

George GÎRLEȘTEANU

**Autorități
administrative autonome**

Universul Juridic
București
-2011-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**
Copyright © 2011 **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
S.C. Universul Juridic S.R.L.

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

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

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

GÎRLEȘTEANU, GEORGE

Autorități administrative autonome / George Gîrleșteanu. –
București : Universul Juridic, 2011
Bibliogr.

ISBN 978-973-127-606-9

35

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.665**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL telefon: **021.314.93.15; 0733.673.555**
DISTRIBUȚIE: tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

PARTEA I

Regimul juridic al autorităților administrative autonome

Apariția în cadrul administrației publice din România a unor instituții precum „autoritățile administrative autonome” care își exercită funcțiile specifice sub semnul independenței, categorie juridică poate fluidă din punct de vedere juridic și care uneori apare contradictorie în termeni, reprezintă un fenomen relativ nou pentru societatea românească, începând cu adoptarea Constituției din 1991.

Autoritățile administrative autonome formează astăzi un ansamblu de structuri originale în cadrul aparatului administrației de stat românești. Imaginea generală a acestor instituții juridice este aceea a unor organisme a căror creare are drept scop exercitarea de acțiuni sustrate influențelor politice și presiunilor diferitelor interese economice sau profesionale, în anumite domenii de activitate considerate „sensibile” și care necesită o protecție imparțială.

Variatatea funcțiilor conferite autorităților administrative autonome, diversitatea structurilor de organizare, a domeniilor de competență și a puterilor ce le sunt recunoscute, incertitudinea asupra definirii conceptului în cauză concură în a face dificilă cercetarea regimului juridic specific acestor instituții, în a delimita principiile ce se aplică fiecareia în parte. Un aspect deosebit de important în realizarea acestui demers îl constituie faptul că în sistemul de drept român aceste autorități se bucură de consacrare constituțională.

Cu toate acestea, vom încerca să conturăm acest regim juridic evidențiind modalitățile de creare și de compunere a acestor autorități, garanțiile independenței acestora, locul acestora în sistemul administrației publice și limitele lor de acțiune.

CAPITOLUL I

Apariția și evoluția istorică a autorităților administrative autonome

Secțiunea 1

Sistemul american (originile): „independent regulatory agencies”

Originile instituției juridice a autorităților administrative autonome se regăsesc în dreptul nord-american, emergența acestora producându-se sub titulatura de *agencies* sau *commissions* prin voința legislativului de a plasa astfel de autorități în cadrul puterii executive¹, a cărei conducere generală este atribuită Președintelui, în baza art. II din Constituția Statelor Unite ale Americii, și de a le conferi competențe specifice de reglementare a unor domenii sensibile².

În 1887, pentru prima dată, este creată prin voința Congresului american o astfel de instituție sub denumirea de *Interstate Commerce Commission*, al cărei obiectiv principal consta în controlarea și limitarea puterii antreprizelor feroviare de transport în impunerea de tarife discreționare clienților lor³. Apariția unei astfel de instituții juridice a suscitat numeroase controverse legate de constituționalitatea unui astfel de proiect de lege ce antrena practic toate cele trei puteri în stat, astfel încât abia începând cu secolul următor se constată o evoluție instituțională a acestora⁴: *Consiliul guvernatorilor Federal Reserve System* (1913), *Federal Trade Commission* (1915), *Securities and Exchange Commission* (1934), *Federal Communications Commission* (1934) sau *National Labour Relations Board* (1935).

¹ Emil-Ioan Moțiu, *Autoritățile administrative autonome din domeniul siguranței naționale și al mediatizării informațiilor*, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 1.

² Michel Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, 2^e édition, Ed. Montchrestien, Paris, 1994, par. 20.

³ Consiliul de Stat, *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*, Franța, 2006, p. 171, disponibil la <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html>.

⁴ Emil-Ioan Moțiu, *op. cit.*, p. 1; Michel Gentot, *op. cit.*, par. 21.

Independența acestor agenții sau comisii nu era însă deloc evidentă, având în vedere plasarea lor sub conducerea generală a Președintelui și competența atribuită acestuia, în majoritatea cazurilor, de numire a membrilor lor. Anumite garanții instituționale de independență a acestora sunt asigurate prin intervenția judecătorescilor, în 1935, în cauza *Humphrey's Executor vs. United States*, Curtea Supremă Americană considerând că revocarea de către Președinte fără motiv a unui membru al Federal Trade Commission și înainte de expirarea mandatului acestuia nu avea un fundament legal deoarece intenția legislativului exprimată normativ consta în „crearea unui organism independent de orice autoritate executivă, cu excepția selecției (*n.n.* membrilor), și liber de a-și exercita competența fără autorizarea reprezentanților administrației”⁵.

Proliferarea acestei instituții juridice la nivelul sistemului de drept nord-american se fundamentează în principal prin presiunea instituțională de la nivelul puterilor în stat⁶, în speță cuplul funcțional legislativ-executiv, prin intermediul acestor autorități Congresul american dorind pe de o parte, să „neutralizeze politic” administrația, iar pe de altă parte, să o mențină sub controlul unor organisme ce nu pot fi incluse în ierarhia organică din cadrul executivului⁷.

Astfel, pot fi identificate următoarele caracteristici ale autorităților independente de sorginte americană⁸:

- sunt create prin lege de către Congres, care le stabilește astfel scopul și domeniul de acțiune;
- de regulă, conducerea acestora este asigurată prin intermediul unui colegiu la nivelul căruia sunt reprezentate atât majoritatea politică parlamentară, cât și opoziția;
- președintele acestor agenții sau comisii este numit direct de către șeful statului, în general cu acordul Senatului;

⁵ Michel Gentot, *op. cit.*, par. 21.

⁶ Charles Debbasch, Frédéric Colin, *Administration publique*, 6^e édition, Ed. Economica, Paris, 2005, p. 955.

⁷ Michel Gentot, *op. cit.*, par. 22.

⁸ Charles Debbasch, Frédéric Colin, *op. cit.*, pp. 955-956; Michel Gentot, *op. cit.*, par. 22.

- conducerea executivă a acestor autorități nu poate fi revocată din funcție decât dacă există un motiv legitim demonstrat constând într-un management ineficient sau neglijență ori rea-credință în exercitarea competențelor stabilite;
- în exercitarea competențelor specifice, aceste autorități beneficiază de considerabile puteri de investigare, precum și de reglementare;
- fiind autorități administrative, activitatea acestora trebuie să se conformeze regulilor stabilite în acest domeniu prin Administrative Procedure Act (1946)⁹, act normativ ce constituie o veritabilă garanție instituțională a autonomiei acestora;
- controlul acestor autorități este unul tripartit: control jurisdicțional, control parlamentar și control bugetar.

Secțiunea 2

Sistemul britanic: „quangos”

Caracteristica principală a sistemului administrativ britanic constă într-o partajare și repartizare strictă a competențelor pe verticală, între centrul executiv etatic și colectivitățile teritoriale. În acest sens, administrația centrală are determinat un rol circumstanțiat de conducere generală a administrației, de control și pregătire a reglementărilor, iar colectivităților locale le revine sarcina și responsabilitatea de a administra majoritatea serviciilor publice¹⁰.

Deși descentralizarea administrativă britanică se prezintă ca un proces unitar de repartitie a competențelor statului, cu toate acestea, sistemul britanic relevă o „dezmembrare” a puterii executive prin apariția și dezvoltarea, îndeosebi începând cu anul 1959, a instituției juridice a „*quasi autonomus non gouvernemental organisations*” sau, prescurtat, „*quangos*”, organisme non-guvernamentale quasi autonome¹¹.

⁹ Dominique Custos, *Droits administratifs américain et français: sources et procedure*, în *Revue internationale de droit comparé* nr. 2-2007, p. 289.

¹⁰ Michel Gentot, *op. cit.*, par. 24.

¹¹ *Ibidem*, par. 25; v., pentru scurte considerații evolutive, și Rodica Narcisa Petrescu, *Noțiunea și trăsăturile autorităților administrative independente în unele țări europene*, în *Revista Transilvană de Științe Administrative* nr. 2(5)/2000, p. 129, sau Emil-Ioan Moțiu, *op. cit.*, p. 2.

Coordonatele juridice generale ale *quangos* sunt destul de greu de stabilit, acestea apărând în principal ca instituții create printr-o cartă regală, lege sau simplă decizie ministerială, și care exercită o funcție într-un domeniu în care Guvernul nu dorește să intervină direct prin intermediul unui ministru sau departament ministerial¹². Acest gen de definiție, fluidă din punct de vedere juridic și cu un grad ridicat de generalitate, rezultă din numărul ridicat al *quangos* în sistemul administrativ britanic și din diversitatea domeniilor acoperite. Cu toate acestea, câteva trăsături principale pot fi identificate¹³:

– acoperă un larg spectru de domenii sociale și dețin o gamă largă de competențe (informații, control, reglementarea sectoarelor economice, alocarea fondurilor publice etc.);

– crearea acestora se produce printr-o decizie a unei autorități cu caracter politic;

– responsabilitatea *quangos* față de autoritățile executive sau legislative este indirectă și limitată prin intermediul controlului jurisdicțional al actelor lor;

– sunt autonome în exercitarea competențelor specifice și în ceea ce privește gestiunea internă, având capacitatea de a-și recruta resursa umană necesară în mod derogatoriu față de principiile ce guvernează angajarea funcționarilor publici;

– au un caracter heteroclit, în categoria *quangos* fiind incluse nu numai autorități publice administrative, ci și asociații, instituții de învățământ sau de poliție¹⁴.

Secțiunea 3

Sistemul francez: „autorités administratives indépendantes”

În Franța, apariția acestui tip de instituție juridică se produce într-un prim timp începând cu anul 1941 odată cu crearea Comisiei

¹² Michel Gentot, *op. cit.*, par. 25.

¹³ Charles Debbasch, Frédéric Colin, *Administration publique*, 6^e éd., Ed. Economica, Paris, 2005, pp. 953-954; Michel Gentot, *op. cit.*, par. 27.

¹⁴ Consiliul de Stat, *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*, Franța, 2006, p. 173.

de control a Băncilor. Timp de aproximativ trei decenii dezvoltarea acestor autorități este lentă, nebeneficiind de o consacrare expresă sub titulatura actuală de autorități administrative independente. Abia prin adoptarea Legii franceze din 6 ianuarie 1978 privind înființarea Comisiei Naționale de Informatică și Libertăți (CNIL) se produce o consacrare legislativă expresă a noii instituții administrative, iar procesul de proliferare al acestora se intensifică¹⁵.

Deși instituția autorităților administrative autonome nu cunoaște și o reglementare la nivel constituțional, Consiliul Constituțional francez o recunoaște, prin *Decizia nr. 84-173 DC din 26 iulie 1984*, considerentul 5, acesta afirmând cu ocazia creării Înaltei autorități din domeniul comunicației audiovizuale că „*desemnarea unei autorități administrative independente (...) pentru a exercita atribuții atât de importante în domeniul comunicației (...) constituie o garanție fundamentală pentru exercițiul unei libertăți publice*”.

Instituția autorităților administrative independente presupune astfel o triplă condiționare: elementul de autoritate, caracterul administrativ, care implică apartenența la sistemul administrației de stat, și independența acestora sau absența subordonării ierarhice¹⁶. Sfera autorităților administrative independente franceze este diversificată, aceste instituții având însă anumite caracteristici comune¹⁷:

- acționează în numele statului fără a fi subordonate Guvernului;
- în exercitarea competențelor specifice beneficiază de garanții instituționale ce le permit să acționeze în mod autonom, fără vreo interferență în direcționarea activității proprii;
- dispun de puteri specifice în realizarea scopului pentru care au fost create, precum puterea de reglementare, de autorizare individuală, de control, de injoncțiune, de sancționare, de investigare sau de aviz.

¹⁵ A se vedea Consiliul de Stat, *Rapport Public 2001. Les autorités administratives indépendantes*, Franța, 2001, p. 257, disponibil la <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000275/0000.pdf>.

¹⁶ Charles Debbasch, Frédéric Colin, *op. cit.*, p. 956.

¹⁷ Consiliul de Stat, *Rapport Public 2001. Les autorités administratives indépendantes*, Franța, 2001.

CAPITOLUL II

Sistemul român de drept și instituția autorităților administrative autonome

Secțiunea 1

Cadrul normativ al autorităților administrative autonome

Autoritățile administrative autonome¹⁸ reprezintă instituții juridice ce se bucură în sistemul de drept român de dublă consacrare și legitimare. Astfel, aceste structuri ale administrației își găsesc o primă fundamentare din punct de vedere juridic prin prisma dispozițiilor constituționale române, iar în al doilea rând prin trasarea de către Parlament și Guvern a cadrului legislativ necesar

¹⁸ Pentru mai multe detalii cu privire la instituția juridică a autorităților administrative autonome (independente), v. Marie-José Guédon, *Les autorités administratives indépendantes*, Ed. LGDJ, Paris, 1991; George Dupuis, *Les autorités administratives indépendantes*, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1988; Michel Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, 2^e éd., Ed. Montchrestien, Paris, 1994; Olivier Gohin, *Institutions administratives*, 5^e éd., Ed. LGDJ, Paris, 2006, pp. 234-269; Charles Debbasch, Frédéric Colin, *Administration publique*, 6^e éd., Ed. Economica, Paris, 2005, pp. 927-971; Claude-Albert Colliard, Gérard Timsit, *Les autorités administratives indépendantes*, Ed. Presses Universitaires de France, 1988; Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, pp. 345-348; Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. R.A „Monitorul Oficial”, București, 1994, pp. 140-166; Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 446-447; Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 211; George Gîrleşteanu, Robert Bischin, *Autoritățile administrative independente*, în Revista de Științe Juridice, nr. 2/2007, Ed. Themis, Craiova, pp. 170-176; Emil-Ioan Moțiu, *Autoritățile administrative autonome din domeniul siguranței naționale și al mediatizării informațiilor*, Ed. C.H. Beck, București, 2010; Tudor Drăganu, *Tendențe de limitare a rolului în stat a Guvernului prin multiplicarea exagerată a autorităților centrale autonome ale administrației publice (I)*, în Revista de drept comercial nr. 12/2000, pp. 68-78; Tudor Drăganu, *Tendențe de limitare a rolului în stat a Guvernului prin multiplicarea exagerată a autorităților centrale autonome ale administrației publice (II)*, în Revista de drept comercial nr. 1/2001, pp. 28-43; Irina Marina Lazăr, *Studiu comparativ asupra autorităților administrative independente/autonome*, în Revista de drept public nr. 2/2010, pp. 44-62.

desfășurării activității acestor organisme. Trebuie subliniat faptul că valoarea constituțională acordată acestor instituții juridice de către constituantul român din 1991 facilitează analiza din punct de vedere juridic a acestora. Fără îndoială, trasarea principalelor coordonate juridice ale autorităților administrative autonome constituie un demers dificil, mai ales prin prisma consecințelor juridice rezultate din analiza terminologică primară a sintagmei utilizate pentru desemnarea acestor instituții, însă o primă problemă care ar fi putut intra în discuție este eliminată. Evident, este vorba de problema valorii juridice a acestor instituții juridice.

Dreptul francez a cunoscut și cunoaște în continuare o reală controversă la nivel doctrinar și jurisprudențial legată de valoarea juridică a autorităților administrative independente. Spre deosebire sistemul de drept român unde, după cum enunțasem anterior și vom dezvolta în continuare, aceste instituții cunosc o dublă fundamentare juridică, constituțională și legală, în Franța, în momentul apariției acestei noi categorii juridice, un text constituțional care să le consacre ca atare lipsea. La baza constituirii acestei noi categorii juridice de autorități cu o configurație juridică inedită a stat inițiativa legislatorului francez. Crearea prin lege a acestor noi instituții a suscitât interesul doctrinei juridice franceze care a optat pentru denumirea lor ca „autorități administrative independente”.

Mai trebuie subliniat faptul că jurisprudența Consiliului Constituțional francez și a Consiliului de Stat este oscilantă în ceea ce privește aceste autorități mai ales datorită neconsacrării lor la nivel constituțional și datorită faptului că în general, după cum vom evidenția ulterior, existența acestora intră într-o contradicție aparentă cu principiile fundamentale de organizare a administrației de stat.

În dreptul român, Constituția României din 1991 consacră un loc aparte acestor autorități denumite „*autorități administrative autonome*”. Astfel, în Capitolul V denumit „*Administrația publică*”, Secțiunea I, „*Administrația publică centrală de specialitate*”, art. 116, care prezintă structura aparatului administrativ central, se prevede: „(1) *Ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului.* (2) *Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome*”. De