E., art. 182 și urm.) la regiunile „ultraperiferice” (cum ar fi teritoriile franceze de peste mări, Insulele Canare) care se află într-o situație deosebită, fiind legate în prelungirea continentului european⁴;

- un regim de asociere (art. 229-2 T.C.E.) pentru țările și teritoriile de peste mări, în special cele franceze. Dispozițiile generale ale tratatului nu sunt aplicabile teritoriilor franceze de peste mări, cu excepția referirilor exprese⁵;

- insulele anglo-normande și Insula Man fac obiectul unei aplicări „parțiale a dreptului comunitar”.

1.2. Competența personală în cadrul Uniunii Europene.

Statul își exercită autoritatea asupra persoanelor fizice și juridice care îi aparțin prin naționalitate, independent de locul unde acestea se află.

Nu există o naționalitate comunitară. Resortisanții Uniunii Europene au naționalitatea statelor din care provin și fixarea regulilor cu privire la naționalitate depinde în mod exclusiv de fiecare stat în parte, așa cum amintește și Curtea de Justiție în hotărârea sa din 17 decembrie 1980⁶.

Faptul de a fi cetățean al unui stat membru stabilește o legătură cu Uniunea și această legătură a fost consolidată prin Tratatul de la Maastricht care consacră, la inițiativa guvernului spaniol, noțiunea de cetățenie a Uniunii (art. 17-22).

Articolul 17 al T.C.E. prevede că „este cetățean al Uniunii orice persoană care are naționalitatea unui stat membru”.

Cetățenia europeană conferă anumite drepturi suplimentare, cum ar fi: dreptul de a circula și de a se stabili liber pe teritoriul statelor membre, dreptul de a vota și de a fi ales la alegerile municipale din statul de rezidență și la cele pentru Parlamentul European, dreptul de acces la documentele instituțiilor comunitare, dreptul la petiție, dreptul de a se adresa mediatorului european.

Mai mult, Tratatul de la Maastricht a acordat cetățeanului Uniunii dreptul de a beneficia, pe teritoriul unui stat terț unde statul membru al cărui resortisant este nu are

³ A se vedea în acest sens, CJCE aff. jtes. 89, 104, 114, 116, 117, 127/85, Rec. 5193.

⁴ L. Sermet, *La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire*, Ed. „Europe”, Paris, 2002, p. 3.

⁵ A se vedea în acest sens Decizia de asociere a Teritoriilor franceze de peste mări la Comunitate, Déc. 2001/822/C.E. din 27 noiembrie 2001, publicată în JOCE, seria L. 314, din 30 noiembrie 2001, p. 1.

⁶ Curtea vs/Belgia, Aff. 149/79, Rec. 3881.

reprezentanță, de protecție diplomatică și consulară din partea oricărui stat membru, în aceleași condiții ca și naționali acelui stat.

Cu toate acestea, competențele Uniunii în materie sunt strict limitate, statele membre păstrându-și autonomia de a stabili condițiile necesare dobândirii naționalității lor.

2. Repartizarea competențelor între Uniunea Europeană și statele membre

În vederea realizării obiectivelor menționate în tratate trebuie stabilită o ordine juridică comună.

Această ordine nu este precizată, iar tratatele se mărginesc doar la a schița liniile ei directoare și la a conferi instituțiilor europene sarcinile și puterea de a le pune în practică, adoptând măsurile necesare realizării sale.

2.1. Principiul atribuirii de competențe.

Acest principiu mai este cunoscut și sub denumirea de principiul specialității. Trebuie subliniat faptul că Uniunea nu dispune decât de competențele care i-au fost atribuite în sensul că toate documentele adoptate de instituțiile comunitare trebuie să se bazeze pe dispozițiile prevăzute în tratatele constitutive⁷.

Repartizarea sarcinilor între Uniune și statele membre se întemeiază pe principiul atribuirii de competențe prevăzut de Tratatul instituind Comunitatea Europeană.

Astfel, potrivit dispozițiilor articolului 5: „Comunitatea acționează în limitele competențelor și obiectivelor care i-au fost atribuite prin prezentul tratat.”

Competențele Uniunii sunt, deci, în principiu, expres prevăzute de tratate⁸. În absența unor prevederi exprese, instituțiile europene pot face trimitere la art. 308 T.C.E. care suplinește absența puterilor expres conferite și implicit, permite instituțiilor comunitare ca și Uniunii să atingă obiectivele fixate de tratate.

Articolul 308 nu poate constitui drept „fundament pentru adoptarea unor dispoziții care să conducă, în final, prin consecințele pe care le produc, la o modificare a tratatului fără a se respecta procedura prevăzută pentru un astfel de efect”⁹.

2.2. Principiul subsidiarității

Principiul subsidiarității are drept obiectiv limitarea extinderii competențelor comunitare și protejarea autonomiei legislative a statelor membre.

Acesta este și motivul pentru care a fost consolidat principiul subsidiarității.

Introducerea sa în sistemul comunitar rezultă din reacția statelor la dezvoltarea considerabilă a unei legislații comunitare adesea excesiv detaliată și considerată drept necesară în vederea realizării Pieței Interne.

⁷ Roland Bieber, Francesco Maiani, *Précis de droit européen*, Ed. „Staempfli Editions” SA, Berna, 2004, p. 24.

⁸ Pentru exemplificare a se vedea art. 40 și 42 T.C.E.

⁹ CJCE, Avis 2/94 „CEDH”, Rec. 1996, I-1763.

Menționat de Actul Unic European în domeniul protecției mediului înconjurător (devenit art. 174 C.E.), principiul subsidiarității a fost dezvoltat în anul 1992 cu ocazia Consiliului European de la Birmingham din 16 octombrie, care l-a și consacrat.

A urmat apoi un Comunicat al Comisiei Europene din 30 octombrie 1992, o Rezoluție a Parlamentului European din data de 18 noiembrie 1992 și concluziile Consiliului European de la Edimbourg din decembrie 1992.

Principiul subsidiarității a fost consacrat în dreptul comunitar prin Tratatul de la Maastricht care, după ce arată, în primul articol, că deciziile Uniunii sunt luate „la un nivel cât mai apropiat de cetățeni”, dispune că „obiectivele Uniunii vor fi realizate respectând principiul subsidiarității așa cum este el definit de articolul 5 al T.C.E.”.

În articolul 5, alineatul 2 se prevede că: „În domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, conform principiului subsidiarității, decât dacă și în măsura în care obiectivele activității proiectate nu pot fi realizate de către statele membre într-o manieră satisfăcătoare, însă pot fi mai bine realizate la nivel comunitar”.

Cu puțin timp înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, Comisia, Consiliul și Parlamentul European au încheiat, la 25 octombrie 1993, un acord inter-instituțional referitor la aplicarea principiului subsidiarității.

Tratatul de la Amsterdam a completat aceste dispoziții, adăugând tratatelor Protocolul nr. 5 referitor la aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității.

Protocolul impune tuturor instituțiilor sarcina de a veghea la respectarea acestor principii. Cu titlul general, documentul arată că „principiul subsidiarității indică maniera în care trebuie exercitate competențele la nivel comunitar”.

Subsidiaritatea este un concept dinamic care trebuie aplicat în lumina obiectivelor prevăzute de tratat. El permite extinderea acțiunilor Comunității, în limitele competențelor sale, în măsura în care circumstanțele o cer și, pe de altă parte, de a limita și de a pune capăt unor acțiuni în măsura în care acestea “nu se mai justifică”.

Pentru a fi justificată, acțiunea comunitară trebuie să fie conformă cu două exigențe inerente ale principiului subsidiarității: obiectivele activității vizate să nu poată fi realizate de către statele membre de o manieră satisfăcătoare în cadrul sistemului constituțional național și să poată fi efectuate mai bine la nivel comunitar”¹⁰.

2.3. Principiul proporționalității

A fost înscris de către Tratatul de la Maastricht și apoi în Tratatul instituind Comunitatea Europeană. Articolul 5, ultimul alineat prevede că: „Acțiunea Comunității nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor prezentului tratat”.

Spre deosebire de principiul subsidiarității, introducerea în tratat a principiului proporționalității nu constituie o noutate în măsura în care, Curtea de Justiție îl consideră, de mult timp, ca element de apreciere al legalității acțiunilor instituțiilor europene¹¹.

¹⁰ Philippe Manin, *Droit constitutionnel de l'Union Européenne*, Ed. „Pedone”, Paris, 2004, p. 107.

¹¹ Luis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrik Rambaud, *L'Union européenne*, 5ed., Ed. „Daloz”, Paris, 2000, p. 224.

3. Clasificarea competențelor din Uniunea Europeană

Cea mai mare parte a competențelor Uniunii sunt de natură concurentă (comună), făcând posibilă astfel exercitarea competențelor naționale în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat propria competență.

Această partajare corespunde filosofiei sistemului normativ european care se bazează pe complementaritatea dintre dreptul național și cel european.

Competențele exclusive constituie excepția. Chiar și în domeniul în care exercitarea competențelor exclusive ale Uniunii este admisă, statele membre pot adopta reguli complementare necesare punerii în practică a reglementarilor europene.

În anumite situații, ele sunt abilitate să acționeze „în interesul și în contul Comunității, conform obligațiilor care le incumbă potrivit art. 10 al tratatului”¹².

Pe de altă parte, o eventuală lipsă de reglementare din partea Comunității nu înseamnă, în principiu, restituirea către statul membru a competenței de a acționa unilateral într-un domeniu care este de competență exclusivă a Uniunii¹³.

În materia relațiilor externe, mai puțin domeniile în care Uniunea are competență exclusivă, Curtea de Justiție a subliniat despre competența externă exclusivă a Comunității ca aceasta nu reiese *ipso facto* din puterea sa de a edicta reguli pe plan intern și că statele membre nu își pierd dreptul de a contracta obligații cu țările terțe pe măsură ce sunt instaurate reguli comune susceptibile de a fi afectate de către aceste obligații.

3.1. Competențele exclusive

Competențele exclusive ale Uniunii Europene sunt numai acelea pe care Tratatul le autorizează în vederea realizării obiectivelor sale.

În Comunicatul său din data de 27 octombrie 1992, Comisia Europeană a stabilit elementele necesare determinării competențelor exclusive.

Ea își fundamentează calificarea pe două elemente „cumulative”, respectiv un element „funcțional” și unul „material”.

În ceea ce privește elementul „funcțional”, Comisia stabilește că există în sarcina Uniunii o obligație de acțiune pentru care aceasta este responsabilă, putând fi, eventual, sancționată printr-o acțiune în carență.

Ceea ce înțelege Comisia prin element „material” este desistarea statelor membre de puterea de a interveni în mod unilateral.

Astfel, competența exclusivă este o competență încredințată cu titlu obligatoriu Uniunii, fiind însoțită uneori de obligația de rezultat, statelor membre lipsindu-le posibilitatea de a interveni în domeniul competențelor exclusive¹⁴.

În acest sens Comisia a stabilit o listă de competențe exclusive care se referă la:

¹² CJCE, aff. 22/70 AETR, Rec. 1971, 263.

¹³ CJCE, aff. jtes. 3, 4 et 6/76 Kramer, Rec. 1976, 1279.

¹⁴ Luis Cartou, s.a, *op.cit.*, p. 221.

- suprimarea obstacolelor referitoare la libera circulație (a mărfurilor, serviciilor, persoanelor, capitalurilor);
- politica comercială comună (art. 133 T.C.E.);
- organizarea politicii agricole comune (art. 33 T.C.E.);
- conservarea resurselor biologice ale mării;
- elementele esențiale ale politicii transporturilor.

Comisia afirmă că acest „bloc” de competente va trebui să evolueze „în funcție de progresul de integrare europeană”, în special în domeniul politicii monetare.

Conform hotărârii date de Curtea de Justiție în procesul *Dockerwolcke*, în situația în care Comunitatea dispune de o competență exclusivă, statele membre pot legifera sau adopta acte obligatorii numai dacă beneficiază de „o abilitare specială din partea Comunității”¹⁵.

3.2. Competențele partajate (concurrente)

Comisia Europeană nu dă o definiție competențelor partajate, aceasta fiind inutilă în măsura în care toate competențele care nu sunt exclusive sunt, în mod necesar, partajate sau naționale (sub rezerva respectării primatului dreptului comunitar).

Ele au un caracter tranzitoriu, statele membre putându-și exercita competența în situația în care instituțiile comunitare nu și-au exercitat drepturile conferite de către Tratat în vederea îndeplinirii obiectivelor care le-au fost încredințate.

Cu toate acestea Comunitatea va putea interveni oricând în măsura în care obiectivele activității proiectate nu au fost realizate de o manieră satisfăcătoare.

Acesta este și motivul pentru care nu a fost stabilită o listă a competențelor partajate, în toate situațiile, diferența dintre competențele partajate și cele exclusive fiind slab perceptibilă.

Pe de altă parte, trebuie amintit că teoria jurisprudențială a extinderii competențelor s-a dezvoltat pe baza tratatelor constitutive care nu conțin nici liste și nici clasificări ale competențelor.

Prin adoptarea Constituției Europene, care conține atât o listă cât și o clasificare a competențelor, delimitarea acestor competențe va deveni mai clară, iar Curtea de Justiție va dispune de o marjă de apreciere mai limitată¹⁶.

4. Reglementarea constituțională a competențelor Uniunii Europene

Tratatul instituind o Constituție pentru Europa a prevăzut, pe de o parte, principiul existenței unei legi europene și a unei clasificări a competențelor, iar pe de alta parte o enumerare a acestor competențe.

Se constată o dublă inovație. Apariția legii europene, și a unei liste a competențelor care păstrează flexibilitatea necesară sistemului instituțional.

¹⁵ Hotărârea din 15 decembrie 1976, Rec. 41/76, p. 1921.

¹⁶ Philippe Manin, *op.cit.*, p. 123.

Revoluția din textele Constituției Europene o constituie art. I-33 care enunță instrumentele juridice de acțiune ale Uniunii. Legea europeană și legea cadru sunt noile denumiri date vechilor documente care erau regulamentele și directivele¹⁷.

A fost, de asemenea, creat un act juridic nou și anume regulamentul, într-o altă versiune, care reprezintă un act de execuție al legilor și al Constituției. El poate fi de aplicabilitate directă sau nu (art. I-37, alin 4).

Decizia nu este obligatorie decât pentru persoanele cărora le este destinată (art. I-33 alin.1, paragraful 5).

Aceste două tipuri de acte (regulamentul și decizia) pot fi edictate și de Banca Central Europeană în sfera sa de competențe (art. I-35 alin. 2).

Comisia Europeană poate dispune de competențe delegate, pe bază de atribuire de competență, în domeniul legii europene sau legii cadru (art. I-36).

Termenul de lege a fost, în sfârșit, utilizat, deși în 1959 când s-au redactat Tratatul de la Roma s-a avut în vedere că nefolosirea acestui termen și adoptarea celui de "regulament" s-a datorat în mod esențial dorinței de a nu aduce atingere sensibilității statelor membre atente la orice atingere adusă suveranității lor

Legea europeană are acțiune generală numai într-o sferă de competențe determinată, iar principiul atribuirii de competențe este menținut.

Uniunea Europeană nu dispune de propria sa competență, astfel încât orice competență care nu i-a fost transferată rămâne statelor membre. Uniunea dispune astfel, numai de competențele pe care statele membre i le-au transferat de o manieră suverană.

Constituția a prevăzut o clauză de extindere a competențelor. Aceasta exista încă din Tratatul original și a apărut în art. I-17 al Constituției sub titulatura de „clauză de flexibilitate”. Textul preia prevederile art. 308 din Tratatul Comunităților Europene.

Clauza prevede menținerea unanimității, ceea ce este de natură a evita orice transfer de competențe spre Uniune fără acordul unanim al statelor membre.

Un element de noutate îl reprezintă, în această materie, necesitatea aprobării din partea Parlamentului European și ca urmare a creșterii rolului său legislativ.

Constituția conferă Uniunii Europene o competență legislativă efectivă¹⁸. Principiul specialității este temperat de principiile subsidiarității și al proporționalității.

4.1. Controlul constituțional al exercitării competențelor.

Constituția realizează un control asupra modului de exercitare al competențelor pornind de la cele două mari principii ale dreptului comunitar.

Principiul subsidiarității vizează să garanteze faptul că Uniunea nu își exercită competențele decât atunci când acțiunea sa se dovedește a fi într-adevăr necesară, amplificând acțiunea statelor membre.

Acest principiu vizează luarea unor decizii cât mai apropiate de cetățean, verificând constant că acțiunea ce trebuie luată la nivel comunitar este justificată în raport cu posibilitățile pe care le oferă eșalonul național, regional sau local.

¹⁷ Olivier Duhamel, *La Constitution européenne*, Ed. „Armand Colin”, Dalloz, 2005, p. 31.

¹⁸ Philippe Manin, *op.cit.*, p. 127.

Principiul proporționalității are același obiectiv, de a asigura o bună exercitare a competențelor, precizând că forma și conținutul acțiunii Uniunii nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivele tratatului.

Proiectul Constituției consolidează aplicarea celor două principii. Atunci când Comisia Europeană face o propunere, ea va trebui să justifice că a ținut cont de cele două principii.

Pentru prima dată, fiecare parlament național va putea reexamina propunerile Comisiei și va avea posibilitatea de a emite o opinie motivată, atunci când consideră că principiul subsidiarității nu a fost respectat.

Dacă o treime dintre parlamentele statelor membre au aceeași opinie, Comisia Europeană va trebui să-și revizuiască propunerea.

Un ultim nivel de control intervine după adoptarea unei legi, odată cu dreptul de recurs în fața Curții de Justiție de la Luxembourg.

4.2. Clasificarea competențelor potrivit Constituției Europene

Constituția, ca document unic, înglobează vechii piloni europeni, Comunitățile Europene, pilonul interguvernamental format din politica externă de securitate și apărare comună și cooperarea în materie de justiție și interne.

Această trecere constituie un pas important cel puțin din punct de vedere simbolic. În primul rând pentru politica externă de securitate și apărare comună deoarece justiția a cunoscut deja multiple metode comunitare¹⁹.

Și în materie de justiție aportul Constituției este considerabil pe planul competențelor.

Astfel, Constituția prevede o definiție a criminalității transfrontaliere care va permite acțiuni la nivel european.

În raportul său din 20 iunie 2003, prezentat la Summit-ul de la Salonic, președintele Valérie Giscard d'Estaing a arătat că „văzută de cetățeni, Europa dispune de două elemente pe care se fondează viața comună a popoarelor: moneda și justiția”.

Potrivit art. I-41, alin. 2 din Constituția Europeană politica de securitate și apărare comună include definiția progresivă a unei politici de apărare comună. Aceasta va conduce la o apărare comună atunci când Consiliul Europei, statuând cu unanimitate, va decide astfel.

În așteptarea unei cooperări mai strânse se prevede în art. I-41, alin. 7 din Constituția Europeană, instituirea unei Agenții de armament care va avea un rol deosebit asupra capacităților operaționale ale Uniunii. Legile și legile cadru sunt excluse din acest domeniu potrivit art. I-40 din Constituție.

În ceea ce privește pilonul comunitar, Constituția realizează o clasificare și se prezintă o listă a competențelor preexistente.

Astfel, Constituția distinge mai întâi competențele exclusive (art. I-12), apoi competențele comune (art. I-13) și competențele de susținere, de coordonare sau de completare prevăzute în art. I-17 din Tratatul instituind o Constituție pentru Europa.

¹⁹ Philippe Manin, *op.cit.*, p. 157.

4.2.1. Competențele exclusive în Constituția Europeană

În ceea ce privește competențele exclusive, Constituția reia în art. I-13 aquis-ul comunitar identificând și explicând pe înțelesul cetățenilor acest tip de competență.

Este vorba despre politica monetară în statele din zona euro, de politica comercială comună, de uniunea vamală, de conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune a pescuitului.

Se reia și principiul paralelismului competenței externe și interne. În aceste domenii statele nu mai au nici o competență de execuție sau mai precis ele nu pot acționa decât dacă sunt abilitate de Uniune.

Se pune capăt dezbaterii referitoare la delegare sau la transferul de competență în materia competenței exclusive stabilindu-se că este vorba de un transfer de competențe atribuite Uniunii și pe care ea poate să le delege statelor membre.

4.2.2. Competențele partajate în Constituția Europeană.

În acest domeniu statele pot acționa atâta timp cât Uniunea nu a emis o lege europeană. Dacă Uniunea legiferează, principiul primordialității obligă statele să adapteze propria legislație la dreptul european.

Domeniile sunt prevăzute în art. I-14 din Constituție, după cum urmează: piața internă, spațiul de libertate, securitate și justiție, agricultura și pescuitul, mai puțin conservarea resurselor biologice ale mării, transportul și rețelele transeuropene, energia, politica socială, coeziunea economică, socială și teritorială, mediul, protecția consumatorilor și sănătatea publică.

Anumite competențe sunt concurente, Uniunea acționând fără să poată împiedica acțiunea statelor. Este vorba de domeniile cercetării și dezvoltării tehnologice a spațiului și a ajutorului pentru dezvoltare.

4.2.3. Competențe de sprijin, de coordonare și de completare

Constituția aduce o noutate prin competențele de sprijin, de coordonare și de completare prevăzute în art. I-17.

Dincolo de coordonarea politicii economice și a celor privind forța de muncă, deja prevăzute, Constituția a înscris mai multe domenii în această sferă, cum ar fi: industria, sănătatea, educația, formarea profesională, tineretul, sportul, cultura și protecția civilă.

După prezentarea competențelor, Constituția reia în Partea a III-a, destinată politicilor și funcționării Uniunii, Titlul III, denumit “Politici și acțiuni interne”, detalierea acestora.

Prevederile referitoare la aspectele economice ocupă o parte însemnată, Constituția consacrand un capitol pentru piața internă, altul pentru politica economică și monetară și în sfârșit capitolul III pentru politica referitoare la forța de muncă, coeziunea economică, socială și teritorială, agricultura și pescuitul, politica socială, mediul, protecția consumatorilor, transporturile, rețelele transeuropene, cercetarea și dezvoltarea tehnologiei, spațiul și energia.

Ațiunile de coordonare, completare sau de susținere trebuie înțelese ca măsuri complementare pe care Uniunea le poate aduce statelor în aceste domenii.

Concluzii

Prin textul său Constituția Europeană regrupează și simplifică legislația comunitară făcând mai accesibilă cunoașterea prevederilor din domeniul competențelor în cadrul Uniunii Europene²⁰.

Proiectul Constituției Europene precizează domeniile în care statele membre au transferat puterea de acțiune către Uniune și introduce o clasificare a competențelor Uniunii Europene.

O primă categorie este alcătuită de câteva domenii foarte specifice în privința cărora Uniunea acționează singură, în numele tuturor statelor membre și care constituie *competențele sale „exclusive”*.

În acest caz, acțiunea la nivelul Uniunii este considerată, prin definiție, mai eficientă decât o acțiune dispersată a fiecărui stat.

Printre domeniile de competență exclusivă figurează, de exemplu, concurența pe piața internă și comerțul cu țări terțe, aflate în afara teritoriului Uniunii Europene.

O a doua categorie grupează domeniile în care se exercită *competențele partajate* prin excludere față de domeniile ce fac obiectul competențelor exclusive și complementare ale Uniunii.

Aici regăsim marile politici, ca de exemplu piața internă, politica agricolă comună, transporturile, mediul, dreptul de azil și imigrarea sau cooperarea în materie de justiție sau poliție.

Un caz special de competență partajată privește cooperarea pentru dezvoltare și ajutor umanitar, domenii în care Uniunea poate acționa sau dezvolta o politică comună, fără însă a împiedica statele membre să exercite propriile competențe. Practic, în acest domeniu, este eliminată obligația statelor de a nu acționa atâta timp cât Uniunea a întreprins anumite măsuri.

Pentru a treia categorie de competențe, Uniunea nu intervine decât cu scopul de a *sprijini acțiunile statelor membre*, care păstrează o mare libertate de acțiune și principala responsabilitate față de proprii lor cetățeni.

În aceste domenii Uniunea nu poate proceda la o armonizare a legislațiilor naționale. Cultura, educația, sportul sau protecția civilă sunt exemple de competențe de sprijin.

În alte câteva domenii, și anume politicile economice sau munca și protecția socială, statele membre consideră că Uniunea trebuie să *le coordoneze politicile naționale*. Contrar precedentelor categorii de competențe, aici nu este nevoie de legi ci mai degrabă de coordonare, pentru a fi mai eficiente.

În sfârșit, Uniunea poate duce o politică externă și de securitate comună, bazată pe solidaritatea statelor membre.

Pentru a păstra o oarecare *flexibilitate* a sistemului, există o clauză care permite Consiliului să acopere o eventuală lacună printre competențele atribuite Uniunii, dacă

²⁰ J. Dutheil de la Rochere, *La Constitution Européenne, Regards sur l'actualité, La documentation Française*, nr. 307, ianuarie 2005, p. 6.

realizarea unuia dintre obiectivele Constituției necesită o acțiune la nivelul Uniunii Europene.

Consiliul decide în acest caz cu unanimitate de voturi, după aprobarea Parlamentului european.

Tratatul Comunității Europene nu conținea reguli generale privind determinarea competențelor Comunității. Aceste reguli au fost sintetizate de către Curtea de la Luxembourg. Ele prezintă un anumit număr de analogii, cum ar fi principiul specialității, competențele implicite, primatul dreptului comunitar în raport cu dreptul național, cu sistemul federal²¹.

Constituția sistematizează, în partea sa generală, principiile dezvoltate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. În raport de ceea ce au reprezentat la origine competențele Uniunii, care a înglobat Comunitatea Europeană, au cunoscut o expansiune considerabilă.

Ele sunt astăzi foarte diverse, atât prin numărul de domenii ce sunt afectate, cât și prin eterogeneitatea competențelor de care Comunitatea sau Uniunea dispune în aceste diferite domenii.

În ciuda eforturilor care sunt făcute în special prin Constituție pentru a întări polul politicii externe și al apărării, centrul de gravitație rămâne economic.

²¹ Philippe Manin, *op.cit.*, pp. 92-93.