

**DANIEL-MIHAIL ȘANDRU
CONSTANTIN MIHAI BANU
DRAGOȘ ALIN CĂLIN
(coordonatori)**

**DIRECTIVA
- ACT DE DREPTUL UNIUNII EUROPENE -
ȘI DREPTUL ROMÂN**



**EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2016**

CUPRINS

Introducere. Directiva – act de dreptul Uniunii Europene	13
(Constantin Mihai BANU)	
Partea I – Directiva – act de dreptul Uniunii Europene. Aspecte generale	41
Daniel-Mihail ȘANDRU	
Directiva – act de dreptul Uniunii Europene – și simplificarea normativă.....	43
Daniel-Mihail ȘANDRU	
Autoritățile potențial responsabile ale unui stat membru în situația constatării neîndeplinirii obligațiilor de către Curtea de Justiție.....	51
Tiberiu SAVU	
Controlul de legalitate a directivelor reflectat în jurisprudența recentă a instanțelor Uniunii Europene	61
Partea a II-a – Directiva – act de dreptul Uniunii Europene – și puterile legislativă și executivă	109
Marieta SAFTA	
Limite constituționale ale legiferării pe calea ordonanțelor de urgență ale Guvernului.....	111
Irina ALEXE, Constantin Mihai BANU	
Transpunerea directivei prin ordonanță de urgență. Exemple recente din dreptul român și aspecte comparate	132

Partea a III-a – Directiva – act de dreptul Uniunii Europene – și judecătorul național	175
Constantin Mihai BANU, Dragoș Alin CĂLIN, Daniel-Mihail ȘANDRU	
Concedieri colective în cazul insolvenței societății comerciale și efectul direct orizontal al unei directive. Hotărâri ale instanțelor române în context european	177
Anamaria GROZA	
Aplicarea și neaplicarea Directivei 93/13 de către judecătorul național în cauze analoage	200
Gina IGNAT	
Considerații privind relevanța dreptului Uniunii Europene pentru materia achizițiilor publice	211
Partea a IV-a – Directiva – act de dreptul Uniunii Europene – și Curtea Constituțională	221
Tudorel TOADER, Marieta SAFTA	
Controlul de constituționalitate al legii de transpunere a directivei	223
Partea a V-a – Directiva – act de dreptul Uniunii Europene – și sistemul Convenției europene a drepturilor omului	249
Titus CORLĂȚEAN	
Judecătorul român și problema incompatibilității directivelor cu Convenția europeană a drepturilor omului. Perspectiva aderării Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului.....	251
Index alfabetic	263

CONTENTS

Introduction. Directive – act of European Union law	13
(Constantin Mihai BANU)	
 Part I – Directive – act of European Union law. General issues	41
Daniel-Mihail ȘANDRU	
Directive – act of European Union law – and the issue of regulatory simplification.....	43
Daniel-Mihail ȘANDRU	
Potentially liable authorities of a Member State in case of a judgment of the Court of Justice establishing a failure to fulfil obligations	51
Tiberiu SAVU	
The review of legality of directives according to the recent case-law of the courts of the European Union.....	61
 Part II – Directive – act of European Union law – and the legislative and executive branches of government	109
Marieta SAFTA	
Constitutional limits to legislate by Government emergency orders	111
Irina ALEXE, Constantin Mihai BANU	
On transposing the directive by emergency order. Recent examples from Romanian legal order and comparative issues	132

Part III – Directive – act of European Union law – and the national court or tribunal.....	175
Constantin Mihai BANU, Dragoş Alin CĂLIN, Daniel Mihail ŞANDRU	
Collective redundancies in case of insolvency of companies and the horizontal direct effect of a directive. Judgments rendered by courts of Romania in an European framework.....	177
Anamaria GROZA	
On applying and non-applying the Directive 93/13 by national judge in similar cases	200
Gina IGNAT	
Remarks on the relevance of European Union law in the field of public procurement.....	211
Part IV – Directive – act of European Union law – and the Constitutional Court	221
Tudorel TOADER, Marieta SAFTA	
The constitutional review of the law transposing a directive.....	223
Part V – Directive – act of European Union law – and the European Convention on Human Rights	249
Titus CORLĂŢEAN	
The Romanian judge and the issue of incompatibility of directives with the European Convention on Human Rights. On prospects of the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights.....	251
Alphabetical index	263

LISTA AUTORILOR

Irina ALEXE – doctor în drept; chestor de poliție; secretar de stat la Secretariatul General al Guvernului; autor al monografiei „Înălții funcționari publici” și al mai multor articole din sfera dreptului administrativ, dreptului constituțional și dreptului Uniunii Europene.

Constantin Mihai BANU – cercetător asociat, Centrul de Studii de Drept European din cadrul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; redactor-șef adjunct al Revistei române de drept european (R.R.D.E.).

Dragoș Alin CĂLIN – judecător, Curtea de Apel București; cercetător asociat, Centrul de Studii de Drept European din cadrul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române.

Titus CORLĂȚEAN – senator, Comisia pentru politică externă, Senatul României; conferențiar universitar doctor, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”.

Anamaria GROZA – lector universitar dr., Facultatea de Drept – Universitatea din Craiova; judecător în cadrul Judecătoriei Craiova; cercetător asociat, Centrul de Studii de Drept European din cadrul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; membru în colegiul științific al revistei Forumul Judecătorilor și al revistei Afaceri juridice europene. Domeniile sale de interes sunt dreptul Uniunii Europene și dreptul comercial.

Gina IGNAT – lector univ. dr., Facultatea de Științe Juridice, Sociale și Politice – Universitatea „Dunărea de Jos” Galați; judecător, Curtea de Apel Galați, secția de contencios administrativ și fiscal.

Marieta SAFTA – lect. univ. dr., Facultatea de Drept – Universitatea „Titu Maiorescu” din București; prim magistrat-asistent, Curtea Constituțională.

Tiberiu SAVU – doctor în drept; jurist lingvist la Curtea de Justiție a Uniunii Europene; autor al mai multor note și comentarii în materia dreptului Uniunii Europene; fost redactor-șef al Revistei române de drept comunitar (R.R.D.C.) (2003-2008); în prezent, membru în consiliul științific al Revistei române de drept european (R.R.D.E.).

Daniel-Mihail ȘANDRU – cercetător științific gr. II, coordonatorul Centrului de Studii de Drept European (CSDE) din cadrul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; prof. univ. dr., Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”; președinte al Asociației române de drept și afaceri europene (ARDAE).

Tudorel TOADER – prof. univ. dr., Facultatea de Drept – Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași; judecător, Curtea Constituțională.

LISTA ABREVIERILOR ȘI ACRONIMELOR UTILIZATE

alin.	alineat
art.	articol
carta	Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene
CCR	Curtea Constituțională a României
CECO	Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului
CEDO	Convenția europeană a drepturilor omului [Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale]/Curtea Europeană a Drepturilor Omului
C(E)E	Tratatul de instituire a Comunității (Economice) Europene
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
CML Rev	Common Market Law Review
coord.	coordonator
ed.	editură
en.	limba engleză
fr.	limba franceză
HG	hotărâre a Guvernului
<i>ibidem</i>	același loc
<i>idem</i>	același autor
JO	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (seria L – legislație; seria C – comunicări și informări)
M.Of.	Monitorul Oficial al României, partea I
NCPC	noul Cod de procedură civilă
n.ed.	nota editorului

n.n.	nota noastră (a autorului)
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OG	ordonanță a Guvernului
OUG	ordonanță de urgență a Guvernului
par.	paragraf
pct.	punct
R.R.D.C./R.R.D.E.	Revista română de drept comunitar/ (ulterior nr. 3/2010) Revista română de drept european (Wolters Kluwer România)
s.n.	sublinierea noastră (a autorului)
și urm.	și următoarele
TCEEA	Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană

INTRODUCERE. DIRECTIVA – ACT DE DREPTUL UNIUNII EUROPENE

Motto: „Când rasa celor tari s’a stins, cei moi au apropiat viața din ce în ce mai mult de nivelul sufletului lor”

(Vasile Pârvan, *Gânduri despre lume și viață la greco-romanii din Pontul stâng*, în Vasile Pârvan, *Memoriale*, Cultura Națională, București, 1923, p. 34)

1. Argument. De ce un (nou) volum despre directivă?

Volumul de față are la origine lucrări prezentate cu ocazia unei conferințe organizate la 11 noiembrie 2014 de Centrul de Studii de Drept European (CSDE) – Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu”, din cadrul Academiei Române, și de Asociația Română de Drept și Afaceri Europene (ARDAE). Contribuțiilor susținute atunci li s-au adăugat ulterior alte câteva lucrări.

Conferința a purtat titlul „*Directiva – act de dreptul Uniunii Europene – și judecătorul român*”¹. În schimb, titlul pe care l-am ales în final pentru acest volum a fost extins în mod deliberat, pentru a include autoritățile publice *lato sensu*², cărora li se adaugă și Curtea Constituțională a României, iar nu doar puterea (sau „autoritatea”) judecătorească. Adică cele vizate la art. 148 alin. (4) din Constituție, la care se adaugă Curtea Constituțională a României. A rezultat așadar titlul „*Directiva – act de dreptul Uniunii Europene – și dreptul român*”.

De ce un volum despre directive, adică despre o temă (relativ) comună în materia dreptului Uniunii Europene? O căutare în catalogul *online* al bibliotecii Curții de Justiție a Uniunii Europene prezintă o listă de aproape 6000 (!) de rezultate – titluri de articole, cărți, alte lucrări – încadrate în subiectul „*directives*”³.

¹ Agenda conferinței se poate consulta la următoarea adresă: <http://www.ardae.ro/?p=946>.

² Cf. titlul titlului III din Constituția României – „Autoritățile publice”.

³ <http://www.bib-curia.eu/client/default/search/results?qu=directives&te=ILS>.

Un prim motiv rezidă în aceea că aspectul actelor juridice ale Uniunii Europene – Uniune care constituie o ordine juridică autonomă⁴ – este central în studierea dreptului Uniunii Europene; or, încă de la începuturile Comunităților Europene, Curtea de Justiție a respectivelor organizații⁵ a susținut că ordinea juridică amintită presupune limitarea suveranității („drepturilor suverane”) statelor membre în anumite domenii, crearea – prin acest drept și independent de dreptul statelor membre – a unor noi obligații și drepturi (subiective) în contul particularilor⁶, drepturi care – în fine – pot fi acordate explicit prin dreptul Uniunii ori implicit, prin jocul a ceea ce a fost definit ulterior (de aceeași Curte de Justiție) ca *efect direct*⁷.

Există însă particularități ale directivei – act de dreptul Uniunii Europene – în raport cu celelalte categorii principale de acte juridice (cu forță juridică obligatorie) ale Uniunii (regulamentul și decizia – potrivit art. 288 TFUE)? Contribuțiile volumului de față încearcă să ofere răspunsuri la această întrebare.

Un al doilea motiv este acela că lucrările tratează cu precădere chestiuni de interes pentru dreptul român. Din punctul de vedere al dreptului (ca disciplină), directiva poate fi abordată urmând perspective diferite: perspectiva juridică, procedurală și instituțională de la nivelul Uniunii Europene (expusă în special în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene), perspectiva statului membru (în sensul transpunerii și aplicării directivei), perspectiva puterilor statului (legislativă, executivă, judecătorească) față de directivă și efectele sale în ordinea juridică internă a aceluia. Fără a neglija desigur cel dintâi unghi, lucrările volumului abordează preponderent perspectiva statului român și a autorităților sale publice.

⁴ Hotărârea din 15 iulie 1964, *Costa/ENEL*, cauza 6/64, EU:C:1964:66, p. 1158; mai recent, avizul 2/13 din 18 decembrie 2014 (*aderarea UE la CEDO*), EU:C:2014:2454, pct. 157.

⁵ Devenită, în prezent, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (cf. art. 19 TUE).

⁶ Sau persoanelor de drept privat – persoane fizice sau juridice.

⁷ Redăm *in extenso* considerentele pe care le-am parafrazat, astfel cum au fost expuse de Curtea de Justiție în hotărârea sa din 5 februarie 1963, cauza 26/62, *van Gend & Loos/Nederlandse Administratie der belastingen (administrația fiscală olandeză)*, EU:C:1963:1, p. 23: „Comunitatea [în prezent Uniunea; n.n.] constituie o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, chiar dacă într-un număr limitat de domenii, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora; [...] prin urmare, independent de legislația statelor membre, dreptul comunitar [în prezent Uniunii; n.n.] nu creează numai obligații în sarcina particularilor, ci este destinat de asemenea să confere drepturi care intră în patrimoniul lor juridic; [...] aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când acestea sunt acordate explicit prin tratat, ci și ca urmare a unor obligații pe care tratatul le impune într-un mod bine definit atât particularilor, cât și statelor membre și instituțiilor comunitare [Uniunii]”.

2. Ce este directiva? Un act al Uniunii Europene având ca destinatar statul membru (în ansamblul său) și care creează drepturi (dar nu impune obligații) particularilor

TFUE definește astfel directiva – act juridic al Uniunii⁸: „Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele” (art. 288 paragraful al treilea TFUE).

Fără a intra în detalii privind trăsăturile și efectele directivei (netrecând cu vederea faptul că s-a scris semnificativ în materie⁹), trecem în revistă, în cele ce urmează, câteva trăsături marcante ale acestui tip de act juridic al Uniunii Europene. Notăm în treacăt și faptul că, în mod cert, modalitățile de intervenție juridică preferate la nivelul C(E)E/UE s-au modificat de-a lungul deceniilor¹⁰. Este suficient să cităm, în această privință, un exemplu evocator – Declarația (nr. 4) privind articolul 100a din Tratatul CEE, anexată actului final al Actului Unic European (1986)¹¹: „În propunerile sale în conformitate cu articolul 100a alineatul (1), Comisia acordă prioritate utilizării instrumentului directivei, în cazul în care armonizarea implică, în unul sau mai multe state membre, modificarea unor dispoziții legislative”. De aici se deduce, pe de o parte, o preferință relativă pentru utilizarea directivei (în raport cu regulamentul)¹², dar și – încă mai interesant – faptul că o nouă directivă nu presupunea cu necesitate transpunerea în dreptul

⁸ Potrivit titlului secțiunii 1 din capitolul 2 al părții a șasea, titlul I din TFUE.

⁹ Lucrarea de referință are ca autor pe Sacha Prechal, *Directives in EC law*, Oxford University Press, Oxford EC Law Library, ed. a 2-a, 2005.

¹⁰ Pentru o prezentare excelentă, a se vedea Jürgen Bast, *Legal Instruments*, în Armin von Bogdandy și Jürgen Bast (ed.), *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing, Oxford și Portland-Oregon, 2006, p. 373-418; despre actele juridice ale UE, a se vedea și Robert Schütze, *Dreptul constituțional al Uniunii Europene*, ed. Universitară, 2012, capitolul 9 – „Dreptul european: efectul direct și efectul indirect”, p. 303 și urm.

¹¹ Art. 100a a fost introdus prin Actul Unic European în Tratatul CEE; el a devenit apoi, modificat, art. 95 CE, iar în prezent art. 114 TFUE; dispoziția respectivă a fost și este utilizată ca temei juridic pentru nenumărate „măsuri” (directive, dar și regulamente) – acte legislative ale UE – care au realizat piața internă. Reperul „clasic” în jurisprudența Curții de Justiție privind limitele intervenției „normative” (*lato sensu*) a Uniunii recurgând la art. 114 TFUE este hotărârea din 5 octombrie 2000 în cauza C-376/98, *Republica Federală Germania/Parlamentul European și Consiliul UE*, EU:C:2000:544 (publicitatea în favoarea produselor din tutun).

¹² Care, de pildă, va dobândi ulterior o nouă valență în contextul utilizării principiului subsidiarității, odată cu Protocolul (nr. 7) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat Tratatului de instituire a Comunității Europene, prin Tratatul de la Amsterdam; cf. în special par. 6 din protocol.

intern, adică o activitate legislativă specială la nivel intern¹³. În prezent, ținând cont de generalizarea publicării directivelor în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene¹⁴ și a obligației statelor membre de a include o trimitere la directiva transpusă în măsurile de transpunere, alături de elaborarea și publicarea unui tabel de concordanță între dispozițiile de transpunere și directivă, dar având apoi în vedere și motive precum caracterul (din ce în ce mai) detaliat al (dispozițiilor) directivei, disparități între legislațiile a 28 de state membre, acordarea (continuă) prin noi directive a unor drepturi către „public” *lato sensu*, practic nu se mai pot concepe excepții de la obligația de adoptare de acte juridice (noi) la nivel intern, care revine statului membru în vederea transunerii unei noi directive; pot exista însă situații în care nu este necesară legiferarea la nivel intern în scopul transunerii anumitor dispoziții (determinate) dintr-o directivă¹⁵.

Pe lângă definiția din tratat, trebuie avut în vedere că orice directivă se află în legătură cu trei date, termene sau evenimente temporale: data adoptării, data intrării în vigoare – în legătură cu data publicării în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene – și data transunerii.

Data adoptării directivei (precum dispune art. 297 TFUE) se raportează la momentul semnării ei de președintele Parlamentului European și de

¹³ Amintim și tentativa de reformulare, prin proiectul de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa (care nu a mai intrat însă în vigoare), a categoriei actelor juridice ale Uniunii (art. I-33): pentru discuția noastră au importanță „legea europeană” „act legislativ cu caracter general”, „obligatorie în toate elementele sale și direct aplicabilă în toate statele membre”, respectiv „legea-cadru europeană”, „act legislativ care obligă orice stat membru destinat în ceea ce privește rezultatul de atins, lăsând în același timp autorităților naționale competența în ceea ce privește alegerea formei și a mijloacelor”.

¹⁴ Din punct de vedere istoric, menționăm aici – succint – faptul că, la originile Comunităților, doar regulamentul se publica, nu și directiva (și nici decizia, de altfel); directiva (asemenea deciziei) doar se notifica (comunica) statelor membre (i.e. „destinatariilor”), iar prin notificare intra în vigoare; cf. art. 191 din Tratatul CEE, dar și art. 163 din Tratatul Euratom (cel din urmă tratat fiind în vigoare și în prezent). Situația s-a modificat odată cu Tratatul privind Uniunea Europeană (semnat la Maastricht la 7 februarie 1992), care a modificat art. 191 din Tratatul (redenumit atunci) CE. A se vedea și hotărârea din 13 martie 2014, *Jetair și BTWE Travel4you*, cauza C-599/12, EU:C:2014:144, pct. 25: „[...] potrivit articolului 191 al doilea paragraf din Tratatul CEE, aplicabil la momentul adoptării [...] directive[i] în cauză], directivele sunt [erau; n.n.] notificate destinatariilor lor și intră în vigoare prin această notificare. Așadar, nu data publicării, ci data notificării [...] directive[i] statului membru în cauză era pertinentă pentru a stabili de când începea perioada de transpunere a acestei directive”.

¹⁵ Pentru detalii, a se vedea Irina Alexe, Constantin-Mihai Banu, *Transpunerea directivei prin ordonanță de urgență. Exemple recente din dreptul român și aspecte comparate*, în volumul de față, p. 132, în special p. 140 și urm.

președintele Consiliului UE¹⁶ ori – ca excepție – de președintele instituției care a adoptat-o¹⁷.

Potrivit art. 287 TFUE, ca regulă, actele juridice ale Uniunii (legislative sau nelegislative) intră în vigoare la data prevăzută în textul lor sau, în absența acesteia, în a douăzecea zi de la publicarea lor în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Orice directivă prevede o clauză privind *transpunerea*, adică un termen (exprimat în luni sau ani – raportat la data intrării în vigoare)¹⁸ sau o dată până la care statele membre sunt obligate să adopte și să pună în aplicare dreptul *lato senso* – „acte cu putere de lege și actele administrative”¹⁹ – necesar pentru a se conforma directivei, iar imediat apoi Comisia Europeană trebuie informată cu privire la pomenitele acte²⁰.

Curtea de Justiție a arătat că termenul de transpunere reprezintă timpul acordat statelor membre în acest sens, că lor nu li se poate cere să adopte măsuri naționale pentru transpunerea directivei înaintea expirării respectivului termen, însă că, în acel interval, statele membre nu pot adopta

¹⁶ În cazul unei directive adoptate prin procedură legislativă ordinară (denumită anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona „codecizie”).

¹⁷ În cazul unei proceduri legislative speciale – în care Consiliul UE sau Parlamentul European (cf. art. 289 alin. (2) TFUE) joacă rolul principal – ori în cazul în care directiva nu are caracter legislativ (art. 289 alin. (3) TFUE), adică este adoptată având un temei juridic în TFUE care nu precizează o procedură legislativă sau este adoptată de Comisia Europeană – este, de pildă, situația directivelor delegate (art. 290 TFUE) și a directivelor de punere în aplicare (art. 291 TFUE).

¹⁸ Propunerea de acord interinstituțional privind o mai bună legiferare, asupra căreia s-a ajuns în prezent la un acord între cele trei instituții (Parlamentul European, Consiliul UE și Comisia Europeană), ar urma să instituie regula conform căreia „[t]ermenul pentru transpunerea directivelor va fi cât mai scurt posibil și, în general, nu va depăși doi ani” (cf. doc. nr. 15506/15, 26 februarie 2016 în registrul Consiliului UE, par. 42). În schimb, mai recent, propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 91/477/CEE a Consiliului privind controlul achiziționării și deținerii de arme, COM(2015)750, 18 noiembrie 2015, are în vedere un termen de trei luni (!) pentru transpunere.

¹⁹ Cf. „dispositions législatives, réglementaires et administratives” (fr.); „laws, regulations and administrative provisions” – de pildă, art. 19 alin. (1) din Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO L 143, 30.4.2004, p. 56, Ediție specială, 15/vol. 11, p. 168).

²⁰ Se poate întâlni și un al patrulea termen – al expirării unei perioade tranzitorii (pentru executarea anumitor dispoziții dintr-o directivă subsecvent termenului de transpunere) – cf. n. 22, *infra*.

măsuri care să compromită grav rezultatul prevăzut de directivă²¹. Ulterior, jurisprudența a clarificat aspectul gravității intervenției „normative” a statului în interiorul aceluși termen de transpunere²². Or, această jurisprudență, care circumstanțiază factual conduita statelor, are rolul să evidențieze conținutul obligației de „conformare” – este vizată nu doar transpunerea (ori transpunerea *suficientă*²³ (!)), ci și punerea în aplicare (în mod concret) – precum vom discuta în secțiunea următoare.

Destinatarul directivei este așadar statul membru (în ansamblul său). Aceasta este una dintre trăsăturile respectivului act juridic. Decizia²⁴, în schimb, poate avea ca destinatari toate statele membre, un stat membru, dar și persoane (fizice sau juridice). O a doua trăsătură notabilă este aceea că directiva creează drepturi particularilor (persoanelor de drept privat), însă nu le impune obligații; ne aflăm așadar în prezența așa-numitului efect direct²⁵

²¹ Hotărârea 18 decembrie 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, cauza C-129/96, EU:C:1997:628, pct. 42-45: „În speță și conform unei practici curențe, Directiva 91/156 stabilește ea însăși un termen la expirarea căruia actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma acesteia trebuie să fi intrat în vigoare în statele membre. Întrucât prin acest termen se urmărește în special să se acorde statelor membre timpul necesar adoptării măsurilor de transpunere, acestor state nu li se poate reproșa că nu au transpus directiva în ordinea juridică națională înainte de expirarea termenului acordat. Cu toate acestea, statelor membre le revine obligația de a adopta, în interiorul termenului de transpunere, măsurile necesare prin care să se asigure atingerea rezultatului prevăzut de directivă până la expirarea acestui termen. În această privință, deși statele membre nu au obligația de a adopta aceste măsuri înainte expirării termenului de transpunere, din aplicarea articolului [4 alineatul (3) TUE] coroborat cu articolul [288] al treilea paragraf din [T]ratat[ul] [FUE] și cu dispozițiile directivei înseși rezultă că, în interiorul acestui termen, statele membre trebuie să se abțină să adopte dispoziții care ar putea compromite grav rezultatul prevăzut de directivă”.

²² În sensul în care, în cursul unei perioade tranzitorii (între data expirării termenului de transpunere și o dată ulterioară pentru „conformarea” *in concreto* în anumite aspecte), „li se permite statelor membre ca încă să nu respecte” un anumit plafon valoric stabilit în directivă, atunci când „o simplă măsură specifică” „nu este, în sine, susceptibilă să compromită grav rezultatul impus prin directivă” – hotărârea din 26 mai 2011, cauzele conexate C-165/09-C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu și alții*, EU:C:2011:348, pct. 78-83.

²³ Hotărârea din 17 iulie 2014, cauzele conexate C-473/13 și C-514/13, *Bero și Bouzalmate*, EU:C:2014:2095, pct. 30 – discutată pe larg în Irina Alexe, Constantin-Mihai Banu, *Transpunerea directivei prin ordonanță de urgență. Exemple recente din dreptul român și aspecte comparate*, în volumul de față, p. 143-144

²⁴ În sensul art. 289 TFUE, decizia – asemenea directivei și regulamentului – poate fi legislativă sau nelegislativă, aceasta fiind o trăsătură care apropie cele trei categorii de acte ale dreptului UE.

²⁵ Notăm că efectul direct se întâlnește și în privința unor dispoziții din tratate, precum a statuat Curtea de Justiție în jurisprudența sa – odată cu hotărârea *van Gend & Loos*, direcție reafirmată ulterior, în anii 1970 etc.

(vertical), trăsătură comună cu decizia – act juridic al Uniunii²⁶, cu respingerea – în privința posibilității impunerii unor obligații în contul persoanei de drept privat – unui efect direct orizontal. Pe scurt: „[...] în toate cazurile în care prevederile unei directive apar, din punct de vedere al conținutului acestora, ca fiind necondiționate și suficient de precise, pot fi invocate, în lipsa unor măsuri de punere în aplicare adoptate în termen, împotriva oricărei dispoziții naționale incompatibile cu directiva sau în măsura în care aceste prevederi sunt apte să definească drepturi pe care particularii le pot invoca împotriva statului”²⁷.

În planul intervenției juridice a statelor membre, „dispozițiile unei directive trebuie să fie puse în aplicare cu o forță obligatorie incontestabilă, cu specificitatea, cu precizia și cu claritatea necesare, pentru îndeplinirea cerinței securității juridice”²⁸. Obligația de respectare a directivei se impune tuturor instituțiilor, autorităților, organelor sale etc., în caz contrar statul în cauză poate face obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, potrivit însă unei logici de drept internațional public²⁹. Așadar,

²⁶ Hotărârea din 6 octombrie 1970, cauza 9/70, *Grad/Finanzamt Traunstein*, EU:C:1970:78, pct. 5-7: excluderea, în principiu, ca obligația pe care o impune o decizie să poată fi invocată de persoanele vizate ar fi incompatibilă cu efectul obligatoriu pe care art. 189 CEE [în prezent, art. 288 TFUE] îl recunoaște deciziei (de notat că hotărârea tocmai menționată conține *in nuce* argumentația avansată câțiva ani mai târziu de Curtea de Justiție în privința efectului direct al dispozițiilor directivei). A se vedea, mai recent, hotărârea din 10 noiembrie 1992, cauza C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, EU:C:1992:423, pct. 12-13. În sens contrar, pentru o ilustrare a ipotezei absenței efectului direct al unor dispoziții dintr-o decizie, a se vedea hotărârea din 20 noiembrie 2008, cauza C-18/08, *Foselev Sud-Ouest*, EU:C:2008:647. Cf. și hotărârea din 14 aprilie 2011, cauza C-327/09, *Mensch und Natur AG/Freistaat Bayern*, EU:C:2011:249 – pentru efectele unei decizii adresate unui particular în privința terțului.

²⁷ Cf. pct. 25 din hotărârea din 19 ianuarie 1982, cauza 8/81, *Becker*, EU:C:1982:7; în privința directivei, argumentația a fost elaborată inițial în hotărârea din 4 decembrie 1974, cauza 41/74, *van Duyn*, EU:C:1974:133. A se vedea, mai recent, hotărârea din 12 decembrie 2013, cauza C-425/12, *Portgás*, EU:C:2013:829, pct. 17-39 – pentru o discuție cu privire la entitățile unui stat (oricare ar fi calitatea în care acționează, de angajator sau de autoritate publică) față de care se pot invoca dispozițiile unei directive; Curtea a respins posibilitatea invocării efectului direct împotriva unei întreprinderi care, în calitate de concesionar exclusiv, fusese însărcinată de stat să îndeplinească un serviciu de interes public, având în vedere cele două criterii avansate de ea: întreprinderea era un organism însărcinat să îndeplinească, sub controlul unei autorități publice, un serviciu de interes public și întreprinderea dispunea, în acest scop, de asemenea puteri exorbitante.

²⁸ Hotărârea din 8 octombrie 1996, *Dillenkofer și alții*, cauzele conexe C-78/94, C-179/94 și C-188/94-C-190/94, EU:C:1996:375, pct. 48.

²⁹ Pentru o discuție, a se vedea Daniel-Mihail Șandru, *Autoritățile potențial responsabile ale unui stat membru în situația constatării neîndeplinirii obligațiilor de către Curtea de Justiție*, în volumul de față, p. 51 și urm.

parlamentului, guvernului (*lato sensu*), instanțelor judecătorești, variilor organe și autorități independente, curții constituționale (în cazul în care există una în statul membru) le-ar reveni obligația de a se conforma directivei; există însă particularități ale obligațiilor care revin acestora? Secțiunea 5, *infra*, detaliază câteva dintre aceste ipoteze.

Înainte de aceasta sunt necesare însă câteva clarificări de ordin terminologic.

3. Aspecte de ordin terminologic aferente directivei – „transpunere”, „punere în aplicare”, „executare” sau „implementare”? Spre tipologii ale „transpunerii” (și „aplicării”) directivei?

Definiția directivei din tratat (art. 288 paragraful al treilea TFUE) nu face referire explicită la chestiunea aplicării ei în statele membre, spre deosebire de regulament – care, potrivit art. 288 paragraful al doilea TFUE, „se *aplică direct* în fiecare stat membru” (s.n.)³⁰; de fapt, acea dispoziție nu menționează nici transpunerea ei. Există însă locuri în tratat care fac referire

³⁰ Pentru o ilustrare timpurie a efectelor juridice ale regulamentului (act de dreptul UE) în ordinea juridică națională, a se vedea hotărârea Curții din 17 mai 1972, cauza 93/71, *Leonesio/Ministero dell'agricoltura e foreste*, ECLI:EU:C:1972:39, pct. 22: pentru ca regulamentele UE să se impună cu aceeași forță în privința resortisanților tuturor statelor membre, ele se integrează în sistemul juridic aplicabil pe teritoriul național, care trebuie să permită exercitarea efectului direct [„*effet direct*”] prescris la art. 189 CEE (în prezent art. 288 TFUE), astfel încât particularii să le poată invoca fără a le fi opozabile dispoziții ori practici din ordinea internă. Apoi, Curtea a arătat în hotărârea din 7 februarie 1973, cauza 39/72, *Comisia/Repubblica Italiană*, EU:C:1973:13, pct. 17 – că, în sensul art. 189 și 191 CEE, regulamentele sunt ca atare direct aplicabile în toate statele membre și intră în vigoare, prin simplul fapt al publicării lor în Jurnalul Oficial, la data pe care o stabilesc sau, în lipsă, la momentul stabilit prin tratat; sunt contrare tratatului orice modalități de executare [„*modalites d' execution*”] care pot avea drept consecință crearea unui obstacol pentru efectul direct al regulamentelor și astfel compromiterea aplicării lor simultane și uniforme în ansamblul (actualei) UE. Mai recent, Curtea a reluat aceste reguli: „[...] având în vedere însăși natura și funcția lor în sistemul de izvoare ale dreptului Uniunii, dispozițiile unui regulament au, în general, un efect imediat în ordinile juridice naționale, fără a fi necesar ca autoritățile naționale să adopte măsuri de aplicare” (hotărârea din 7 iulie 2011, cauza C-523/09, *Rakvere Piim*, EU:C:2011:460, pct. 17. În schimb, există situații în care, în vederea punerii în aplicare a anumitor dispoziții ale unui regulament, să fie necesară adoptarea unor măsuri de aplicare – fie de către statele membre, fie de instituțiile Uniunii – cf. hotărârea din 11 ianuarie 2001, cauza C-403/98, *Monte Arcosu*, ECLI:EU:C:2001:6, pct. 26: în cazul unei marje de apreciere lăsată statelor membre pentru punerea în aplicare a unor atari dispoziții, nu se poate considera că particularii pot obține drepturi din cele din urmă în lipsa unor măsuri de aplicare adoptate de statele membre (aceeași hotărâre, pct. 28), adică astfel de prevederi nu au efect direct (vertical).