

ASPECTE PRIVIND CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV CARACTERISTIC ȚĂRILOR ANGLO-SAXONE

ASPECTS OF ADMINISTRATIVE LITIGATION CHARACTERISTIC OF THE ANGLO- SAXON COUNTRIES

Tudor PAȘCANEANU,

dr. în drept, conf.univ.,

Academia de Studii Economice a Moldovei

E-mail: tudorp2005@yahoo.com

Alexandrina PETRAȘCO,

master în dreptul afacerilor,

Academia de Studii Economice a Moldovei

Rezumat. *Sistemul administrativ central cât și cel local al Regatului Unit pare să fie în criză. Puterile autorităților locale și ale autoguvernării locale au fost reduse în ultimele două decenii. Luarea deciziilor, precum și autonomia financiară au fost limitate, iar structura organizațională la nivel local a fost evaluată pentru reforme radicale și încercări de tutelă administrativă.*

Cuvinte cheie: *Administrația locală, sistemul administrativ, autoguvernarea, autonomie, structură organizațională, autorități locale, contencios administrativ, tutelă administrativă.*

Summary. *The central and local administrative system of the United Kingdom appears to be in crisis. The powers of the local authorities and the local self-government have been reduced over the last two decades. The decision making as well as the financial autonomy have been limited, and the organizational structure at the local level has been assessed for radical reforms and attempts at administrative tutelage.*

Keywords: *Local government, administrative system, self-government, autonomy, organizational structure, local authorities, administrative litigation, administrative tutelage.*

Introducere. Termenul de “contencios” își are originea etimologică în limba latină, derivând de la latinescul *contendo contendere*, ce evocă ideea unei confruntări prin luptă. Desigur, “lupta” are un sens mai mult metaforic, aceasta fiind descrisă ca o luptă a unor interese contradictorii dintre două părți, la finele căreia doar o parte va putea fi desemnată învingătoare. [15, p.5]

Prin urmare, termenul de “contencios” ar desemna o **confruntare**, unde fiecare parte implicată într-un litigiu, caută să-și realizeze interesele în defavoarea celeilalte părți, pozițiile acestora fiind divergente. [2, p.9]

În ceea ce privește semnificațiile sale, termenul de contencios administrativ poate fi utilizat în mai multe accepțiuni:

- I. În primul rând, prin „contencios administrativ” se subînțelege **activitatea propriu-zisă** de soluționare a litigiilor, în care cel puțin una dintre părți este un *organ al administrației de stat*. În această accepțiune, termenul de contencios administrativ este folosit în sens **funcțional**, de activitate. [2, p.10]
- II. În al doilea rând, termenul de contencios administrativ este utilizat în sensul de **totalitate a organelor care soluționează** litigiile, unde cel puțin una dintre părți este o *autoritate administrativă*. În acest mod, termenul de contencios administrativ este folosit în sens **organizatoric**, de sistem de organe. [2, p.10]
- III. În consecință, prin contencios administrativ, se subînțelege și **ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale, ce apar în activitatea de soluționare a litigiilor**, în care cel puțin una dintre părți este un *organ al administrației publice*. În cazul acestui tip de accepțiune, contenciosul

administrativ reprezintă, în cadrul dreptului administrativ, o **instituție juridică** ca ramură de drept. [13, p.105]

Trebuie să subliniem că, aplicarea principiului separației puterilor în stat este de natură să asigure un echilibru și un control între cele trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, care colaborează sau se controlează reciproc pentru buna funcționare a statului. Astfel, colaborarea și controlul autorităților judecătorești (ce exercită puterea judecătorească) la asigurarea aplicării corecte a legii de către autoritățile administrației publice, este o condiție necesară și de o importanță majoră întru întărirea ordinii de drept. Acest control, efectuat fie de către instanțele speciale jurisdicționale, fie de către instanțele judecătorești de drept comun, ce are ca scop soluționarea litigiilor generate de activitatea autorităților administrației publice sau de funcționarii acestora poartă denumirea de **contencios administrativ**. [10, p.3]

Prin urmare, contenciosul administrativ, nu ar fi nimic altceva decât totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea acționa în vederea restabilirii ordinii de drept, tulburate prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcționalitatea serviciilor publice. [13, p.7]

Pornind de la faptul că **doctrina administrativă** identifică două tipuri majore de sisteme de drept, ce pot fi aplicate administrației: tipul *anglo-saxon* și tipul *francez*, aceste sisteme prezintă particularități specifice naționale, ca urmare a mutațiilor suferite după al doilea război mondial.[11, pp. 112-125]

Axându-ne pe sistemul de drept anglo-saxon, care diferă de cel francez prin prisma faptului că normele ce-l alcătuiesc aparțin dreptului comun, iar litigiile administrative sunt soluționate de către instanțele de drept comun și nu de instanțele specializate de contencios administrativ.

În Regatul Unit, subordonarea administrației publice controlului judiciar a avut loc într-un ritm lent, de-a lungul mai multor secole. În legea anglo-saxonă, nu a existat un context revoluționar francez care să impună prompt o limitare a puterilor suveranului, ce ar face o distincție clară între dreptul public și dreptul privat.[12, pp.232-235]

Existența dreptului administrativ a fost negată la sfârșitul secolului XIX de Albert Venn Dicey, jurist britanic și teoretician al dreptului constituțional, în lucrarea sa principală: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885. Acesta nu a recunoscut posibilitatea încadrării unui sistem separat de instanțe administrative (sistem de drept dualist) pentru a revizui deciziile administrației publice. În schimb, era considerat că, activitatea administrației publice ar trebui să fie supusă controlului instanțelor ordinare (un sistem de drept unitar).

Teoria excesului de putere (doctrina *ultra vires*) stă la baza dreptului administrativ anglo-saxon. Aceasta prevede că o autoritate poate exercita doar atâta putere cât îi permite legea, controlul judiciar având posibilitatea de a decide dacă autoritatea în cauză a acționat în limitele puterii sale legale (*intra vires*).

Cu toate acestea, teoria excesului de putere, conform jurisprudenței engleze, trebuie să fie aplicată în mod rezonabil.

În principiu, se admite că tot ceea ce poate fi considerat ca o concepție a ceea ce este autorizat de lege nu trebuie interpretat juridic, ca fiind un exces de putere.[12, pp.232-235]

Cea mai frecventă critică adusă doctrinei *ultra vires*, este incapacitatea sa de a explica legătura dintre intenția legislativă și regulile bunei administrări pe care instanțele le aplică prin controlul judiciar. Legătura directă dintre intenția legislativă și temeiurile pentru revizuire pe care doctrina tradițională *ultra vires* încearcă să le stabilească este supusă unei tensiuni deosebite atunci când se are în vedere dezvoltarea dreptului administrativ în timp.[8, pp. 129-158]

Trebuie de observat că, constrângerile care există asupra exercitării puterii discreționare nu sunt statice. Constrângerile existente evoluează și tipuri noi de control judiciar sunt adăugate la arsenalul judiciar. Schimbările în atitudinile judiciare față de drepturile fundamentale, acceptarea așteptărilor legitime și posibila includere a proporționalității ca fiind un control primordial în sine, sunt doar trei exemple ale acestui proces evolutiv. Aceste dezvoltări nu beneficiază de o explicație plauzibilă prin referire la intenția legislativă.[4, pp.63-90]

Paul Craig a criticat dur teoria excesului de putere, cu toate acestea, odată ce această doctrină este înțeleasă corect, dezvoltarea dreptului administrativ în timp este ușor de perceput. În cadrul modelului *ultra vires* modificat ce a fost stabilit, sarcina instanțelor nu este de a constata și efectua o intenție legislativă cristalizată cu privire la limitarea puterii discreționare, ci de a decide modul în care puterea discreționară ar trebui limitată pentru a se asigura că exercitarea acesteia respectă cerințele statului de drept. Recunoscându-se în acest fel, în mod deschis, creativitatea funcției judiciare.

În consecință, în loc să coreleze dezvoltarea dreptului administrativ cu modificările putative ale intențiilor legislative, doctrina modificată susține că astfel de evoluții se referă la evoluția, în timp, a conținutului principiului constituțional al statului de drept.[8, pp. 129-158]

Modul în care interpretarea legislației de către instanță se modifică în funcție de condițiile sociale, face ca punctul lor de vedere asupra limitelor puterii discreționare impuse de statul de drept să se modifice pe măsură ce constituția se dezvoltă în timp.

În 1965, a fost creată Comisia de drept, ca un organ statutar independent, care are dreptul de a propune strategii de reformă, de a codifica dreptul pozitiv și, totodată, poate să se asigure că legile sunt corecte, moderne și clare. Însă, doar în anul 1968, Camera Lorzilor a decis că este responsabilitatea instanțelor de judecată să examineze realitatea interesului public invocat de miniștri atunci când aceștia refuză să prezinte documente indispensabile pentru soluționarea cauzelor.

În prezent, în sistemul englez, hotărârile instanțelor se bazează pe justiție fundamentală (*natural justice – Nemo iudex in causa sua/ Audi alteram partem*), abuz discreționar de putere sau imunitate de interes public, care vizează dezvăluirea sau nedivulgarea informațiilor necesare pentru a sesiza cazul.

Trăsătura caracteristică a sistemului constituțional britanic presupune **absența unei constituții în sens formal**, și nu în sens material, întrucât la ansamblul coerent de cutume se adaugă texte juridice adoptate de Parlament, de o importanță deosebită pentru dezvoltarea instituțiilor politice din această țară, ca și pentru raporturile dintre guvernanți și guvernați (*Magna Charta Libertatum* (1215), *Petition of Rights* (1628), *Parliament Act* (1959)). Alături de aceste acte, se aplică și un număr mare de tradiții și cutume constituționale cu un rol funcțional bine stabilit, de a căror existență și obligativitate este conștientă întreaga națiune engleză, aceste simboluri constituționale tradiționale fiind respectate cu rigurozitate, fără a se simți nevoia unei codificări. [11, pp. 112-125]

Reieșind din faptul că Marea Britanie nu are o Constituție unitară, sistematizată și integral scrisă în care să fie prevăzută și garantată autonomia locală sau descentralizarea, cum întâlnim în cazul noilor constituții sau a celor revizuite din cadrul statelor europene continentale (mai ales *în cadrul legilor fundamentale adoptate în ultima perioadă*), se impun unele constatări:

- I. În primul rând, parlamentul britanic stabilește sau modifică, oricând și fără nici o îngrădire constituțională, raporturile dintre puterea centrală și cea din teritoriu, recunoscând existența unei ‘*guvernări locale*’, echivalentul european al autonomiei, consacrate legal, concomitent cu dreptul de control al statului, prin intermediul administrației și a justiției, asupra actelor autorităților locale.
- II. În al doilea rând, nu există o reglementare de principiu care să atribuie autorităților locale o competență generală, cadru, în problemele de interes local ale comunității ci numai împuterniciri special conferite acestora pe domenii de activitate în baza legii scrise sau a cutumei locale, ori a unor reglementări proprii locale în probleme de strict interes local neprevăzute în conținutul legilor, dar recunoscute de puterea centrală.
- III. În al treilea rând, guvernul acționează în raporturile sale cu administrația locală, numai în limitele atribuțiilor conferite de Parlament, prin lege oricând modificabilă de către legislativ.
- IV. În al patrulea rând, depășirea competenței încredințate de parlament executivului central sau celui local (*ultra vires*) este sancționată cu nevalabilitatea actului juridic administrativ emis în acest fel.

În concluzie, cu toate aceste limitări legislative și chiar și în condițiile absenței unor prevederi constituționale în materie, în Marea Britanie există o autogovernare locală reală, profundă și originală, care este similară în rezolvarea problemelor de interes local cu autonomia locală continentală de tutelă administrativă.

În legătură cu faptul că, în Marea Britanie, procesul de formare a instituțiilor de guvernare, în special a Monarhiei și Parlamentului a parcurs etape distincte, astfel încât, inițial a fost formată Coroana, ca simbol al autorității publice, apoi a apărut Parlamentul, ca reacție a burgheziei împotriva absolutismului regalității, manifestat deseori în forme violente.[11, pp. 112-125] Până la promulgarea actului numit Crown Proceedings Act (1947), responsabilitatea Coroanei și a puterilor publice a fost diminuată prin aplicarea principiului 'The king can do no wrong' (Regele nu greșește). Ținând cont de identitatea istorică a regelui și a justiției, părea absurdă chemarea în judecată a regelui sau a funcționarilor săi pentru daune.[10, pp. 147-148]

Chiar dacă Coroana continuă să se bucure de anumite privilegii în materia responsabilității, acțiunile în reparație pentru acte ilicite sau pentru nerespectarea unui contract care sunt intentate împotriva Coroanei sau a autorităților locale sunt judecate în conformitate cu principiile generale ale Common Law (Dreptul Comun).

Dat fiind faptul că Marea Britanie este o monarhie constituțională ereditară, reprezentantul legal al administrației centrale nu este statul ci Coroana. În acest sens, șeful statului domnește, dar nu guvernează [7, p. 253], cu alte cuvinte, monarhia acționează în limitele stabilite de Constituție, iar Guvernul ales acționează în numele Coroanei.[11, pp. 112-125] Puterile deținute de către Monarh pot fi utilizate, în mod legal, fără a fi necesar consințământul Parlamentului. Astfel, deciziile executivului pot fi luate într-un timp mai scurt, Guvernul având o libertate mai mare, la fel din motiv că acesta acționează în numele Coroanei.[1, p. 96]

Primul ministru a evoluat, de-a lungul timpului, de la rangul de ministru delegat de rege pentru a conduce ședințele cabinetului în absența monarhului, la persoana pe care monarhul trebuia să o numească obligatoriu în fruntea guvernului deoarece reprezenta liderul majorității parlamentare câștigătoare din Camera Comunelor.

Relațiile între autoritățile locale și controlul celor centrale.

Anglia. Toate consiliile, indiferent de nivel, au un statut egal, fără relații de subordonare sau control între ele, fiind autonome pe linia competențelor exclusive, iar cele paralele, comune sau concurente au obligația de a acționa împreună, ajungând la un comun acord.

Țara Galilor și Scoția. În această regiune, Adunarea Națională și respectiv, Parlamentul, exercită controlul de legalitate și cel financiar asupra consiliilor locale fără ca acestea să fie în subordonarea lor.

Irlanda de Nord. În Irlanda de Nord, cvasiinexistența atribuțiilor proprii ale consiliilor de district, conduce la inexistența oricăror raporturi cu Adunarea semiautonomă. Secretariatul de stat anumit creat, controlează circumscripțiile administrative înființate de puterea centrală în teritoriu, pe anumite sectoare de activitate.

Aplicarea principiului legalității în activitatea administrativă a Regatului Unit. În Marea Britanie, restrângerile legale aduse administrației se bazează pe cele două principii constituționale fundamentale, și anume *suveranitatea nelimitată a Parlamentului* dar și *puterea legislativă supremă* a acestuia, împreună cu monarhul care nu cunoaște nici o îngrădire, iar administrația este supusă dreptului comun (*Common Law*) în forma adoptată de Parlament.

Libertatea de acțiune a executivului este limitată, nu numai de legea scrisă, dar și de principiile 'Justiției naturale' și ale dreptului cutumiar, în special sub aspect procedural, în baza unor reguli cum sunt cele referitoare la faptul că nimeni nu poate fi judecător al propriei cauze sau că orice persoană are dreptul la audiere judiciară într-o cauză ce îl vizează. Aceste reguli se aplicau, inițial, doar procedurilor judiciare, fiind aplicate ulterior și celor administrative, cu scopul adoptării deciziilor executive.

Supremația legii presupune și egalitatea tuturor în fața ei fără nici o discriminare, inclusiv egalitatea în fața tribunalelor ordinare.[9, pp. 1465-1466]

În acest sens, doctrina juridică engleză nu a recunoscut supremația nici unui alt tip de drept, în afara legii, cum ar fi dreptul administrativ, și nici o altă jurisdicție, de genul tribunalelor administrative franceze. A fost acceptată doar jurisdicția tribunalelor ordinare, de drept comun.

Pe parcurs, a fost format dreptul administrativ britanic și tribunalele administrative special create întru soluționarea conflictelor purtate cu executivul. Acestea nu sunt decât organe administrative care exercită funcții jurisdicționale sau quai-jurisdicționale, sub supravegherea unui Consiliu al tribunalelor.[5, p. 98]

În UK, numărul de tribunale depășește 2000. Ele sunt împărțite în trei categorii [6, p. 196]:

- 1 *Tribunalele administrative;*
- 2 *Tribunalele speciale;*
- 3 *Tribunalele statutare;*

Ca orice hotărâre pronunțată de jurisdicții de primă instanță, deciziile tribunalelor administrative pot fi în general atacate cu apel. Această cale de atac este examinată de către o autoritate, alta decât pentru toate deciziile contestate (ex. Pentru anumite apeluri, ministrul este autoritatea în fața căruia se face apelul). Hotărârile de apel ce nu au judecat în ultimă instanță și cele ale Curții Superioare, pot fi aduse în fața Curții de Apel (*pentru Anglia, țara Galilor și Irlanda de Nord*) sau în fața Inner House of the Court session (*pentru Scoția*). În final, deciziile pot, în ultimă instanță, să facă obiectul unui recurs în fața Camerei Lorzilor.[10, pp. 147-148]

Deciziile tribunalelor administrative și cele ale miniștrilor pot fi supuse unei revizuirii judiciare în fața Curții Superioare. Dacă apelul este calea de a impune o decizie judecătorului de la fond, revizuirea judiciară nu poate decât să anuleze sau să confirme decizia tribunalului.[10, pp. 147-148]

Observarea sistemului administrativ și de guvernare locală din Marea Britanie conduce la concluzia că acesta pare a fi unul în criză, deoarece în ultimele două decenii au fost reduse puterile autorităților locale și autonomia locală. Au fost limitate autonomia decizională și cea financiară, iar structura de organizare la nivel local a făcut obiectul unei evaluări în vederea unei reforme radicale, aceasta fiind o formă caracteristică de tutelă administrativă[11, pp. 112-125]

Sistemul englez pare a se zbate între modelul tradițional, bazat pe cutumă, și încercarea de a împrumuta forme de administrație locală provenite de pe continent. Acestea rezultă, de cele mai dese ori, un hibrid incapabil să funcționeze.

Principiul-cheie tradițional al sistemului local, este că poziția dominantă trebuie exercitată într-o manieră voluntară și colegială de către un consiliu ales, și în mod particular de către comisiile sale. Acest sistem este însă inapt de a rezolva problemele complexe ale administrației moderne.

Pentru a remedia acest fapt au fost avansate mai multe opțiuni care au ca punct comun ideea unei anumite separări a puterilor sau separarea funcției deliberative de cea executivă.

Referințe bibliografice:

1. Alexandru, I., Cărașan, M., 2007. *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană*. București: Lumina Lex, p.96.
2. Brezoianu, D., Oprican, M., 2002. *Contenciosul administrativ*. București: Editura Universității "Titu Maiorescu", p. 9, 10.
3. Coman-Kund, L., 2003. *Sisteme administrative europene*. Sibiu: Casa de Presă și Editură Tribuna, pp.104-106.
4. Craig, P., 1998. Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review. *The Cambridge Law Journal*, 57(1), pp.63-90.
5. David, R., Blanc-Jouvan, X., 1998. *Le droit anglais*. Paris: Presses Universitaires de France, p.98.
6. Dragoș, D., 2002. *Procedura contenciosului administrativ*. București: All Beck, p.196.
7. Duculescu, V., 1999. *Drept constituțional comparat*. București: Editura Lumina Lex, p.253.
8. Elliott, M., 1999. The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional Setting: Still the Central Principle of Administrative Law. *The Cambridge Law Journal*, 58(1), pp.129-158.
9. McCubbins, M., Rodriguez, D. and Weingast, B., 2010. The Rule of Law Unplugged. *SSRN Electronic Journal*, 59, pp.1465-1466.

10. Mrejeru, T., 2003. *Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență*. București: Editura All Beck, pp.3, 7, 147-148, 150.
11. Ploscar, A., 2007. Particularities of the British Administrative System. *Curentul Juridic*, 3-4, pp.112-125.
12. Săraru, C., 2017. Administrative litigation systems in Europe. *Juridical Tribune*, 7(1), pp.232-235.
13. Rarincescu, C., 2019. *Contenciosul administrativ român*. 2nd ed. București: Editura Universul Juridic, p.105.
14. Ubv.ro. 2021. [online] Available at:
<<http://www.ubv.ro/santai/Sisteme%20administrative%20europene.pdf>> [Accessed 18 April 2021].
15. Vedinaș, V., 1999. *Universitatea "Spiru Haret", Introducere în Dreptul Contenciosului Administrativ*. București: Editura Funației "România de mâine", p.5.