

Gabriela BOGASIU

**JUSTIȚIA ACTULUI ADMINISTRATIV
O ABORDARE BIUNIVOCĂ**

Universul Juridic

București

-2013-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2013, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
BOGASIU, GABRIELA

Justiția actului administrativ : o abordare biunivocă /
Gabriela Bogasiu. - București : Universul Juridic, 2013

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-110-2

35(498)(094)

REDACTIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL telefon: **021.314.93.15; 0733.674.222**
DISTRIBUȚIE: tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

Argumente pentru opțiunea tematică

„Statul, făcând legea, este obligat să o respecte atât timp cât ea există. El o poate modifica sau abroga; dar atâta timp cât ea există, el nu poate face un act contrar, un act administrativ sau jurisdicțional decât în limitele fixate prin această lege, și astfel statul este stat de drept. Statul, în virtutea aceleiași idei, este justițiabilul propriilor sale tribunale. El poate fi parte în proces; el poate fi condamnat de proprii săi judecători și este ținut ca un simplu particular de a executa sentința prezentată împotriva sa.”

Am pornit în acest demers de la cuvintele, devenite clasice, ale lui Leon Duguit¹, socotind că acestea își păstrează actualitatea în identificarea unor fundamente și coordonate ale exercitării controlului asupra administrației publice în sistemul juridic și administrativ românesc și în revelarea constantelor existente în sistemele naționale și în ordinea de drept europeană. Ele exprimă sugestiv sensul noțiunii de „stat de drept”, ce implică, în ultimă instanță, recunoașterea unor mecanisme prin intermediul cărora dreptul să poată cenzura opțiunile politice și să pondereze tendințele abuzive ale structurilor purtătoare ale puterii publice, astfel încât conduita acestora să respecte limitele competenței stabilite de lege, să păstreze echilibrul convenit între interesul public și cel privat și să nu aducă atingere în mod nejustificat drepturilor și libertăților cetățenilor.

În contextul dinamicii practicii statale, teoria separației puterilor statului a evoluat în timp, fiind acceptate astăzi conceptele, mai flexibile și mai nuanțate, de *echilibru al puterilor*, de *colaborare* și de *control reciproc*. Într-un stat de drept, în care puterea legislativă, executivă și judecătorească se află în raporturi fundamentate pe principiul separației și echilibrului puterilor, *puterea legislativă* stabilește limitele, sensul și finalitatea activității administrației publice

¹ Citat în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României: comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 8.

și exercită asupra acesteia un control politic, prin intermediul Parlamentului, *puterea executivă* exercită, prin intermediul guvernului, conducerea generală a administrației publice, iar *puterea judecătorească* are competența de a efectua controlul de legalitate al actelor administrative și de a asigura executarea hotărârilor judecătorești. În același timp însă, instanțele judecătorești au și o funcție creatoare, exercitată prin contribuția la elaborarea unor concepte, principii și instituții juridice și prin adaptarea lor la noile realități, perspectivă din care doctrina a remarcat că marile sisteme juridice au fost rodul unor evoluții îndelungate și complexe, în care rolul instanțelor a fost hotărâtor¹.

Se spune că administrația publică nu înseamnă nici a legifera, nici a guverna, nici a judeca². Distincția este adesea dificilă, mai ales când se pune problema departajării actelor de guvernământ de cele pur administrative, pentru că nevoile colectivității au fost percepute diferit de-a lungul timpului, iar multiplicarea sarcinilor administrației nu este decât reflectarea intervenției progresive a statului și a celorlalte persoane de drept public, corespunzând unei ordonări a societății organizate în stat.

Pornind de aici, cercetarea administrației publice a relevat împrejurarea că aceasta este organizată și funcționează într-un mediu juridic³, compus din totalitatea normelor de drept care îi reglementează dimensiunea formală și pe cea materială, reprezentând, în același timp, ea însăși un mediu juridic⁴, pentru că nu este numai expresia normelor juridice care îi reglementează organizarea și funcționarea, ci un veritabil instrument al acestor norme, funcția ei fiind aceea de a le organiza executarea sau de a le executa în concret, având chiar abilitatea de a emite ea însăși norme prin care să-și organizeze activitatea. De aceea, a mai relevat doctrina, o cercetare ținând de știința

¹ Emil Molcuț, *Cu privire la rolul instanțelor judecătorești în elaborarea și aplicarea dreptului*, în Revista de Drept Public nr. 1/2004, p. 7-12.

² Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Veronique Inerquet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, 3e édition, Editions Dalloz, Armand Colin, Paris, 2002, p. 18.

³ Emil Bălan, *Instituții administrative*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 35.

⁴ Alexandru Negoită, *Știința Administrației*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 42.

administrației care nu are ca perspectivă perfecționarea „*armăturii juridice*” a administrației publice „*prezintă riscul de a nu fi reală*” dar, „*nu mai puțin, o cercetare juridică a administrației publice care nu are în vedere complexul de aspecte politice, economice, psihologice etc., puse în lumină, într-o viziune integratoare și sintetizatoare, de știința administrației, nu poate depăși limitele unei exegeze juridice, neputând fi calificată drept o riguroasă analiză științifică*”¹.

Mediul juridic al administrației poate fi tărâmul unor contradicții între viziunea „*legalistă*” și cea „*managerială*” asupra administrației publice, tradusă prin ideea că în timp ce, în opinia juristului, „*trebuie să prevaleze logica abstractă a normei de drept, deoarece numai ea poate garanta o funcționare instituțională acceptabilă în întreaga societate, managerul din sectorul public va încerca să obțină performanțele asumându-și riscul unei anumite indiferențe sau chiar ignorări a normei și logicii juridice*”².

În acest punct de congruență se poate vorbi despre intervenția creatoare a instanțelor în flexibilizarea conținutului normelor și conceptelor cu care operează administrația publică, în căutarea echilibrului rezonabil dintre interesul public și cel privat, cu o privire specială asupra contenciosului administrativ – instrumentul cel mai important al controlului judecătoresc asupra activității administrației publice, corelativ cu înțelegerea rolului pe care administrația publică – activitate a cărei formă principală este actul administrativ – îl are în înfăptuirea justiției.

Dinamica fenomenului administrativ, multitudinea de factori care se reflectă și se întrepătrund în practica administrativă, rafinându-se într-un spațiu juridic european unitar, impun o flexibilitate pe măsură a dimensiunilor normative, jurisprudențiale și doctrinare ale dreptului, cu precădere ale dreptului public. Referindu-se la raporturile dintre dreptul administrativ și activitatea administrației publice, un autor francez, profesor de drept public la Institutul de Studii Politice din Rennes, arăta, în 1999, că judecătorul administrativ nu acționează de

¹ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*. volumul I, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 240.

² Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 232.

unul singur, ci este antrenat într-o mișcare globală de revalorizare politică a dreptului, revalorizare care ține seama de jurisprudența contenciosului constituțional și de cea a jurisdicțiilor europene¹.

O provocare în plus este lansată în spațiul public european, văzut ca un concept în care sunt înglobate și descrise mecanismele, procesele și fenomenele ce guvernează dezvoltarea sistemelor publice și a administrațiilor europene, evidențiind conexiunile și determinările de natură administrativă, economică, socială sau politică².

Uniunea Europeană a întemeiat o *ordine de drept autonomă din punct de vedere juridic*, sociologic și economic, „*expresia unei conștiințe deosebite a valorilor, impregnate de o comuniune legislativă europeană*”, ordine de drept care se întrepătrunde cu ordinea juridică națională a statelor membre ale Uniunii³, în contextul integrării continentale vorbindu-se chiar despre apariția unui *drept administrativ european unitar*, în care se reflectă tradiția și inovația, continuitatea și discontinuitatea fenomenelor administrative contemporane, fundamentate pe studierea sistemelor politico-administrative ale statelor Europei⁴.

Dintr-o altă perspectivă, justiția este, ea însăși, un serviciu public, un mediu de manifestare a fenomenului administrativ, chemat să răspundă așteptărilor și nevoilor societății și să constituie un veritabil factor de echilibru și stabilitate socială în statul de drept.

¹ Jacques Caillosse, *Le droit administratif contre la performance publique?*, în L'Actualité Juridique- Droit Administratif (AJDA), nr. 3/1999, p. 209, citat în Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Editura C.H. Beck, București, 2006, p. 234.

² Emil Bălan, Gabriela Varia, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu (coord.), *Dreptul la o bună administrare și impactul său asupra procedurilor administrației publice*, Editura Comunicare.ro, 2010, p. 17.

³ Manfred A. Daus, *Prioritatea dreptului comunitar european în raport cu dreptul intern al statelor membre ale Uniunii Europene*, comunicare prezentată la Seminarul „Dreptul ajutorului de stat din perspectiva românească și comunitară” organizat în cadrul Phare Twinning Project RO/02/IB/FI/02, Componenta ajutor de stat, București, 6 iunie 2005.

⁴ Ion Dragoman, *Dreptul administrativ global*, în *Dreptul administrativ contemporan: spre o concepție unitară în doctrina și practica românească*, coordonatori Emil Bălan, Cristi Iftene, Gabriela Varia, Marius Văcărelu, Editura Comunicare.ro, 2008, p. 82.

Necesitatea interdisciplinarității în cercetarea administrației publice pornește, în ultimă instanță, de la ideea unei contrapunerii a contenciosului administrativ, ce presupune o legalitate prestabilită, suficient de stabilă, față de rațiunea de a fi a administrației, mai dinamice, urmărind transformarea ordinii existente¹. Incursiunea nu-și propune însă adâncirea opoziției ci, dimpotrivă, identificarea punctelor de congruență, a unei rațiuni comune de a fi, de a răspunde unor imperative sociale, pentru că trăim într-o lume ordonată, ce implică supunerea statului, a administrației sale, în fața legii.

Dinamica socială impune o reorganizare atât în sfera puterii, cât și în cea a dreptului, în vederea aflării celor mai adecvate strategii pentru a trece de la nivelul conceptual la cel funcțional al statului de drept, proces în care sistemul legislativ este cel chemat să determine condițiile și limitele exercitării puterii și, în același timp, posibilitatea controlului și sancționării acesteia în cazul încălcării legii².

Acestea sunt coordonatele unei abordări biunivoce a interferenței dintre administrație și justiție în exercitarea controlului de legalitate a actului administrativ, abordare pe care ne-o propunem cu gândul de a atenua opinia potrivit căreia „*juristul - dacă el este numai jurist - este cu siguranță neputincios în a da socoteală asupra fenomenului administrativ*”³, fără a ignora în vreun fel dificultatea demersului ori inerentele lui limite.

¹ Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 161, cu referire la argumentarea lui Charles Debbasch, în *Declin du contentieux administratif*, Edition Dalloz, 1967, Chronique, p. 95-100.

² Rozalia- Ana Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Editura All Beck, București, 2004, p. 12.

³ Gerard Timsit, *Théorie de l'administration*, Ed. Economica, Paris, 1986, citat în Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 161.

Partea I

**Administrație și justiție - forme
de manifestare ale administrației publice
în cadrul puterii judecătorești**

CAPITOLUL I

CONCEPTUL DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

Secțiunea 1

Administrația publică privită ca scop. Criteriul material și criteriul formal

1.1. Abordări ale conceptului de „administrație publică”

În limbajul curent, termenul „administrare” desemnează activitatea constând în gerarea, gestionarea treburilor publice sau private sau a bunurilor, sens material căruia i se alătură sensul organic, desemnând un ansamblu de organe sau de servicii.¹

Etimologia noțiunii de administrație (*lat. ad minister - activitate subordonată, pusă în slujba cuiva*) conduce către înțelegerea administrației publice drept activitatea prin care autoritățile publice asigură satisfacerea unor necesități de interes public, folosind prerogative de putere publică.

Conceptul de administrație publică a primit numeroase și variate definiții în literatura de specialitate juridică sau administrativă, cu precizarea că *„știința administrației nu se mărginește numai la studierea aspectelor juridice ale administrației, ci examinează interferențele subsistemului administrației cu mediul social, politic, juridic, cu componentele sistemului social global”*.²

Doctrina actuală franceză recunoaște întâietatea a doi mari autori care au creat primele teorii aprofundate cu privire la administrația publică în sens funcțional: *Léon Duguit* (*Traite de droit constitu-*

¹ Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Veronique Inserquet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, 3e édition, Editions Dalloz, Paris, Armand Colin, Paris, 2002, p. 18.

² Emil Bălan, *Instituții administrative*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 21.

tionnel, II) și *Carré de Malberg* (Théorie générale, I). În opinia profesorului Yves Gaudemet, concepțiile și metodele celor doi înaintași sunt radical diferite, Duguit construind o teorie generală pe baza unor noțiuni abstracte, în timp ce Carré de Malberg a înțeles să sistematizeze dreptul pozitiv al epocii sale, cea a anului 1875. În esență, *funcția administrativă* a fost considerată, în mod tradițional, una dintre cele trei funcții ale statului, alături de funcția legislativă și de funcția jurisdicțională.¹

Profesorul *André de Laubadère* a dezvoltat și sistematizat concepția tradițională, identificând patru domenii care trebuie incluse în sfera de cercetare a dreptului administrativ și a științei administrative: organizarea administrativă a țării, în care administrația publică apare ca un ansamblu complex de autorități și organisme, activitatea administrativă, mijloacele de acțiune ale administrației publice și conținutul administrativ sau controlul jurisdicțional al administrației.²

În concepția profesorului *Jean Rivero*, cuvântul „administrație” desemnează atât o activitate (sensul material), cât și structurile care exercită această activitate (sensul organic), noțiunea de administrație publică referindu-se la ansamblul de organe prin care se dirijează și se execută problemele publice. Autorul a căutat să delimiteze conținutul și sfera administrației publice atât de acțiunile particularilor, cât și de alte forme de activitate publică (activitatea legislativă și cea de exercitare a justiției) și a arătat că esențiale în delimitarea administrației publice de acțiunile particularilor sunt scopul administrației publice: interesul public și mijloacele sale de acțiune, concretizate în prerogativele de putere publică, în timp ce delimitarea de celelalte activități publice se face pe baza criteriului material – natura activității și a celui organic – structurile care o exercită.³

¹ Yves Gaudemet, *Traite de droit administratif*, Tome 1, 16e édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence E.J.A., Paris, 2001, p. 511.

² Andre de Laubadère, *Traite de droit administratif*, Tome 1, 6e édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1973, p. 11.

³ Jean Rivero, *Droit administratif*, 2e éd., Dalloz, Paris, 1987, p. 11-13, citat în Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, volumul I, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 18-19.