

Cursuri universitare

Conf. univ. dr. habil. Cătălin-Silviu SĂRARU
Membru asociat al Academiei Oamenilor de Știință din România

Drept administrativ

Curs universitar

Volumul I

Conf. univ. dr. habil. Cătălin-Silviu SĂRARU
Membru asociat al Academiei Oamenilor de Știință din România

Drept administrativ

Curs universitar

Volumul I

Universul Juridic

București

-2023-

Capitolul I

Statul și separația puterilor în stat.

Puterea executivă și administrația publică

1. Statul și separația puterilor în stat

1.1. Conceptul de „stat”

Conceptul de *stat*¹ poate fi definit, în funcție de contextul în care este utilizat, fie într-o accepțiune largă, fie într-o accepțiune restrânsă.

Conceptul de *stat* în accepțiune largă. În accepțiune largă „statul” reprezintă entitatea politică constituită dintr-un **teritoriu** delimitat de frontiere, dintr-o **populație** și dintr-o **putere instituționalizată**. În această accepțiune „statul” este sinonim cu „țara”, incluzând civilizația, resursele, oamenii, teritoriul, frontierele, autoritățile etc. Această accepțiune este reflectată în formulările de genul: „statele lumii”, „state cu nivele de dezvoltare diferite”, fiind ilustrată și de art. 10 din Constituția revizuită care prevede că „România întreține și dezvoltă relații pașnice cu toate statele...”.

În această accepțiune statul are următoarele elemente:

- **Elementul personal** – este reprezentat de populație, națiune. **Națiunea** reprezintă o unitate socială care se întemeiază pe o serie de legături naturale: conștiința națională ca element psihologic și limba, ca exteriorizare a sa. **Într-un stat democratic puterea aparține poporului care o exercită prin organele sale reprezentative.**

- **Teritoriul** – este acea porțiune de pământ și ape, delimitat prin hotarele naturale sau convenționale, pe care locuiește în mod permanent o colectivitate și asupra căruia se exercită puterea de stat. Se caracterizează prin două elemente:

- a) **independența**, care asigură suveranitatea puterii statului în raport cu alte state. **Teritoriul național este inalienabil;**

- b) **egalitatea**, care asigură aplicarea și respectarea pe întreg teritoriul național a normelor juridice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, fără discriminări de ordin etnic, religios, politic, de avere etc.

- **Elementul formal-instituțional** – instituțiile publice prin intermediul cărora se exercită puterea publică (suveranitatea statului). Exercițarea suveranității se face cu respectarea normelor juridice ale dreptului intern și internațional (de exemplu, cu respectarea Declarației Universale a Drepturilor Omului adoptată la 16 decembrie 1948 de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite).

¹ Pentru o analiză complexă a conceptului de stat din perspectivă juridică, politică și social-economică a se vedea C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, pp. 1-4.

Conceptul de *stat* în accepțiune restrânsă. În accepțiune restrânsă prin „stat” se înțelege **ansamblul instituțiilor publice** care guvernează societatea și care alcătuiesc mecanismul sau aparatul statal (elementul formal-instituțional). În această accepțiune este utilizată noțiunea de stat în art. 47 alin. (1) din Constituția revizuită: „Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent”.

1.2. Separația puterilor în stat

Geneza teoriei separației puterilor în stat. Montesquieu este cel care a formulat pentru prima dată în anul 1748 în cartea „*L'Esprit de lois*” principiul separației puterilor în stat în accepțiune modernă, vorbind despre cele trei puteri: **puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească**. Acest mod de separare a puterilor asigura în opinia lui Montesquieu un guvernământ moderat având ca scop favorizarea siguranței fiecărui cetățean și posibilitatea de exercitare deplină a libertăților cetățenești. „Totul ar fi pierdut, – afirma Montesquieu –, dacă același om sau același corp de fruntași, fie ai nobililor, fie ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari”². Puterea, spunea Lordul Acton, tinde să corupă, iar puterea absolută corupe în mod absolut³.

Existența celor trei puteri care se controlează reciproc și colaborează pentru realizarea nevoilor societății este de natură să prevină abuzurile împotriva cetățenilor. În opinia lui Montesquieu „pentru a nu exista posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie ca, prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere”⁴.

Teoria separației puterilor în stat în prezent. Teoria separației puterilor în stat formulată de Montesquieu stă la baza organizării statelor democratice de astăzi. Această teorie nu a fost ferită de critici în decursul timpului. Cea mai importantă critică pornește de la faptul că **puterea de stat este unică și indivizibilă** și în realitate vorbim despre existența unor funcții ale statului, nu a unor puteri distincte, respectiv **funcția legislativă, funcția executivă și funcția judecătorească**⁵. În funcție de competențele lor stabilite prin lege, organele statului se vor grupa corespunzător acestor funcții în organe legislative, executive sau jurisdicționale.

Maurice Hauriou este cel care va defini termenii de *putere, funcție sau organ* într-un mod care corespunde realităților de astăzi: „există trei noțiuni conexe, care trebuie distinse cu mare grijă:

² Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, Ed. Științifică, București, 1964, p. 196.

³ Letter to Bishop Mandell Creighton, April 5, 1887, published in *Historical Essays and Studies*, edited by J. N. Figgis and R. V. Laurence, Macmillan, London, 1907.

⁴ Montesquieu, *op. cit.*, p. 194.

⁵ A se vedea G. Burdeau, *Traité de science politique*, LGDJ, 1966, p. 300; I. Deleanu, *Separația puterilor în stat – dogmă sau realitate*, în Dreptul nr. 2-3/1991, pp. 17-18.

1. aceea a *funcțiunilor statului*, cum este cea de administrare a justiției sau cea de a elabora legile, sau de a guverna, sau de a administra;

2. aceea a *organelor*, care sunt organizații de persoane, cărora li se încredințează exercitarea funcțiunilor;

3. aceea a *puterilor publice*, care sunt expresia împuternicirilor (competențelor) în virtutea cărora organele își exercită funcțiile lor”⁶.

Echilibrul dintre puteri în stat. În zilele noastre miza nu mai este atât separația, cât echilibrul dintre puteri. Echilibrul puterilor trebuie să permită, pe plan juridic, evitarea cumulului exercițiului celor trei puteri, pentru ca acestea să nu își poată „atribui” o suveranitate al cărui unic titular este poporul, iar pe plan politic, împiedicarea abuzurilor pe care un titular unic al puterilor le-ar putea comite, abuzuri care ar pune în pericol libertatea cetățenilor⁷.

În România, potrivit art. 1 alin. (4) din Constituția revizuită, statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale. Modalitățile concrete de cooperare a celor trei puteri și de integrare a lor în sistemul social-politic de organizare socială sunt stabilite prin intermediul normelor juridice.

Echilibrul puterilor presupune colaborarea între acestea, care se realizează⁸:

a) prin faptul că la exercițiul unei funcțiuni sunt asociate organe aparținând și altei puteri. Astfel de exemplu, Președintele care face parte din puterea executivă promulgă legile adoptate de Parlament care exercită puterea legislativă. De asemenea, procedura de investitură a Guvernului presupune, potrivit prevederilor art. 103 din Constituție, colaborarea dintre Președinte care desemnează candidatul la funcția de prim-ministru și Parlament care acordă votul de încredere asupra programului și listei Guvernului propuse de candidat.

b) prin controlul reciproc al puterilor. Astfel, Președintele României poate dizolva Parlamentul în cazul în care acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului, în condițiile prevăzute de art. 89 din Constituție; Parlamentul poate retrage încrederea acordată Guvernului în urma unei moțiuni de cenzură adoptate în condițiile art. 113 din Constituție; instanțele de judecată pot anula actele administrative ilegale în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ etc.

c) prin respectarea principiului colaborării loiale între instituțiile statului. Acest principiu nu are o consacrare constituțională expresă, el fiind afirmat la nivel european de Comisia de la Veneția⁹ și dedus pe plan național prin jurisprudența Curții

⁶ M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^{ème}, Sirey, 1929, p. 347.

⁷ P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Editions Armand Colin, Paris, 2001, pp. 110-111.

⁸ C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a doua, Ed. „Universala” Alcalay & Co., București, 1936, p. 21.

⁹ Avizul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) din cadrul Consiliului Europei privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor

Constituționale¹⁰. Acest principiu pornește de la ideea că scopul dispozițiilor constituționale care stabilesc atribuțiile principalelor instituții în stat (Șeful statului, Parlamentul, Guvernul, sistemul judiciar) este acela de a promova interesele țării ca un întreg, nu interesele înguste ale unei singure instituții sau ale unui partid politic care a desemnat titularul funcției. Chiar dacă o instituție este într-o situație de putere, atunci când este în măsură să influențeze alte instituții ale statului, trebuie să facă acest lucru având în vedere interesul statului ca un întreg, inclusiv, ca o consecință, interesele celorlalte instituții și cele ale minorității parlamentare.

Un rol important în păstrarea echilibrului puterilor în stat îl are în România **Curtea Constituțională** care reglează, prin efectul controlului constituționalității legii, divergențele referitoare la frontierele dintre autoritățile publice, asigurând respectarea limitei autonomiei lor funcționale¹¹.

1.2.1 Puterea legislativă

Noțiunea și exercitarea puterii legislative. Puterea legislativă este acea funcție a statului concretizată în activitatea parlamentară de examinare și deliberare asupra proiectelor de lege și a propunerilor legislative, precum și de votare a legii¹².

Statul are rolul de a stabili regulile de conduită socială obligatorii (normele juridice). Statul poate reglementa în mod primar orice categorie de relații sociale.

Puterea legislativă este exercitată, de regulă, de Parlament. În multe state (inclusiv în România) și executivul se poate implica în funcția legislativă în special prin inițiativa legislativă, legislația delegată și promulgarea legilor.

Conform art. 61 alin. (1) din Constituția României revizuită, „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și *unica autoritate legiuitoare a țării*”.

Parlamentul României este bicameral fiind format din Camera Deputaților și Senat potrivit art. 61 alin. (2) din Constituția României revizuită.

Guvernului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, aviz adoptat de la cea de-a 93-a Sesiune Plenară/Veneția, 14-15 decembrie 2012.

¹⁰ A se vedea DCC nr. 611/2017 publicată în M. Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017, DCC nr. 80/2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014.

¹¹ I. Muraru, M. Constantinescu, *Rolul Curților Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, în Dreptul nr. 9/1996, p. 5.

¹² A se vedea I. Vida, *Manual de Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, pp. 41-42.