

10. Статут Международного Суда, Гл. II: Компетенция Суда, Ст.36, ч.1,2. (<http://www.un.org/ru/icc/statut.shtml>, цитировано 30 ноября 2011).

11. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.1. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

12. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.2. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

13. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.5. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

14. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.6. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

15. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.8. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

16. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.23. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

17. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.9. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

18. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.10 (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

19. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.18. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

20. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.19. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

21. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.24. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

22. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.25. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

23. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.26. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

24. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.28. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

25. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Ст.31. (<http://www.un.org/russian>, цитировано 2 декабря 2011).

UNELE REFLECȚII VIZAVI DE PROBLEMA CONTROLULUI LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE

Mihail DIACONU,
doctorand, Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

În articolul de față vor fi examinate diverse aspecte atât teoretice și practice, cât și de drept constituțional ale controlului legalității actelor administrative. Statului de drept îi este caracteristic principiul legalității, ordinea de drept fiind asigurată de obligativitatea legii. Forma scrisă a actelor administrative este cerută pentru a se putea duce la îndeplinire și pentru a se verifica legalitatea lui, iar în caz de litigiu să se poată face proba actului și cuprinsului său. Personajul cheie al statului de drept este judecătorul chemat să decidă dacă autoritatea publică a acționat în limitele competenței recunoscute prin lege și dacă persoanele fizice sau juridice și-au întemeiat acțiunea lor pe drepturi subiective sau interese legitime. Prin urmare, în articolul de față ne-am propus să studiem unele aspecte ale problemei controlului legalității actelor administrative. O atenție deosebită va fi acordată problemei realizării controlului legalității actelor normative în unele state ale Uniunii Europene, fapt care sperăm va contribui la o înțelegere mai profundă a fenomenului dat și a proceselor cu caracter administrativ ce se derulează în Republica Moldova.

* * *

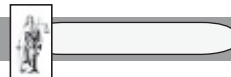
In the present article, the author examines some constitutional theoretical and practical aspects of the legality of the control of the acts of local public administration authorities. Any rule of law state has some fundamental characteristics as: the principle of legality, public order being enforced by the binding force of law. Written form of administrative acts is required in order to carry out and to check its legality, and in case of the dispute to be able to prove the act and its contents. Key character of the rule of law state is the judge called upon to decide whether the public authority acted within its competence recognized by law and whether natural or legal persons and their actions were based on subjective rights or legitimate interests.

Therefore, in this article we intend to study some aspects of the problem of the legality of administrative acts. Special attention will be given to the way of realization of the legality control of laws in some European Union countries, which we hope will contribute to a deeper understanding of the phenomenon and the administrative processes that take place in the Republic of Moldova.

În studiul de față vom porni de la premiza axiomatică precum că forma principală de activitate a autorităților administrației îl constituie actul administrativ, precum și faptele și operațiunile tehnico-administrative, toate acestea având ca scop aplicarea corectă a legii. Garanția juridică a acestui obiectiv îl constituie controlul asupra modului în care aceste autorități și-au exercitat atribuțiile conferite de lege, control care se exercită fie din proprie inițiativă, fie la solicitarea (sesizarea) celor interesați, de către însăși autoritățile administrative sau de autorități care îndeplinesc celelalte puteri ale statului – legislativă sau judecătorească.

În sens larg, **controlul** este un element important al actului de conducere socială care urmează, în

mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia – politică, economică, administrati-



vă etc. Controlul este „barometrul” care indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum și gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă¹.

Prin scopurile sale, *controlul acțiunii administrației* se situează în centrul relațiilor între „putere” și „cetățenii” care i se supun. Prin metodele sale, controlul reflectă în același timp caracteristicile aparatului birocratic și cele ale sistemului politic și juridic al fiecărui stat².

Controlul constă în permanența confruntare a administrației, așa cum este, cum a fost sau cum va fi, cu ceea ce trebuie sau ar trebui să fie³.

Pe de altă parte, rolul controlului este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă a activității, pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată⁴.

Activitatea pe care o desfășoară autoritățile administrației publice este deosebit de complexă, atât la nivel central, cât și la nivel local. Putem spune că ea cuprinde toate sectoarele și domeniile vieții economico-sociale. Din această cauză se folosesc variate forme de control, care pot fi clasificate în funcție de diverse criterii, astfel: după natura juridică a autorității care îl exercită: control exercitat de autoritatea legislativă și de structuri (organe) care țin de aceasta; control exercitat de autoritățile judecătorești și de organe cu activitate jurisdicțională; control exercitat de autoritățile administrației publice și de structurile din sistemul acestora; după poziția organului de control față de organul controlat distingem între: control administrativ intern, care se exercită de funcționarii publici cu funcții de conducere, din interiorul organului, asupra celor din subordinea lor, sau de anumite compartimente ale acestui organ și controlul administrativ extern, exercitat de organe din afara organului administrației publice controlat. Acest din urmă control poate fi exercitat fie de organe din sistemul autorității legislative, fie

ale celei executive, fie ale autorității judecătorești; după regimul juridic al controlului, acesta poate fi: control jurisdicțional, exercitat de instanțele judecătorești și de organe administrative jurisdicționale și control nejurisdicțional, exercitat de celelalte organe de control; după sfera de cuprindere, controlul poate fi: specializat sau tematic, ceea ce înseamnă că este efectuat pe o anumită temă, problemă sau compartiment de activitate și control complex sau general, care privește mai multe sectoare de activitate ori toate atribuțiile organului controlat. Controlul mai poate privi și numai legalitatea actelor și acțiunilor materiale ale celui controlat ori și oportunitatea acestora.

În raport de momentul în care se efectuează acțiunea de control, aceasta poate interveni: înainte ca activitatea supusă controlului să înceapă să se desfășoare și în acest caz ne aflăm în prezența unui control prealabil sau anterior; pe parcursul desfășurării activității și vorbim despre un control concomitent sau operativ sau după desfășurarea activității – control posterior.

În doctrina europeană se distinge la ora actuală între *controlul intern asupra administrației*, *controlul jurisdicțional asupra administrației* și *controlul extern cu caracter nejurisdicțional asupra administrației*⁵.

Controlul administrativ intern este controlul cu cea mai largă sferă de cuprindere și cu un pronunțat rol autoreglator în cadrul sistemului. Controlul intern se realizează operativ și direct la fața locului, fără sustragerea celor controlați din activitate. Se realizează cu funcționari din interiorul organului și poate avea un caracter general sau specializat. Obiectul controlului poate cuprinde toate elementele activității organelor administrației publice. De asemenea, acest tip de control poate avea două forme: control intern general și control intern de specialitate. Controlul intern general este consecința subordonării ierarhice existente în cadrul fiecărui organ al administrației publice. Structurile organizatorice ale fiecărui organ

sunt într-un sistem de relații de subordonare unele față de altele, din treaptă în treaptă, până la organul de conducere din vârful ierarhiei. În cea mai mare parte, controlul intern se realizează din oficiu ca parte a activității de conducere în cadrul administrației publice și are ca scop descoperirea unor erori sau abuzuri și constatarea calității activității desfășurate de subordonați. Eficiența controlului intern depinde de locul și rolul controlorului în structura organizatorică a unității (organului) și de gradul de cointeresare personală. Astfel, cel care efectuează controlul nu trebuie să poarte răspunderea pentru starea de fapt existentă, pentru că nu va fi suficient de exigent.

Controlul administrativ extern este, de asemenea, exercitat de organele administrației publice ierarhice superioare asupra întregii activități (control extern general) sau un control restrâns privind anumite probleme. Organele de control au dreptul să modifice, să suspende sau să anuleze actele neconforme cu legea emise de organul controlat, dar nu au dreptul să aplice sancțiuni disciplinare, ele fiind luate dor de conducătorul unității. Dacă faptele prezintă pericol social îmbrăcând un caracter penal, controlorul are obligația să sesizeze organele de urmărire penală.

Pornind de la ideea că actele administrative sunt acte de realizare a legii, înseamnă că ele trebuie să fie, în primul rând, în deplină concordanță cu actul normativ suprem, cât și cu realitatea în care se aplică. Posibilitatea de acțiune a organelor administrative pe considerente de oportunitate este limitată strict de lege.

Conform regulii generale, stabilite de doctrină dar și de actele normative naționale, toate actele administrative sunt supuse controlului de legalitate și controlului de oportunitate din partea organelor administrației de stat ierarhic superioare. Totodată, controlul judecătorec se poate desfășura asupra celor mai diferite aspecte ale complexei activități executive a statului.

În această ordine de idei, ro-



lul central în acest sistem îl ocupă instituția contenciosului administrativ. Într-o accepțiune mai largă, contenciosul administrativ este definit ca fiind activitatea de soluționare de către instanțele de contencios - administrativ a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este și autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din omitere a sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuz nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Controlul judecătoresc de contencios are următoarele caracteristici: - se exercită numai asupra actelor administrative și a faptelor asimilate acestora, în care organul apare numai ca subiect de drept special, investit cu atribuții de realizare a puterii de stat și nu ca persoană juridică de drept privat; - se desfășoară asupra tuturor autorităților administrative centrale, teritoriale și locale; - vizează verificarea legalității actelor și faptelor administrative, nefiind un control de oportunitate; - nu are un caracter exclusiv; - este ulterior adoptării sau executării actului administrativ, întrucât verifică legalitatea unor măsuri deja existente, putând fi și anterior sau concomitent față de momentul executării măsurii pe care, după caz, o suspendă sau o desființează; - nu este un control deplină jurisdicție, în sensul că instanța de judecată, deși poate suspenda sau anula actul administrativ, ori, după caz, poate dispune înlăturarea vătămării sau repararea prejudiciului, ea nu va putea totuși emite actul sau măsura necesară, neputându-se substitui în atribuțiile organului administrativ; - este un control în baza competenței generale de verificare a legalității oricărui act administrativ, cu excepțiile legale, și a competenței speciale privind verificarea anumitor acte administrative și fapte determinate; - se desfășoară în baza unei proceduri specifice, cu caracter jurisdicțional, bazată pe contradictorialitatea dezbaterilor și independența judecătorilor; - are un caracter subsidiar, ceea ce indică posibilitatea ca în prealabil alte autorități de

stat să poată verifica legalitatea măsurilor contestate, controlul judiciar rămânând ultima soluție posibilă la care se recurge după utilizarea fără succes a procedurii administrative prealabile ori a celei de conciliere în cadrul controalelor administrative.

În sens juridic, cuvântul contencios are două accepțiuni, prima de activitate menită să soluționeze un conflict de interese, un conflict juridic și a doua de organ competent să soluționeze asemenea conflicte juridice. La rândul lor organele de contencios se împart și ele în două categorii, organe de contencios judiciar, competente să soluționeze toate conflictele juridice ce le-au fost date prin lege și organe de contencios administrativ, competente să soluționeze, potrivit legii, conflictele juridice în care cel puțin una din părți este un serviciu public administrativ.

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 altul⁶.

În doctrina franceză a secolului trecut, contenciosul administrativ era definit în sens organic, prin raportare la autoritățile competente să soluționeze litigiile dintre *administrație* și *administrați*. A devenit clasică definiția lui Ducrocq după care, sub aspect formal, *contenciosul administrativ apare ca fiind constituit din totalitatea litigiilor de competența tribunalelor sau a justiției administrative*. Multă vreme, contenciosul administrativ francez a fost clasificat în: a) *contencios de plină jurisdicție*; b) *contencios de anulare*; c) *contencios de interpretare* și d) *contencios de represiune*⁷.

În doctrina administrativă actuală din România, *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 au-*

toritatea publică apare ca purtătoare a prerogativelor de putere publică⁸.

Cu alte cuvinte, prin termenul de *contencios administrativ* înțelegem, în *sens general*, totalitatea litigiilor juridice în care se află administrația publică cu cei administrați, indiferent de natura juridică a acestora, de drept comun sau de drept public⁹.

În prezent noțiunea de contencios administrativ este privită atât în sens restrâns cât și într-un sens larg. Astfel, în sens restrâns contenciosul administrativ evocă: „totalitatea litigiilor de competența secțiilor de contencios administrativ”, iar în sens larg potrivit aceluiași autor prin contencios administrativ înțelegem: „totalitatea litigiilor de competența instanțelor judecătorești în care una din părți este un organ al administrației publice, respectiv un funcționar public sau o structură autorizată să presteze un serviciu public, născut din adoptarea sau emiterea unui act administrativ ori din refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege”.

În cazul Republicii Moldova, evocarea problemelor ce țin de contencios administrativ, aduce neapărat în atenție 2 acte importante. Este vorba de:

1. Legea contenciosului administrativ¹⁰ și

2. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ¹¹.

La nivelul Uniunii Europene, sistemele controlului jurisdicțional asupra administrației publice au evoluat semnificativ. Cu excepția Marii Britanii și a Irlandei, cea mai mare parte a țărilor europene a fost multă vreme influențată de modelul francez, care ajunsese la sfârșitul secolului al XIX-lea la un grad de perfecțiune remarcabil pentru acea epocă. Acest model se caracteriza prin înființarea unor formațiuni de judecată chiar în interiorul puterii executive, formațiuni care de-a lungul timpului au obținut o anumită independență, au pus la punct o procedură destul de rafinată și au



edificat un corp de reguli generale.

Modelul francez a fost preluat de numeroase țări europene, cu toate că transpunerea nu a fost întotdeauna fidelă, fie în sensul că, anumite concesiuni au fost făcute modelului concurent, cel britanic (în Italia sau în Spania), fie în sensul că absența Consiliului de Stat sau diferențele de tradiție au antrenat alterări mai mult sau mai puțin profunde ale acestuia (diversele state germane).

În Franța, susțin specialiștii, jurisdicția administrativă s-a născut dintr-un concurs de circumstanțe istorice, dar a supraviețuit din considerente practice¹². Dar în cursul secolului al XX-lea, multe state europene au îmbunătățit organizarea instituției, denumită tradițional contencios administrativ, într-o manieră autonomă. Principalele elemente au fost: constituționalizarea contenciosului administrativ; integrarea jurisdicțiilor administrative în sfera puterii judecătorești; apropierea regulilor specifice jurisdicțiilor civile de cele specifice jurisdicțiilor administrative.

Dacă e să analizăm situația în domeniul contenciosului administrativ pe diferite țări, vom constata următoarele:

În Franța, Germania și Austria sunt prezente reglementări precum: - O decizie administrativă ilegală neatacată în termen și devenită definitivă, nu devine prin aceasta definitivă și legală; - Reclamantul are posibilitatea de a se prevala de ilegalitatea unei decizii definitive, care a stat la baza deciziei atacate și, în cazul în care ilegalitatea acesteia a „contaminat” decizia atacată, să obțină anularea ei; - Excepția de nelegalitate poate fi ridicată în orice moment împotriva actelor administrative normative; - Ilegalitatea unui act administrativ poate fi o sursă a responsabilizării administrației; - Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată permanent împotriva actelor administrative individuale; - Recursul în exces de putere, care are ca obiect anularea actelor administrative ilegale. Anularea actului este sancțiunea cea mai energică a

principiului legalității. - Există două mari reguli care guvernează excepția de nelegalitate: orice jurisdicție administrativă poate decide asupra legalității actului administrativ unilateral contra căruia excepția de nelegalitate a fost ridicată; dacă această jurisdicție administrativă nu este competentă de un recurs direct în anularea acestui act, se aplică regula conform căreia judecătorul administrativ este „judecător de excepție”. - Dacă o jurisdicție a recunoscut nelegalitatea unui regulament, trebuie să-l abroge. Dacă administrația refuză să abroge actul normativ, un recurs pentru exces de putere este posibil contra acestui refuz de abrogare; - Există o altă sancțiune a principiului legalității: punerea în cauză a responsabilității administrației. Ea este pecuniară atunci când actul ilegal a cauzat un prejudiciu; - Recursul în anulare se face în două luni după publicare sau notificare; - Recursul în despăgubire se face atunci când prejudiciul este constituit; - Recursul de exces de putere este o contestație directă a actului și tinde să-l anuleze; - Excepția de nelegalitate este o contestație incidentă, ridicată într-un litigiu principal care are un alt obiect.

În sistemul de drept anglo-saxon, fiind vorba în mod special de SUA și Marea Britanie, pentru o mai mare siguranță există anumite reguli, bine alese de lege și practică în ceea ce privește competența autorităților administrative, relațiile dintre acestea și persoanele private, cât și responsabilitatea statului și agenților săi pentru vătămă rile aduse persoanelor private. Dar aceste legi nu constituie, în ansamblul lor un sistem legislativ separat, distinct, așa cum este dreptul administrativ francez. Autoritățile publice sunt supuse aceleiași legi care guvernează persoanele private. O plângere împotriva deciziilor autorităților publice se promovează la o curte civilă sau penală.

În fine, în Italia și Belgia, unul din specificul de bază în materia controlului legalității actelor administrative constă în faptul că - Este

reglementat ă excepția de nelegalitate, iar cei care consideră că au suferit prejudicii pot să acționeze direct pentru anularea actului administrativ.

În concluzie, sperăm că reglementările conceptuale ale problemei controlului legalității actelor administrative, alături de experiența statelor din Uniunea Europeană în această problemă, va aduce beneficii reale Republicii Moldova și reformării legislației sale, în special la etapa când armonizarea legislației și practicilor autohtone la standardele comunitare europene a devenit un obiectiv strategic al țării noastre.

Referințe bibliografice

1. M. Preda, *Drept administrativ*. Partea generală, ediția a IV-a, București, Editura Lumina Lex, 2006, p. 236 și urm.
2. I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, București, Editura Universul Juridic, 2008, p. 635.
3. D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, București, Editura All Beck, colecția Curs universitar, 2004, p. 482.
4. M. Preda, op. cit., p. 237.
5. J. Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Éditions Montchrestien, Paris, 1993, p. 434.
6. A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ediția 4, București, Editura All Beck, 2005, p. 486.
7. A. Iorgovan, I. Vida, *Constituționalizarea contenciosului administrativ român*, „Dreptul”, 1994, nr. 5-6, p. 3.
8. A. Iorgovan, op. cit., p. 455.
9. Al. Negoită, *Drept administrativ*, București, Editura Silvy, 1996, p. 216.
10. *Legea Contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000*. Publicată în Monitorul Oficial al R.Moldova nr.57-58 din 18.05.2000. Art. nr.375.
11. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.27 din 24.12.2001 Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ. Publicată în „Culegerea de hotărâri explicative” Chișinău, 2002, pag.229. Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2002, nr.4-5, pag.3. Modificată de Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.14 din 25.03.2002.
12. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 16e édition, Paris, Dalloz, 1996, p. 121.