

**Lect. univ. dr.
GEANGOȘ TUDOR**

**Asistent universitar
ANDREEA THEODORA GEANGOȘ**

DREPT ADMINISTRATIV COMPARAT



Copyright © 2009, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

Editurii Pro Universitaria

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără
acordul scris al **Editurii Pro Universitaria**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

GEANGOȘ, TUDOR

Drept administrativ comparat / Tudor

Geangoș, Andreea Teodora Geangoș. – București : Pro
Universitaria, 2009

Bibliogr.

ISBN 978-973-129-355-4

I. Geangoș, Andreea Teodora

336.22:334.7

Capitolul I

OBIECTUL ȘI ÎNSEMNĂTATEA STUDIULUI DREPTULUI ADMINISTRATIV COMPARAT

1.1. Bazele dreptului administrativ comparat. Importanță.

Elaborând diverse legi și reglementări, popoarele au ținut seama de multe ori de modul în care erau reglementate anumite probleme în alte țări. Chiar la romani „*ius gentium*” a fost alcătuit tocmai ca rezultat al comparării diferitelor sisteme de drept străine, iar la români după evenimentele din 1989, adoptarea Legii Fundamentale a fost inspirată în bună măsură de prevederile instituțiilor altor țări.

Potrivit opiniei autorului lucrării “Drept privat comparat”, Victor Dan Zlătescu¹, rezultă că, dreptul unei țări sau regiuni este în esență un fenomen provincial. Reglementarea juridică este rezultatul unor anumite nevoi sociale, unor presiuni politice sau psihologice, nu în ultimul rând a unei anumite mentalități. O frontieră arbitrar trasată poate face anumite reguli obligatorii pe un teritoriu și altele, poate opuse, pe cel învecinat. Nu există criterii, uneori nu există posibilități de conciliere. Astfel apar conflictele de legi, cu sau fără conflict de suveranitate și astfel devine necesar dreptul internațional privat.

Același autor precizează că “Istoria dreptului” arată că în toate timpurile, dreptul a tânjit către universal, a manifestat o aspirație de a-și depăși condiția națională spre a deveni un fenomen universal.

¹ Victor Dan Zlătescu, *Drept privat comparat*, Ed. Oscar Print, București, 1997, pag. 11.

Chiar dacă, în epoca modernă, caracterizată prin formarea statelor naționale, s-a diminuat acest universalism, s-a realizat în anumite domenii o anumită uniformizare sau chiar o unificare legislativă printr-o serie de tratate internaționale.

Transferul experiențelor legale ale statelor “mai vechi” pentru a susține dezvoltarea dreptului public și, în particular al celui administrativ către statele “mai tinere” a avut un rol incontestabil pentru primele, și a exercitat și continuă să exercite și astăzi o influență asupra celor din urmă.

Relațiile comerciale și personale ce depășesc granițele naționale sunt în mod tradițional mai apropiate și mai dezvoltate între cetățeni individuali decât între administrațiile naționale² sau între cetățenii dintr-un stat și administrația dintr-un alt stat.

Pe fundalul unei influențe în continuă creștere a civilizației vestice și al unui standard moral, economic și chiar legal, în state diferite prin schimbul reciproc de bunuri și idei, este greu de imaginat că dreptul administrativ va mai rămâne mult timp “neatins de dreptul comparat”.

Prof. univ. dr. Ioan Alexandru³ referindu-se la “conceptul” dreptului comparativ, spunea că acesta poate fi descris, ca punerea față în față a legislațiilor diferite, având în vedere că acest proces poate fi extins atât la spiritul și stilul întregului sistem legal (așa numitele macrocomparații), cât și la soluțiile problemelor individuale, așa cum apar ele în variatele sisteme legale (așa numitele microcomparații).

² Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, pag. 3.

³ Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, pag. 4-5.

Alexandre Otetelișanu⁴ în “Cursul de Drept Civil Comparat”, precizează că dreptul comparativ este, mai înainte de toate, o metodă de a dobândi cunoștințe. Astfel, el este capabil să ofere o varietate de soluții la probleme mai multe și mai diverse decât cele oferite de o știință juridică cu preocupare națională. De asemenea, același autor susține că “Dreptul Comparat”, îmbogățește și extinde “gama de soluții” și oferă persoanei care folosește critic această posibilitate de a găsi o “soluție mai bună” la o problemă concretă.

Același autor, susține că dreptul comparat mai urmărește, și soluții specifice, relevante pentru practică. Astfel, studii comparative, sunt uneori folositoare pentru acțiunile de pregătire a procesului legislativ, iar alteori dreptul comparat poate fi o soluție pentru judecători în interpretarea legii și în rolul lor creativ de “creatori” de legi.

Atunci când este vorba de elaborarea dreptului național, legislatorii au recurs în multe domenii și în multe țări la materialele elaborate de juriști ce utilizează metoda dreptului comparat.

Profesorul Leontin Jean Constantinesco, autorul tratatului privind dreptul comparat, sublinia că “La fel ca în științele naturale, și în dreptul comparat orice problemă particulară este subordonată problemei mari, care este aceea de a înțelege și cuprinde universul ca pe un întreg.” În știința dreptului comparat, cunoașterea comparată a instituțiilor juridice izolate nu este decât un pas pe calea cunoașterii și înțelegerii întregului: ordinea juridică mai întâi, iar apoi sistemul juridic respectiv.

⁴ Alexandre Otetelișanu, *Cursul de Drept Civil Comparat*, Ed. Cultura Poporului, București, 1936.

1.2. Dreptul administrativ comparat – definiție

În ceea ce privește dreptul administrativ comparat, ținând seama de toate considerațiile arătate mai sus, devine evident că în lumina practicii, dar și a poziției exprimate de numeroși cercetători, el poate fi abordat din mai multe puncte de vedere:

a) din punctul de vedere al comparării sistemelor de drept administrativ care prezintă anumite implicații pe planul dreptului administrativ;

b) comparația ar putea fi efectuată, apoi, la nivelul principiilor generale de organizare administrativă, încercând a se desprinde astfel modul în care asemenea principii se reflectă în diverse tipuri de constituții și în alte acte normative de drept administrativ;

c) un al treilea element l-ar constitui nivelul instituțiilor care ar putea fi comparate (instituția șefului statului, guvernului, autorităților administrației centrale și locale, controlul activității administrației);

d) un al patrulea nivel ar fi acela al comparării unor norme concrete înscrise în diverse constituții și acte normative de drept administrativ, cum ar fi, de pildă, rolul și funcțiile statului, al guvernului, competența, raporturile dintre acestea și alte autorități ale administrației, etc.

Sub aspectul modalităților, din care se efectuează compararea constituțiilor și a celorlalte acte normative referitoare la sistemul administrativ, acestea ar putea avea în vedere:

a) elemente de fond, incluzând aspectele enunțate mai sus;

b) elemente de tehnică legislativă, cum ar fi dimensiunile mai mari sau mai restrânse ale legilor fundamentale, relația dintre

prevederile expres înscrise în constituție și prevederile lăsate pe seama altor acte normative referitoare la sistemul administrativ.

Cât privește câmpul de acțiune al operațiunilor de comparat, acestea pot viza, desigur, toate actele normative ce reglementează administrația din toate țările lumii, dar pot avea în vedere și compararea unora ce se referă la anumite zone geografice.

În ceea ce privește scopul efectuării oricărei comparații, acesta nu este, și nici nu poate fi, doar unul teoretic. Compararea instituțiilor (șeful statului, guvern, alte autorități ale administrației publice centrale și locale) pe care constituțiile și alte acte de drept administrativ le prevăd poate duce - fără ca prin aceasta să fie alterat spiritul național pe care îl reflectă - la acceptarea unor anumite reglementări.

În lumina acestor considerațiuni, definiția dreptului administrativ comparat suportă următoarele reflecții:

a) Dreptul administrativ comparat nu ar putea fi definit ca o „ramură„ a dreptului administrativ, deoarece dreptul administrativ potrivit prof. univ. dr. Mircea Preda⁵ poate fi definit ca o ramură a dreptului public care cuprinde un ansamblu de norme juridice care reglementează raporturile sociale născute în activitatea de organizare a executării legii și de executare a acesteia, desfășurată, în principal, de autoritățile administrației publice, precum și de instituțiile publice și alte servicii care realizează activități de interes public și în subsidiar, de celelalte autorități publice ale statului, și face parte

⁵ Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea Generală*, Ediția a IV-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, pag. 20.

A se vedea Virginia Vedinaș, *Drept administrativ*, Ediția a III-a revăzută și actualizată, București, Editura Universul Juridic, 2007, pag. 34, precum și Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția a III-a, Editura All Beck, București, 2001, pag. 122.

dintr-un sistem de drept național, care reflectă anumite relații economice-sociale, tradiții, voință politică.

b) Fiind el însuși o „ramură”, a sistemului de drept național, dreptul administrativ nu mai poate avea ramuri la rândul său, ci cel mult subramuri sau instituții. Pe de altă parte, includerea dreptului administrativ comparat în dreptul administrativ, ar introduce în sistemul intern de drept, elemente ce nu aparțin dreptului național.

S-ar putea accepta, cel mult ca dreptul administrativ comparat să fie considerat o ramură distinctă în corelație cu sistemul de drept, dar care nu s-ar include în mod expres în sistemul de drept național ca atare, cum este de pildă dreptul internațional.

c) Reducerea ariei geografice la țările,, apropiate între ele printr-un grad de înrudire „deși utilă și lesne de înțeles, restrânge sfera acțiunii comparatiste, limitând-o la dimensiuni cu caracter regional.

d) Stabilirea „categoriilor,, sau „grupelor,, în care aceste norme și instituții pot fi clasificate nu epuizează scopul și obiectivele acțiunii comparatiste.

Nicio acțiune de comparare a unor norme și instituții juridice nu are un scop în sine, ci acela de a evalua, printr-o prismă propriile instituții și reglementări. În situațiile în care reglementările proprii sunt mai bune decât cele cu care se face comparația, ele vor fi evident păstrate. Dar în situațiile în care reglementările existente în alte țări prezintă avantaje practice incontestabile, ele trebuie preluate tocmai pentru a întări forța și vigoarea propriilor reglementări.

Faptul că anumite constituții și alte acte juridice de drept administrativ ale unor țări conțin prevederi ce nu concordă cu viziunea unor state din alte zone geografice (de pildă cu viziunea europeană) nu trebuie să le excludă din sfera comparației deoarece de

multe ori acestea de pe alte continente conțin elemente deloc neglijabile de individualitate, care reflectă tocmai existența unor anumite priorități economice și sociale, ce se regăsesc în prevederile legale și în modelarea autorităților și instituțiilor administrației publice.

În concluzie, dreptul administrativ comparat constituie o subramură a dreptului comparat în general, ramură independentă, corelată cu sistemele de drept naționale, având ca obiect compararea în special a autorităților și instituțiilor administrației publice, precum și a tehnicilor de elaborare a actelor normative administrative în scopul identificării celor mai bune căi și metode de perfecționare a propriilor reglementări administrative⁶.

⁶ A se vedea în același sens: Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, pag. 15-22, 180.

Despre același subiect: Ioan Alexandru (coordonator), Cărăușan, Mihaela, Gorjan, Ilie, Ivanof, Ivan Vasile, Manda, Cezar Corneliu, Nicu, Ana-Livia, Săraru Cătălin Silviu, *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană*, Editura Lumina Lex, București, 2007, pag. 26-32.

Capitolul II

SCURT ISTORIC PRIVIND DREPTUL ADMINISTRATIV ÎN ROMÂNIA, FRANȚA, SPANIA

2.1 România

Administrația de stat, ca fenomen, apare o dată cu statul, întrucât rolul și funcțiile statului nu s-ar fi putut realiza și fără desfășurarea unor activități de natură administrativă, ceea ce înseamnă că și în statul geto-dac, administrației de stat i se aplicau anumite reguli de drept.

Perioada democrației militare geto-dace a însemnat o epocă de început în cristalizarea normelor juridice cutumiare, norme care, în această perioadă nu erau suficient de bine conturate, nu se constituiau într-o categorie distinctă de celelalte norme juridice, și aveau o puternică coloratură religioasă⁷.

Aceste norme care priveau administrarea treburilor publice, au “conviețuit” multă vreme cu normele care priveau gestionarea proprietății publice sau private, deci cu normele dreptului privat. Ele se aplicau, desigur, și aparatului administrativ de stat, care evoca menirea să asigure îndeplinirea funcțiilor statului pe plan intern și extern. Sunt aici, elementele embrionare ale unui drept public.

Un veritabil “drept public administrativ” apare doar în Dacia Romană. Dreptul roman aplicat în Dacia a constituit un puternic

⁷ Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea generală*. Ediția a III-a, Ed. Lumina Lex, București, 2004, pag. 17.