

## DOCTRINELE ÎN ASPECT INTERNAȚIONAL REFERITOR LA CONTROLUL JUDECĂTORESC AL ACTIVITĂȚII ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Lilian LESNIC-RĂSCOALĂ

Universitatea de Stat din Moldova

În prezentul studiu sunt abordate caracteristicile esențiale actuale ale contenciosului administrativ, care, în opinia unor autori, reprezintă chiar *finalitatea dreptului administrativ* ce nu ar putea fi realizată decât prin raportare la evoluția sub aspect legislativ a acestei instituții, urmărindu-se o analiză firească, tradițională, a contenciosului administrativ.

În mod obișnuit, *instituția contenciosului administrativ* este analizată în lucrările consacrate dreptului administrativ în ansamblu, în partea ce privește controlul exercitat asupra administrației publice, fiind vorba, în principal, de *controlul judecătoresc asupra administrației publice*.

În literatura de specialitate întâlnim conceptul, potrivit căruia activitatea autorităților administrației publice este supusă diferitelor forme de control în vederea asigurării îndeplinirii valorilor politice și satisfacerii necesităților societății.

Conținutul și sfera contenciosului administrativ, ca fenomen juridic, au variat de la o țară la alta, de la o perioadă la alta și chiar, în doctrina administrativă, de la un autor la altul.

Necesitatea contenciosului administrativ, a mecanismelor de control asupra administrației a pus legiuitorului modern problema de a găsi acele organe pe care să le investească cu atribuția de exercitare a acestui control. Cu privire la acest aspect, soluțiile din dreptul comparat sunt diverse, diversitate explicabilă, pe de-o parte, prin tradiție, pe de altă parte – prin rațiunile de ordin funcțional care ghidează activitatea administrației.

**Cuvinte-cheie:** *control judecătoresc, administrație publică, instituția contenciosului administrativ, contencios, jurisdicție.*

### INTERNATIONAL DOCTRINAL ISSUES REFLECTED TO THE JUDICIAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY

Though primarily in the elaboration of this study we were tempted to emphasize the institution of administrative contentious, we realized that a systematic, comprising approach and as possible from the point of view of clarification of the essential and current characteristics, which according to some authors it represents even *the finality of administrative law*, and would not be possible to be accomplished but by reporting to the evolution upon the legislative aspect of the institution, following the way of natural and traditional analysis of legal service.

We will remember in this context that, as usual, the *legal service institution* is analyzed on the whole in the works that deal with administrative law, separately it refers to the executed control upon public administration, mainly referring to the exercised control upon the public administration, and mainly referring to *the judicial control upon public administration*.

We encounter in the specialized literature the concept according to which the activity of public administration authorities is submitted to different types of control in order to ensure the commission of political values and complying with society's needs.

The context and sphere of legal service, as a judicial phenomenon, varied from country to country, even in the administrative doctrine, from author to author.

The necessity of legal service, of control mechanisms upon administration puts the legislative problem in the finding of those bodies which will invest in the exertion of this control. Referring to this aspect, the solutions from the compared law are diverse, the diversity explicable on the one part by tradition, and on the other part by functional rationalities which guide administrative activity.

**Keywords:** *judicial control, public administration, legal service institutions, contentious, jurisdiction.*

Deși inițial la elaborarea acestui studiu am fost tentați să punem accentul pe instituția contenciosului administrativ, am realizat că o abordare sistematizată, cuprinzătoare și, pe cât posibil, de clarificare a caracteristicilor esențiale actuale ale acestei instituții, care, în opinia lui D. Apostol-Tofan [1, p.39], reprezintă chiar *finalitatea dreptului administrativ*, nu ar putea fi realizată decât prin raportare la evoluția sub aspect legislativ a instituției, urmărindu-se modalitatea de analiză firească, tradițională, a contenciosului administrativ.

Vom mai reține în acest context că, în mod obișnuit, *instituția contenciosului administrativ* este analizată în lucrările consacrate dreptului administrativ în ansamblu, în partea ce privește controlul exercitat asupra administrației publice, fiind vorba, în principal, de *controlul judecătoresc asupra administrației publice*.

În literatura de specialitate întâlnim conceptul, potrivit căruia activitatea autorităților administrației publice este supusă diferitelor forme de control în vederea asigurării îndeplinirii valorilor politice și satisfacerii necesităților societății [9, p.7].

În opinia lui D.Brezoianu, exercitarea controlului judecătoresc asupra actelor administrative este stabilită de lege, care reglementează competența instanțelor judecătorești în acest domeniu, condițiile de exercitare a controlului, modul de înfăptuire a acestuia [5, p.509].

Tradițional, însă, analizând instituția contenciosului administrativ, specialiștii se referă la fundamentele constituționale și fundamentele legale ale contenciosului administrativ, cu peste un deceniu în urmă fiind evocat și fenomenul de constituționalizare a contenciosului administrativ [10, p.3].

R.Petrescu, în manualul *Drept administrativ* [19, p.363], precizează că într-un stat întemeiat pe ordinea de drept instituția contenciosului administrativ reprezintă forma democratică de reparare a încălcărilor legii săvârșite de către autoritățile administrației publice, de delimitare a puterii arbitrară a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administrațiilor.

În dreptul administrativ, termenul *contencios* a început să fie utilizat pentru a delimita căile de atac jurisdicționale de recursurile administrative obișnuite, menționează specialiștii în domeniu [12, p.45].

Conținutul și sfera contenciosului administrativ, ca fenomen juridic, au variat de la o țară la alta, de la o perioadă la alta și chiar, în doctrina administrativă, de la un autor la altul, recunoaște V.Vedenăș [23, p.156].

Necesitatea contenciosului administrativ, a mecanismelor de control asupra administrației a pus legiuitorului modern problema de a găsi acele organe pe care să le învestească cu atribuția de exercitare a acestui control. Cu privire la acest aspect, soluțiile din dreptul comparat sunt diverse, diversitate explicabilă, pe de-o parte, prin tradiție, pe de altă parte – prin rațiunile de ordin funcțional care ghidează activitatea administrației.

În doctrina franceză din secolul trecut, contenciosul administrativ era definit prin raportare la organele competente să soluționeze litigiile dintre administrație și administrați, subliniază T.Mrejeru [16, p.5].

Specific sistemului francez, caracterizat prin *dualitate de jurisdicții*, este faptul că *justiția administrativă* intră în sfera largă a puterii executive, consilierii ce o compun dispunând, de regulă, de o pregătire superioară în domeniul administrației publice, supunându-se deci unor reguli de recrutare și de carieră proprii ce au condus la adoptarea unor reguli de procedură distincte [12, p.453].

Potrivit ultimei legi de reformă a contenciosului administrativ, există trei grade de jurisdicție administrativă, triplul grad de jurisdicție constituind cea mai bună garanție a respectării legii în activitatea de soluționare a acestui gen de litigii. Astfel, există tribunale administrative interdepartamentale, Curți administrative de apel și Consiliul de Stat, această din urmă instanță funcționând ca o instanță de fond, instanță de apel și instanță de casare a tuturor hotărârilor tribunalelor administrative. Se poate vorbi, așadar, despre existența în Franța a două categorii de organe ale puterii judecătorești: *puterea judecătorească de drept comun* și *puterea judecătorească în materia contenciosului administrativ*, cu efecte deosebit de favorabile asupra administrării justiției, menționează C.S. Bădele [3, p.16].

Sistemul de organizare modernă a organelor statelor europene, potrivit cerințelor principiului separației puterilor în stat, a fost rezultatul victoriei Marii Revoluții franceze. Astfel, „Franța a fost primul stat care prin Legea din 6-11 septembrie din 1790 a încredințat contenciosul administrativ administrației” [7, p.34], având ca rezultat o dualitate a jurisdicției:

- *jurisdicție de ordin judiciar*;
- *jurisdicție de ordin administrativ*.

În alte state occidentale, cum ar fi Germania, Italia, Belgia, Finlanda, Olanda, Grecia, Spania, Elveția, Anglia, Statele Unite, Norvegia, sistemul tribunalelor administrative, ca instanțe de contencios administrativ de fond, cu tribunalele administrative supreme, ca instanțe de fond, de apel și de recurs, funcționează cu unele reglementări specifice în același mod de organizare și atribuții.

În **Germania**, Legea Fundamentală prevede, în art.93, cinci ordine de jurisdicție, ale căror curți supreme sunt: Curtea Federală de Justiție; Curtea Federală Administrativă; Curtea Federală de Finanțe; Curtea Federală a Muncii; Curtea Federală de Contencios Social.

Numărul mare de ordine jurisdicționale are drept consecință faptul că, „dacă jurisdicția administrativă este o jurisdicție de drept comun pentru recursurile exercitate de cetățean contra administrației, ea nu deține exclusivitatea contenciosului administrativ deplin precum în cel francez” [2].

Evoluția jurisdicției administrative germane s-a format progresiv în câteva state germane, în a doua jumătate a secolului XIX, mai întâi prin separarea de administrația activă, apoi de jurisdicția ordinară. Constituția de la Weimar prevedea organizarea administrației teritoriale în reich și în landuri, a tribunalelor administrative pentru protecția particularilor împotriva ordinelor și deciziilor autorităților administrative.

În anul 1941 a luat ființă prima Curte Administrativă a Germaniei cu competențe și atribuții limitate. După cel de-al doilea război mondial, în landuri au fost înființate jurisdicții administrative cu două grade de jurisdicție, pentru început, diferite unele de altele, a căror unificare a durat aproximativ 10 ani, finalizându-se prin adoptarea Legii privind jurisdicția administrativă din 21 ianuarie 1960.

Tribunalele administrative au căpătat astfel o competență generală, cuprinzând toate litigiile de drept public care nu au caracter constituțional și care nu au fost atribuite expres, printr-o lege federală, altor tribunale.

În legea federală-cadru pentru funcționarii publici, contenciosul funcției publice este atribuit unitar în competența tribunalelor administrative. Organizarea *jurisdicției administrative în landuri* este realizată pe două niveluri:

- *prima instanță;*
- *instanța de apel.*

Ca instanță de casație la nivel federal funcționează Curtea Administrativă Federală.

În **Italia** este organizat și funcționează un sistem dublu de contencios administrativ, pentru că litigiile dintre administrația publică și cetățeni sunt atribuite spre soluționare celor două ordine de jurisdicție:

- *jurisdicțiilor ordinare;*
- *jurisdicțiilor administrative.*

Criteriile care stau la baza repartizării litigiilor celor două ordine de jurisdicție au în vedere natura situațiilor juridice aduse în justiție:

1) *probleme de interes legitim*, în care reclamantul, făcând apel împotriva actului administrativ, se plânge de nerespectarea legii de către organul administrației publice. Aceste forme de litigiu vor fi de competența judecătorului administrativ;

2) *aspecte de drept subiectiv*, în care se contestă nu nerespectarea legii, ci chiar existența în competența administrației publice, a puterii exercitate în practică care sunt de competența judecătorului ordinar.

În general, judecătorul ordinar este competent a soluționa și litigiile în care nu a fost acționat un organ al administrației publice, ci capacitatea civilă, adică litigiile în care administrația publică acționează *jure privatorum*, potrivit dreptului privat [18].

În **Belgia**, „*contenciosul administrativ pentru abuz de putere este de competența Consiliului de Stat, în cadrul secției sale administrative, în timp ce contenciosul de deplină jurisdicție al actelor și faptelor administrației este de competența tribunalelor ordinare*” [8].

Totuși, unele litigii de contencios administrativ de plină jurisdicție sunt date spre soluționare în competența instanțelor administrative. Sunt de competența acestor instanțe acele cauze care privesc drepturile cetățenilor, cum sunt cele de electorat și eligibilitate, de egalitate în domeniul impozitelor, asupra unor drepturi întemeiate pe intervenții ale autorităților publice, care încearcă să instaureze solidaritatea națională, cum ar fi: despăgubirile pentru cauzele de război sau unele pensii alimentare.

Contenciosul administrativ pentru exces de putere, de competența Consiliului de Stat, se referă la recursurile în anulare pentru nerespectarea legii, fie ele substanțiale sau emise sub sancțiunea nulității, abuz sau deturnare de putere.

Consiliul de Stat analizează și soluționează recursurile în anulare pentru violarea formelor, fie ele substanțiale sau emise sub acțiunea nulității, abuz sau deturnare de putere. Soluționarea de către Consiliul de Stat privește numai actele administrative, în concret – numai actele emise sau emise unilateral, fie că sunt emise individual sau că sunt cu aplicație generală, dar numai cu condiția ca acestea să emane de la autorități administrative. Pentru soluționarea acestor litigii, neexistând tribunale administrative, ca instanțe de fond, Consiliul de Stat judecă în fond și pronunță hotărâri definitive.

Atribuțiile Consiliului de Stat pentru aceste litigii sunt supletive față de cele ale tribunalelor ordinare. În cazul în care se constată că esența adevărată a unei contestații nu este anularea unui act administrativ, ci soluționarea unui drept subiectiv, Consiliul de Stat își va declina competența în favoarea tribunalului ordinar.

În **Finlanda**, Curtea Administrativă Supremă a fost creată în anul 1918, cuprinsă în Constituția finlandeză din 1919, alături de Curtea Supremă de Justiție, care reprezintă una dintre cele două jurisdicții principale ale țării, fiind competentă să judece în ultimă instanță litigiile administrative.

Curtea Administrativă Supremă are în subordine, din 1955, tribunalele administrative provinciale, care nu dispun de autonomie administrativă, pentru că ele funcționează în relație cu consiliile prefecturilor; „*printr-o anticipată reformă, ele urmează să devină instanțe judecătorești autentice, subordonate Ministerului de Justiție*” [15].

Cea mai însemnată parte a recursurilor ce se soluționează de Curtea Administrativă Supremă privesc deciziile pronunțate de tribunalele administrative și de consiliile de prefectură. Curtea judecă și recursurile împo-

triva Consiliului de Miniștrii, ale ministerelor, direcțiilor centrale, precum și recursurile date de tribunalele apelor și de tribunalul de impozit pe cifra de afaceri.

Jurisdicțiile administrative specializate nu au o competență generală în domeniul contenciosului administrativ, deși regula prevede că ele sunt competente în lipsa unei dispoziții legale contrare. În acest cadru litigiile de competență Curții Supreme Administrative se referă, în ordinea importanței, la planificarea urbană și construcții, la pensiile funcționarilor publici, la afacerile comunale, cele sociale, litigiile privind apele, iar mai mult de trei sferturi din litigiile de contencios administrativ sunt judecate de tribunale.

În lipsa unei reglementări a procedurii contenciosului administrativ, tribunalele aplică principiile generale ale contenciosului, desprinse din Codul de procedură judiciară, precum și dispozițiile specifice cuprinse în diferite legi privind organizarea jurisdicțiilor administrative. Totuși, cetățenii pot folosi fie recursul administrativ, fie recursul comunal. În aceste cazuri, recursul administrativ se folosește împotriva deciziilor autorităților administrative ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale, iar recursurile comunale se folosesc împotriva deciziilor consiliilor municipale și comunale.

Judecătorii din instanțele de contencios administrativ, inclusiv cei din componența Curții Administrative Supreme, nu sunt magistrați propriu-zisi, ci funcționari administrativi cu atribuții jurisdicționale.

În *Olanda* este organizat un sistem de control al actelor administrative, la a cărui exercitare se iau în calcul:

- rolul important al recursurilor administrative;
- multitudinea jurisdicțiilor administrative;
- rolul deosebit al judecătorului judiciar.

În dreptul olandez, recursul administrativ, care a avut o întindere mare de aplicare, a fost restrâns după 1 ianuarie 1988. El nu îmbracă niciodată forma unui recurs ierarhic propriu-zis, recursul fiind introdus la un organ care poate fi considerat superior autorului actului contestat, dar nu întotdeauna este ierarhic superior. Spre exemplu, consiliul municipal se pronunță în recursurile îndreptate împotriva actelor municipalității. La rândul ei „Coroana, în baza avizului Secției de contencios a Consiliului de Stat, judecă mai multe categorii de recursuri împotriva actelor administrative care emană de la un organ municipal, provincial sau de la un minister” [13].

Recursul administrativ este un recurs de plină jurisdicție, în cadrul căruia organul de jurisdicție controlează legalitatea și oportunitatea actului contestat. Acest organ nu se rezumă numai cu anularea actului considerat prin contestație ilegal, ci îl înlocuiește cu propria sa decizie.

Prin Legea contenciosului administrativ din 1975 a fost înființată Secția jurisdicțională a Consiliului de Stat. Aceasta se află pe poziția judecătorului administrativ de rezervă general, în sensul că aproape toate cazurile în care legea nu prevede un recurs special, în fața unui organ administrativ individual, legea deschide accesul la Secția jurisdicțională.

În *Grecia*, contenciosul administrativ a fost consacrat încă din perioada 1833-1843, când au fost înființate Consiliul de Stat și tribunalele administrative cu două grade de jurisdicție.

Constituția Greciei din 1844 a instituit principiul unității de jurisdicție, tribunalele civile fiind transformate în instanțe de drept comun și pentru contenciosul administrativ. Au existat și unele tribunale speciale. Acest sistem de organizare prin tribunale civile au fost constante în a refuza să anuleze actele administrative atunci când legea nu prevedea expres această posibilitate.

Prin revizuirea Constituției din 1844 (în anul 1911) s-a prevăzut crearea Consiliului de Stat competent să elaboreze proiecte de legi și decrete regulamentare, să anuleze acte administrative și să judece pricinile de deplin contencios, precum și să exercite jurisdicția disciplinară privind funcționarii publici. Însă, „*deși organizat și prevăzut prin Constituție, Consiliul de Stat nu a funcționat niciodată*” [22].

Consiliul de Stat a fost înființat și organizat abia în anul 1928, fiind competent să judece recursurile în anulare, cele de casație în cauzele de plină jurisdicție, prevăzute prin lege, dar să elaboreze și proiectele de decrete regulamentare.

Justiția administrativă a fost organizată și a funcționat unitar după adoptarea Constituției din 1952, când au fost înființate tribunalele administrative ordinare, în a căror competență au fost transferate cauzele de contencios administrativ de la tribunalele administrative speciale și de la tribunalele civile. După adoptarea Constituției din 1975, sistemul de justiție administrativă a fost păstrat integral.

Prin prevederile Constituției, instanțele de toate categoriile au competența și obligația de a controla din oficiu sau pe cale de excepție, ridicată de către părți, constituționalitatea actelor sau a dispozițiilor de ordin

legislativ, pe care urmează să le soluționeze în cauză și de a nu aplica actul sau dispoziția pe care le consideră neconstituționale.

În *Spania*, cea mai importantă reformă a contenciosului administrativ s-a realizat prin Legea din 27 decembrie 1956. După cum rezultă însă din Legea pentru organizarea și funcționarea puterii judecătorești din 1985, instanțele de contencios administrativ sunt parte integrantă din sistemul instanțelor judecătorești. Structura sistemului instanțelor judecătorești în Spania este următoarea:

- tribunale civile;
- tribunale penale;
- tribunale administrative;
- tribunale speciale.

Din 1985 a fost organizat și funcționează *Tribunalul de contencios administrativ militar* [14]. Titulatura tribunalelor administrative ca organe jurisdicționale colegiale este de camere de contencios administrativ, fiind organizate teritorial. Ca organizare ierarhică, prima categorie este aceea a *tribunalelor regionale*, care judecă litigiile de pe teritoriul regiunii, în ceea ce privește actele administrative din competența administrației publice regionale. Litigiile care au ca obiect actele organismelor administrației publice naționale sunt soluționate, în primă instanță, de către tribunalele naționale. Excepție fac actele unor organe (de exemplu, ale Consiliului de Miniștri), care sunt soluționate, în primă și ultimă instanță, de camerele de contencios administrativ ale Tribunalului Suprem. Acestea din urmă au în competență și judecă și apelurile împotriva hotărârilor jurisdicționale date în primă instanță de tribunalele regionale sau de tribunalele naționale.

Competența judecătorului administrativ constă în aceea că:

- poate să anuleze actul atacat, chiar fără ca acesta să presupună trimiterea dosarului administrației pentru ca aceasta să se pronunțe ea însăși;
- să substituie actul autorității administrative cu actul său propriu, determinând imperativ conținutul definitiv al actului administrativ.

Tribunalul poate să se pronunțe asupra existenței unui drept și să acorde daune-interese. Putem concludiona că judecătorul administrativ administrează în mod real.

Justiția administrativă își exercită autoritatea nu doar asupra actelor administrative individuale, dar și asupra actelor normative adoptate sau emise de autoritățile administrative. Sunt supuse controlului jurisdicției administrative și actele emise de către organele altor puteri de stat sau de organisme constituționale, în materie de personal și în domeniul actelor de administrare.

În *Anglia*, controlul judiciar are în vedere executarea de către tribunale a dreptului de a hotărî dacă un act administrativ este legal sau nu și de a dispune măsurile pentru restabilirea situației legale.

Controlul judiciar al activității administrației aplică principiul teoriei abuzului de putere, care permite tribunalelor ordinare să decidă dacă administrația, ca instituție legitimă, a acționat în limitele puterii sale legale. Deoarece, în general, contextul legal este deosebit de variabil, precedentul judiciar care păstrează principiile dreptului common law are în această materie o aplicare limitată.

*„Neexistând reguli uniforme în materia dreptului administrativ pentru a trata contenciosul administrativ între cetățean și administrație sau între organele administrației publice, pentru fiecare tip de contencios există un regim special”* [4].

Potrivit jurisprudenței engleze, teoria abuzului de putere trebuie să fie apreciată în mod rezonabil. În general, se admite că tot ceea ce poate fi analizat în mod onest, ca fiind accesoriu sau reprezentând o consecință a ceea ce este autorizat de lege, nu trebuie să fie considerat prin interpretarea judiciară ca un abuz de putere (excepție fac unele interdicții strict reglementate prin lege).

Judecătorul ordinar al administrației este tribunalul, iar jurisdicțiile judiciare speciale sunt reprezentate de judecătorul extraordinar.

Sunt organizate aproximativ 50 de categorii de jurisdicții speciale, care privesc controlul activității administrației. Marea parte a organismelor de acest tip sunt organizate teritorial având o procedură specifică.

În dreptul englez, hotărârile judecătorești sunt întemeiate deseori pe dreptul natural (natural justice), pe abuzul discreționar al puterii sau pe rațiuni de drept public, care urmărește divulgarea sau nedivulgarea unor informații necesare pentru judecarea litigiului. În anul 1968 Camera Lorzilor a stabilit ca tribunalelor să le revină răspunderea în analiza realității interesului public, invocat de miniștri, atunci când aceștia refuză să pună la dispoziție documentele indispensabile în soluționarea cauzelor.

Imunitatea interesului public, care a fost considerat ca un privilegiu al Coroanei, a suferit o grea lovitură, care pe viitor ar avea drept consecință lărgirea controlului judiciar asupra activității administrației, prin adoptarea unor măsuri potrivite, de ordin constituțional.

În dreptul *Statelor Unite ale Americii*, sistemul administrativ este subordonat celui judiciar. Din punct de vedere organizatoric, fiecare minister sau departament, în materie de jurisdicție administrativă, are o structură proprie. „*Fiecare jurisdicție administrativă are în organizare un consiliu de contencios administrativ, iar la nivelul superior – un consiliu administrativ suprem, în fruntea căruia se află ministrul sau șeful departamentului*” [apud 6].

Aceste consilii își desfășoară activitatea în plină jurisdicție administrativă, care, fiind speciale și separate de jurisdicția judiciară, au calitatea de instanțe de judecată. Personalul acestora – magistrații – nu fac parte din corpul judiciar. Aceștia nu pot soluționa definitiv un litigiu, iar în acest caz orice decizie a unui consiliu de contencios administrativ sau a unui consiliu administrativ suprem poate fi revizuită de o Curte judiciară federală.

Procedurile reglementate prin *Administrative Procedure Act* guvernează totalitatea instanțelor, litigiilor și recursurilor administrative. Aceste proceduri nu sunt diferite de cele care se aplică în sistemul judiciar, cu toate că sistemul jurisdicției administrative se prezintă mai vast decât cel judiciar (spre exemplu, modul de administrare a probelor). În concluzie: întreg sistemul administrativ federal intră sub incidența controlului federal, iar personalul jurisdicțiilor administrative trebuie să respecte aceleași principii.

Jurisdicția administrativă americană are o serie de particularități, care au creat, ca și în alte state cu tradiție în acest domeniu, o serie de contradicții. Cea mai mare problemă creată în cadrul acestui mare sistem administrativ american a reprezentat-o așa-numita *combinare a funcțiilor*, contrar separației puterilor în stat. Combinarea funcțiilor executive, legislative și judecătorești, admisibilă prin prevederile Codului de procedură administrativă, oferă unor autorități, care ar fi fost abilitate să cerceteze, să angajeze și să urmeze contenciosul administrativ, posibilitatea să judece ele însele și să rezolve litigiile. Așadar, în sistemul de drept american apare situația în care pârâtul are, într-o oarecare măsură, și „*calitatea de judecător*”, astfel încât putem constata existența unei justiții cu adevărat imparțiale.

Modelul anglo-saxon în forma de organizare a instanțelor de contencios administrativ, pentru controlul legalității actelor administrative adoptate sau emise de către organele administrației publice, este aplicat în *Norvegia*. „*Aceasta țară nu are organizat un sistem independent al tribunalelor administrative, controlul jurisdicțional al administrației pentru actele și faptele administrative emise de autoritățile publice fiind de competența judecătorului judiciar*” [apud 21].

Rezultatul direct al acestui sistem de organizare îl constituie unitatea de jurisdicție a instanțelor, care sunt reprezentate în partea superioară de o singură Curte Supremă. În general, în Norvegia toate instanțele judecătorești sunt competente să soluționeze cauzele aparținând oricărei ramuri de drept.

Controlul jurisdicțional al administrației operează în toate formele procedurii judiciare. De exemplu, dacă un tribunal corecțional este sesizat cu o cauză privind o infracțiune comisă prin nerespectarea unui act administrativ emis în baza unei legi, instanța va trebui în primul rând să cerceteze legalitatea aceluia act, pentru că nicio pedeapsă nu poate fi aplicată în cazul respectării unei norme legale.

Administrația publică poate acționa pe particulari în justiție, spre a obține respectarea obligațiilor stabilite între părți, prin actele proprii. Condiția esențială de admitere a unor astfel de acțiuni o reprezintă legalitatea actelor respective.

Sistemul de drept norvegian se evidențiază printr-o particularitate, care consacră posibilitatea folosirii a două căi pentru controlul jurisdicțional al actelor administrative. Particularitatea constă în aceea că este la dispoziția cetățeanului interesat o strategie activă și una pasivă.

În general, controlul judecătorec al administrației se exercită numai asupra legalității actelor acesteia. Totuși, unele dispoziții legale permit judecătorului să controleze și oportunitatea unui act administrativ. Această situație este specifică deciziilor administrative, care pot aduce atingere libertății personale a cetățenilor.

Specialiștii în domeniul sistemului administrativ susțin că majoritatea actelor administrative în această formă de organizare scapă controlului efectuat de tribunalele judiciare. Principala explicație constă în dezvoltarea istorică a altor mijloace de control, mai lesne și mai rapide, cum sunt recursul ierarhic consacrat prin Codul din 10 februarie 1967 asupra procedurii necontencioase și prin organizarea, în anul 1962, a controlului administrativ asupra legalității prin instituția avocatului poporului parlamentar pentru administrație.

Dacă vom compara cele două sisteme de drept – european și cel anglo-saxon, apreciem că cea mai bună soluție pentru realizarea finalității acestei instituții de control al actelor administrative de autoritate, emise de

organele administrației publice, o reprezintă controlul acestei legalități de către organele puterii judecătorești, iar în acest caz – prin organele sale specializate.

*Legislația românească* a consacrat inițial sistemul francez, apoi pe cel anglo-saxon cu anumite particularități, într-o perioadă sau alta, dar a menținut de-a lungul vremii și sistemul administratorului judecător, deci și autoritățile cu atribuții administrativ-jurisdicționale [1, p.42].

Doctrina românească interbelică a utilizat noțiunea de *contencios administrativ* fie în sens organic, formal, ca fiind constituit din totalitatea litigiilor de competența tribunalelor sau a justiției administrative, fie în sens material, putând fi definit în raport de persoanele între care are loc litigiul sau în raport de natura regulilor juridice puse în cauză și aplicabile în soluționarea litigiului.

Astfel, potrivit unei definiții devenite de referință, aparținând lui C.Rarincescu (autorul unei remarcabile monografii pe această temă, din perioada interbelică), *contenciosul administrativ* reprezintă „totalitatea litigiilor născute între particulari și administrațiile publice, cu ocazia organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situații juridice aparținând dreptului public” [20, p.33].

Existența contenciosului administrativ, aprecia același autor, este condiționată de aplicarea a două principii, și anume: principiul respectării drepturilor legal dobândite și principiul obligativității statului de a asigura executarea hotărârilor judecătorești [17, p.205].

Rejeșind din analiza comparativă a contenciosului administrativ, putem concluziona următoarele:

✓ În doctrina administrativă actuală contenciosul administrativ a fost definit în sens larg, ca reprezentând totalitatea litigiilor de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv, un funcționar public sau, după caz, o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de-o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte, în care autoritatea publică apare ca purtătoare a prerogativelor de putere publică [12, p.453].

✓ Regândirea instituției contenciosului administrativ cu ocazia revizuirii Constituției României, în octombrie 2003, a impus regândirea vechiului proiect de lege și necesitatea adoptării de urgență a unui nou act normativ în această materie. Vorbim în prezent de o nouă lege a contenciosului administrativ, Legea nr.554/2004, care, după cum se arată în prima monografie de referință consacrată noii reglementări, aparținând chiar inițiatorului, celui care a reușit să promoveze și să finalizeze adoptarea actualei reglementări, profesorul Antonie Iorgovan, reprezintă un moment al evoluției legislației în materie, și nu culmea acestei revoluții [11, p.305].

✓ Nu trebuie să uităm că a urmat, în mod firesc, un proces de armonizare a legislațiilor țărilor membre ale Uniunii Europene, apoi a urmat procesul de constituționalizare europeană a legislațiilor naționale, iar Constituția UE, care prin Referendum nu a fost aprobată de către statele membre ale UE, a cuprins, între altele, și dreptul fundamental al cetățeanului „la o bună administrare”.

Studierea teoriei și practicii în drept administrativ, în urma analizei actualei reglementări administrative a contenciosului administrativ, dar și din activitatea instanțelor judecătorești în urma practicii judiciare, a scos în evidență aspecte care determină la următoarea propunere: *necesitatea modificării actualei prevederi legislative*, pentru ca aceasta să răspundă mai bine scopului ei, și anume: de a fi o reală protecție a drepturilor celor care se consideră vătămați prin actele administrative emise de către autoritățile publice.

#### Bibliografie:

1. APOSTOL TOFAN, D. Instituția contenciosului administrativ din perspectiva noii legi în materie. În: *Academia Română. Institutul de cercetări juridice. Studii de drept românesc: Seria nouă*. 2005, nr.1-2.
2. AUTEXIER, Ch. Republique federale d'Allemagne: Jurisdiction administrative et contentieux administrative. En: *Revue française de Droit administrative*, 1988, mars-avril.
3. BĂDELE, C.S. *Evoluția istorică a contenciosului administrativ român*. Craiova, 2011.
4. BELL ROYAUME, J. Le contentieux administrative. En: *Revue française de Droit administratif*, 1988, mars-avril.
5. BREZOIANU, D. *Drept administrativ român*. București: ALL Beck, 2004.
6. DAVIS, M. Les contentieux administratifs. En: *Revue française de Droit administratif*. 1988. mars-avril
7. De LAUBADERE, A. *Traite elementaire de droit administrative*. Paris, 1967.
8. DELPEREE, A.Fr. Le contencios administrative. En: *Revue française de Droit administratif*, 1988, mars-avril.
9. DINUICĂ, D. *Contenciosul administrativ român: Curs universitar*. Vol.I. București, 2003.
10. IORGOVAN, A., VIDA, I. Constituționalizarea contenciosului administrativ roman. În: *Dreptul*, 1994, nr.5-6.
11. IORGOVAN, A. *Noua lege a contenciosului administrativ*. București: Roata, 2004.
12. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol.II. București: ALL Beck, 2002.

13. KONIGNENBELT, A.W., PAYS, B. Les paysages bas des contentieux administratif hollandaise. En: *Revue francaise de Droit administrative*, 1988, mars-avril.
14. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L. Le contentieux administrative. En: *Revue francaise de Droit administrative*. 1988, mars-avril.
15. MODEEN, A.T. La jurisdiction administrative. En: *Revue francaise de Droit administratif*, 1988, mars-avril.
16. MREJERU, T. *Contenciosul administrativ: Doctrină. Jurisprudență*. București: ALL Beck, 2003.
17. OROVEANU, M. Principii ale contenciosului administrativ român. În: *Studii de drept românesc: Serie nouă*, 1991, nr.3-4.
18. PAZIENZA, A.V. Italia: La justice administrative. En: *Revue francaise de Droit administratif*, 1988, mars-avril.
19. PETRESCU, R. *Drept administrativ*. Cluj-Napoca: Accent, 2004.
20. RARINCESCU, C. *Contenciosul administrativ român*. București, 1937.
21. SMITH, E. La justice administrative. En: *Revue francaise de Droit administrative*, 1988, mars-avril.
22. SPILIOTOPOULUS, A.P. L'organisation de la justice administrative. En: *Revue francaise de Droit administrative*, 1998, mars-avril.
23. VEDENAȘ, V. *Drept administrativ și instituții politico administrative*. București, 2002.

*Prezentat la 05.06.2013*