

**CONTROLUL JURISDICTIONAL
ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ROMÂNESȚI.
ANALIZĂ COMPARATIVĂ CU ALTE STATE EUROPENE (I)**

DANA APOSTOL TOFAN*

Résumé

L'étude traite le contrôle de l'administration publique par rapport aux autorités publiques qui exercent traditionnellement les classiques pouvoirs de l'État. Donc, on peut parler d'un contrôle parlementaire sur l'administration publique, d'un contrôle administratif sur l'administration publique et d'un contrôle juridictionnel sur l'administration publique. L'analyse concerne exclusivement ce dernier type de contrôle aussi du point de vue de l'évolution historique que par rapport à l'organisation et au fonctionnement de l'institution connue sous la dénomination de contentieux administratif dans la Roumanie et les autres pays de l'Union Européenne.

Mots clés: contrôle, contentieux administratif, administration publique, juridiction administrative, Conseil d'État

I. Considerații preliminare

Administrația publică, în orice societate, reprezintă în esență, un instrument al statului indispensabil în atingerea unor deziderate, a unor obiective majore determinate de el, în fapt de realizare a unor valori politice stabilite prin acte juridice, în scopul satisfacerii interesului general, prin acțiunea puterii publice¹.

Administrația se înfățișează ca o activitate ce îmbină o multitudine de mijloace în vederea obținerii unui rezultat ordonat, stabilit. Cu alte cuvinte, ideea esențială a administrației este cea de organizare, aspect ce relevă și un alt sens al noțiunii, acela de *organizare ierarhică*, în virtutea căreia organul care ordonă sau organizează este superior organelor care execută.

Astfel, în sens organic, *administrația publică se prezintă ca un ansamblu sistematizat de organe structurate după competența lor materială și teritorială*².

* Prof. univ. dr. Dana Apostol Tofan, cercetător științific gr. I, la Institutul de Cercetări Juridice „Academician Andrei Rădulescu” al Academiei Române.

¹ C.C. Manda, *Drept administrativ comparat. Controlul administrativ în spațiul juridic european*, București, Editura Lumina Lex, 2005, p. 13.

² A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ediția 4, București, Editura All Beck, 2005, p. 479.

În ce privește *conceptul de administrație în statele europene*, deși caracterizarea duală a administrației în latura sa *materială* și, respectiv, în cea *organizatorică*, se regăsește pretutindeni, administrațiile publice naționale, în formele lor concrete, nu se pot suprapune³.

În timp ce în doctrina franceză, administrația reprezintă ansamblul organismelor care, sub autoritatea Guvernului, participă la executarea multiplelor sarcini de interes general care incumbă statului, în doctrina germană tradițională, administrația reprezintă activitatea statului derulată în vederea realizării obiectivelor acestuia, în interiorul sistemului juridic, exceptând puterea judecătorească. În ce privește concepția britanică asupra noțiunii de administrație, la ora actuală, se constată prezența unor teorii opuse poziției lui Dicey, care nega însăși existența dreptului administrativ, fiind promovată ideea asimilării dreptului administrativ cu dreptul care este în legătură cu administrația publică.

De-a lungul evoluției societății, problematica *controlului* a fost abordată diferențiat, în funcție de nivelul dezvoltării generale, în special de nivelul atins în capacitatea de auto-conducere a societății.

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, administrativă 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 emisă⁴.

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 stat⁵.

Controlul constă în permanenta confruntare a administrației, așa cum este, cum a fost sau cum va fi, cu ceea ce trebuie sau ar trebui să fie⁶.

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 dată⁷.

În administrația publică, *obiectul controlului* îl constituie acțiunile și inacțiunile (conduita) autorității administrației publice sau a funcționarilor săi, felul în care aceștia și-au exercitat atribuțiile cu care au fost învestiți.

Controlul asupra administrației publice permite verificarea măsurii în care *activitatea administrativă* corespunde normelor fundamentale stabilite de puterea politică.

³ C.C. Manda, *op. cit.*, p. 35.

⁴ M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ediția a IV-a, București, Editura Lumina Lex, 2006, p. 236 și urm.

⁵ I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, București, Editura Universul Juridic, 2008, p. 635.

⁶ D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, București, Editura All Beck, colecția Curs universitar, 2004, p. 482.

⁷ M. Preda, *op. cit.*, p. 237.

Administrația reprezentând organismul de executare a deciziei politice, revine acesteia, puterii politice, prin intermediul forului legislativ, rolul de a o controla, în calitate de detentor al exercițiului suveranității. Această formulă prezintă avantajul de a conferi puterii care a stabilit regulile de drept fundamentale, posibilitatea de a verifica modul de respectare a acestora. Deoarece nu există reguli pentru toate domeniile, rămân numeroase sectoare ale administrației necontrolabile. În același timp, deoarece cantitatea de acte administrative supuse controlului este extrem de mare, *administrația fiind caracterizată printr-o mare diversitate*, un control în formula sa clasică, larg, atotcuprinzător, ar presupune crearea unei mașini birocratice de control care ar duce în cele din urmă, la o veritabilă *administrație paralelă*, ceea ce este de neconceput.

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*⁸.

O analiză vizând *controlul asupra administrației publice*, asupra puterii executive în sens larg, poate fi realizată pornind de la principiul separației puterilor statului, prin raportare la autoritățile care realizează clasicele funcții ale statului.

Vom distinge astfel, având în vedere primul criteriu de clasificare, un *control parlamentar asupra administrației publice*, un *control administrativ asupra administrației publice* și un *control judecătoresc asupra administrației publice*. Sintetizând aceste forme de control, se poate afirma că, în cadrul mecanismului statal, toate cele trei puteri ale statului – *legislativă*, *executivă* și *judecătorească* exercită, în mod corespunzător, prin mijloace specifice, potrivit particularităților funcțiilor statului, *controlul asupra administrației publice*, la care se vor adăuga însă și alte *autorități autonome*.

Mecanismele de control al administrației sunt foarte diversificate de la o țară la alta. Regăsim la ora actuală, o gamă largă de control, comună tuturor țărilor Uniunii Europene, dar prezentând forme diferite de la o țară la alta.

Două reguli caracterizează din punctul de vedere al relației cetățean-administrație, *statul de drept*: supunerea întregii sale activități normelor juridice pentru a-i limita puterea, pe de-o parte și forța ce revine celor administrați de a face respectate normele juridice, prin intermediul recursului jurisdicțional, pe de altă parte⁹.

Trei soluții pot fi imaginate dar numai una dintre ele întrunește condițiile pentru a fi acceptată¹⁰.

În primul rând, este vorba despre încredințarea sarcinii de a verifica respectarea legii în activitatea executivă însuși organului care o adoptă, adică Parlamentului, opțiune de neacceptat deoarece, într-o asemenea situație, Parlamentul ar fi sustras

⁸ J. Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Éditions Montchrestien, Paris, 1993, p. 434.

⁹ D.C. Dragoș, *Procedura contenciosului administrativ*, București, Editura All Beck, colecția Studii juridice, 2002, p.1.

¹⁰ T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Cluj-Napoca, Editura Dacia, 1992, p. 11.

misiunii sale principale de a adopta legile și, mai mult decât atât, ar dobândi puteri excesive. În al doilea rând, este vorba despre sistemul încredințării controlului legalității actelor administrative superioare, situație în care partea în litigiu s-ar confunda cu judecătorul acestuia. În al treilea rând, calea indicată, menită să satisfacă în mod real interesele justițiabililor este cea a instituirii unui control prin intermediul unor organe separate de puterea executivă, organe care având o poziție suficient de consolidată față de aceasta să fie în măsură să ia hotărâri în deplină independență.

Controlul judecătoresc asupra administrației publice constă în încredințarea unui organ independent de puterea politică și de administrația publică a puterii de a tranșa definitiv diferendele ce intervin în funcționarea administrației. Instanțele judecătorești au, în acest caz, rolul de a stăvili arbitriul administrativ, limitând acțiunea administrației la respectarea legii, contribuind totodată, la apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor, pe calea **contenciosului administrativ**¹¹.

În ce privește **controlul jurisdicțional**, obiect al analizei noastre, în doctrina franceză se apreciază că, supunerea administrației controlului exercitat de către instanțele judecătorești nu este neapărat subordonată existenței unei jurisdicții administrative. Invers, supunerea administrației controlului instanțelor ordinare nu reprezintă obligatoriu o mai bună garanție pentru cetățeni¹².

Controlul jurisdicțional, date fiind trăsăturile sale caracteristice, se distinge de **controlul administrativ** printr-o serie de elemente precum: în timp ce controlul administrativ este exercitat de autorități administrative, controlul jurisdicțional este încredințat judecătorilor; judecătorul nu se poate pronunța asupra unui litigiu decât ca urmare a unui *recurs*, pe când o autoritate administrativă se poate sesiza și din oficiu; judecătorul este ținut să se pronunțe și să statueze doar în drept, în timp ce autoritatea administrativă poate să procedeze și la o apreciere a oportunității deciziilor administrative; controlul jurisdicțional se finalizează prin pronunțarea unei hotărâri investite cu autoritate de lucru judecat, care nu-i mai permite să revină asupra hotărârii pronunțate, spre deosebire de actele administrative care de regulă, sunt supuse revocării, cu câteva excepții, doar în cazul actelor administrative individuale¹³.

II. Aspecte terminologice. Definiție

În ce privește **controlul judecătoresc asupra administrației publice** este vorba despre forma cea mai importantă de control asupra administrației publice, formă care sintetic se exprimă tradițional sub denumirea de *contencios administrativ* constituind însăși *finalitatea dreptului administrativ*.

¹¹ C.C. Manda, *op. cit.*, p. 117.

¹² J. Ziller, *op. cit.*, p. 438.

¹³ C.C. Manda, *op. cit.*, p. 117 și urm.

În esența sa, *contenciosul administrativ* a apărut ca o formă de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor administrației publice, în principal¹⁴.

Într-un stat întemeiat pe ordinea de drept, *instituția contenciosului administrativ* reprezintă forma democratică de reparare a încălcărilor legii săvârșite de către autoritățile administrației publice, autoritățile publice, în general, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor celor administrați.

Etimologic, cuvântul *contencios* derivă din latinescul *contendere* însemnând a lupta. Astfel, termenul de *contencios* exprimă conflictul de interese, contradictorialitatea intereselor.

În dreptul administrativ, termenul de contencios a început să fie utilizat pentru a delimita *căile de atac jurisdicționale de recursurile administrative obișnuite*.

Din perspectiva originii sale etimologice, contenciosul administrativ poate fi definit ca reprezentând „totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea lupta în vederea restabilirii ordinii de drept, tulburată prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației publice, intervenite în aplicarea legilor și în funcționarea serviciilor publice”¹⁵.

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 altul¹⁶.

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*¹⁷.

Doctrina românească interbelică a utilizat noțiunea de *contencios administrativ*, fie în *sens organic, formal*, ca fiind constituit din *totalitatea litigiilor de competența tribunalelor sau justiției administrative*, fie în *sens material*, putând fi definit în raport de persoanele între care are loc litigiul sau în raport de natura regulilor juridice puse în cauză și aplicabile în soluționarea litigiului. În primul caz, se susținea că aparțin *contenciosului administrativ* toate litigiile *născute între particulari și administrație*, în care aceasta din urmă figura ca parte, deoarece

¹⁴ Pentru detalii sub acest aspect: S. Popescu, D. Apostol, *Le contentieux administratif en tant qu'instrument de la protection juridique du citoyen*, „Revue internationale de droit comparé”, 1993, no. 2, p. 361–372 (coraport prezentat cu ocazia celei de-a VIII-a ediții a Zilelor juridice franco-române, ce a avut loc în perioada 26 octombrie – 1 noiembrie 1992 la București și Sinaia).

¹⁵ T. Drăganu, *op. cit.*, p. 168.

¹⁶ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 486.

¹⁷ A. Iorgovan, I. Vida, *Constituționalizarea contenciosului administrativ român*, „Dreptul”, 1994, nr. 5–6, p. 3.

opunea o pretenție contradictorie celei emisă de particular, iar în cel de-al doilea caz, aparțin contenciosului administrativ toate acele litigii care puneau în cauză reguli și principii ale dreptului administrativ sau dreptului public¹⁸.

Astfel, potrivit unei definiții devenită de referință, aparținând autorului unei remarcabile monografii pe această temă din perioada interbelică, **contenciosul administrativ** reprezintă „totalitatea litigiilor născute între particulari și administrațiile publice, cu ocazia organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situații juridice aparținând dreptului public”¹⁹.

În doctrina administrativă actuală, **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 autoritatea publică apare ca purtătoare a prerogativelor de putere publică*²⁰.

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 public²¹.

În *sens restrâns*, noțiunea de *contencios administrativ* evocă *totalitatea litigiilor de competența secțiilor de contencios administrativ*.

Deci, în *sens restrâns*, termenul de contencios administrativ se referă numai la acele litigii în care autoritățile administrației publice folosesc regimul juridic administrativ în baza competenței pe care le-o conferă legea²².

Totodată, despre *accepțiunea restrânsă a contenciosului administrativ* se mai arată că ea are un *sens organic*, ce se referă la natura organelor de jurisdicție competente să soluționeze litigiile și un *sens material* care evidențiază natura litigiilor pe care le cuprinde acest contencios și regimul juridic care se aplică în rezolvarea lor, dreptul comun sau regimul juridic administrativ, asemenea tezei mai sus evocate din perioada interbelică.

Din punct de vedere al dreptului sau interesului legitim încălcat distingem: un *contencios administrativ subiectiv*, care urmărește apărarea drepturilor și intereselor individuale, particulare și *contenciosul administrativ obiectiv*, care urmărește apărarea interesului public²³.

Legea actuală a contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004, în art. 2 alin.(1) consacrat semnificației unor termenii și expresii definește *contenciosul administrativ* ca *reprezentând activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente, potrivit legii organice a litigiilor în care cel*

¹⁸ C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ediția a II-a, Editura „Universala Alcalay”Co., București, 1937, p. 32 și urm.

¹⁹ *Idem*, p. 33.

²⁰ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 455.

²¹ Al. Negoită, *Drept administrativ*, București, Editura Silvy, 1996, p. 216.

²² R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Cluj-Napoca, Editura Accent, 2004, p. 365.

²³ I. Alexandru, *op. cit.*, p. 673.

puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul legii, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Instituția contenciosului administrativ a avut la noi o evoluție deosebit de interesantă, după cum vom putea constata, prin raportare la evoluția instituției în state ale Uniunii Europene, majoritatea urmând modelul francez.

III. Evoluția controlului jurisdicțional asupra administrației publice în state ale Uniunii Europene

Sistemele occidentale 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 caracterizează 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 concesii 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 practice*²⁴.

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.*

Franța a urmat, dar cu întârziere și adeseori într-o manieră limitată, exemplul vecinilor săi europeni, deoarece logica instituțiilor a impus o asemenea evoluție.

Analiza sistemului de control jurisdicțional al administrației, presupune identificarea următoarelor probleme: *existența unei jurisdicții administrative generale distinctă de jurisdicțiile ordinare; existența unor tribunale administrative specializate; supunerea administrațiilor controlului tribunalelor ordinare.*

²⁴ J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 16^e édition, Paris, Dalloz, 1996, p. 121.

În doctrina de drept comparat se vorbește despre *recursurile contencioase* care se adresează unui judecător și sunt supuse unei proceduri ce comportă garanțiile esențiale ale unei proceduri judiciare²⁵.

Instituția a evoluat de-a lungul anilor, în principal datorită practicii judiciare, de aici ideile au trecut în doctrină, care, doctrină, mai departe, a stat la baza diferitelor reglementări juridice. Este un fapt demonstrat de istorie că **evoluția contenciosului administrativ**, în special în Europa continentală, datorează foarte mult Consiliului de Stat francez.

Contenciosul administrativ cuprindea astfel ansamblul litigiilor de competența tribunalelor administrative. Era vorba despre alcătuirea *sistemului justiției administrative franceze*, prin înființarea *Consiliului de Stat*, la 8 ani după Revoluția franceză din 1789, urmată de crearea *tribunalelor administrative*, numite până în 1953, *consilii de prefectură*²⁶.

Sub aspect *formal* s-au dezvoltat, de-a lungul vremii, trei mari sisteme de control judiciar asupra administrației publice:

a) **sistemul administratorului judecător** (caracterizat prin soluționarea conflictelor cu administrația de către autorități administrative cu atribuții jurisdicționale);

b) **sistemul francez al unei justiții administrative distincte** (caracterizat prin soluționarea conflictelor cu administrația de către instanțe specializate în acest tip de conflicte, instanțe distincte de justiția ordinară);

c) **sistemul anglo-saxon al instanțelor ordinare** (caracterizat prin soluționarea conflictelor cu administrația de către instanțele ordinare, de drept comun)²⁷.

Două principii fundamentale au caracterizat încă de la început, sistemul francez și anume: *separarea activităților administrative de activitățile judiciare* și *separarea administrației active de justiția administrativă*, ce constituie un ordin de jurisdicție paralel, distinct de puterea judiciară.

Delimitarea mai sus evocată prezintă totuși mai degrabă un caracter istoric, atâta vreme cât, în **Marea Britanie**, există cel puțin 2000 de jurisdicții administrative consacrate soluționării conflictelor apărute la nivelul administrației active, care judecă de circa 6 ori mai multe litigii decât cele ce sunt rezolvate de instanțele de drept comun.

Este vorba despre o serie de autorități administrative colegiale, dotate cu atribuții jurisdicționale, numite „*Administrative Tribunals*”, compuse din experți, în domenii precum cel al imigrației, securității sociale, închirierilor, impozitelor pe venituri etc.

În vocabularul juridic britanic, prin „*tribunal*” se înțelege o jurisdicție de excepție, cu deosebire o jurisdicție stabilită fie de Parlament, fie de administrație,

²⁵ I. Alexandru, M. Cărăușanu, S. Bucur, *Drept administrativ*, București, Editura Lumina Lex, 2005, p. 530.

²⁶ Pentru detalii cu privire la istoricul organizării justiției administrative franceze: V. Constantinesco, *Contenciosul administrativ ca instrument de protecție juridică a cetățeanului*, „Studii de drept românesc”, 1993, nr. 4, p. 357 și urm.

²⁷ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 487.

dar pe baza unei legi, în scopul soluționării unor litigii vizate de unele reglementări speciale. În mod obișnuit, fiecare tribunal are propria sa organizare și procedură, majoritatea judecătorilor de la aceste instanțe nefiind judecători de carieră, ci fiind numiți doar pentru cunoștințele lor într-un anumit domeniu. Doar președintele tribunalului este licențiat în drept²⁸.

Specific sistemului francez, caracterizat prin *dualitate de jurisdicție* este faptul că, *justiția administrativă* intră în sfera largă a puterii executive, *consilierii* ce o compun dispunând, de regulă, de o pregătire superioară în domeniul administrației publice, supunându-se deci unor reguli de recrutare și de carieră proprii, ce au condus la adoptarea unor reguli de procedură distincte²⁹.

Legislația românească a consacrat inițial *sistemul francez*, apoi pe cel *anglo-saxon*, cu anumite particularități, într-o perioadă sau alta, dar a menținut de-a lungul vremii și *sistemul administratorului judecător*, adică autoritățile administrativ-jurisdicționale.

IV. Evoluția controlului jurisdicțional asupra administrației publice în România

În **februarie 1864**, după model francez, Alexandru Ioan Cuza a înființat **Consiliul de Stat**, ca *organ cu caracter consultativ pe lângă Guvern*, având și atribuții de soluționare a conflictelor apărute între administrație și particulari. Acesta era prezidat de Domnitor și soluționa litigii atât în baza legii sale organice cât și în baza unor legi speciale.

Prin urmare, la vremea respectivă, Consiliul de Stat nu a reprezentat un adevărat tribunal ci o instituție intermediară între *administrația consultativă* și *tribunalele administrative*³⁰.

În anul **1866**, **Consiliul de Stat** a fost desființat printr-un text expres al Constituției din 1866, după doar 2 ani de existență, repartizarea atribuțiilor acestuia urmând a fi realizată printr-o lege ordinară, adoptată la câteva zile după promulgarea Constituției. A fost abandonat astfel **modelul francez** de soluționare a conflictelor dintre administrație și particulari, acest tip de litigii fiind încredințat tribunalelor de drept comun, după **modelul anglo-saxon**.

Competența instanțelor judecătorești în materie s-a format treptat, pe cale jurisprudențială, din interpretarea unor principii generale ale dreptului public și a unor texte legale aflate în legătură indirectă cu contenciosul administrativ.

În timp, au apărut probleme legate de **natura litigiilor** (dacă putea fi vorba și despre încălcarea unor *interese legitime* sau doar a unor *drepturi recunoscute de*

²⁸ I. Leș, *Organizarea sistemului judiciar în dreptul comparat*, București, Editura All Beck, colecția Studii juridice, 2005, p. 17.

²⁹ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 488.

³⁰ R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 369.

lege) precum și de *sfera actelor administrative* împotriva cărora se putea introduce acțiune în justiție, prin raportare la delimitarea *actelor de gestiune*, privite ca „acte cu caracter contractual de administrare a patrimoniului”, de *actele de autoritate*, emise de administrație, în calitate de putere publică.³¹

Tot în această perioadă se înființează unele comisii cu atribuții jurisdicționale în materie fiscală, de pensii etc. Pe măsura amplificării și diversificării activităților administrative precum și a conștientizării celor administrați de drepturile pe care le au și de obligațiile corelative ale autorităților administrative de a le repara, au apărut tot mai dese solicitări în sensul înființării unui sistem larg și complet al contenciosului administrativ, care să asigure o protecție mai eficientă celor administrați³².

Perioada **1905–1948** se caracterizează prin existența unor reglementări speciale cu privire la **competența în materie de contencios administrativ**, ce se regăsesc în legile pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație (instanța judecătorească supremă).

Astfel, prin **Legea din anul 1905 pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție** s-a dat dreptul *particularilor* să atace direct actele administrative considerate ilegale și să ceară instanței judecătorești să pronunțe anularea lor, instituindu-se astfel un **control de anulare**, pe de-o parte, și s-a înființat în acest scop o a treia secție, **Secțiunea de contencios administrativ**, pe de altă parte.

Legea din anul 1910 pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție a desființat **Secțiunea de contencios administrativ** creată în 1905, dând litigiile în contencios administrativ în competența tribunalelor ce aveau dreptul să stabilească plata unor despăgubiri ca urmare a unor acte administrative ilegale, fără a pronunța însă și anularea actelor respective³³.

Legea din anul 1912 va restabili **contenciosul de legalitate** instituit de Legea din 1905, fără a mai permite însă anularea actului administrativ.

Aceste oscilații în reglementarea instituției își găsesc explicația în diversele interese ale partidelor politice care s-au succedat la putere. În plan legislativ, disputele s-au concentrat în jurul constituționalității sau neconstituționalității competenței Înaltei Curții de Casație și Justiție în soluționarea litigiilor de contencios administrativ, raportate la principiul separației puterilor în stat³⁴.

Procesul de extindere și consolidare a contenciosului administrativ este justificat în această perioadă, de probitatea profesională și imparțialitatea magistraților care alcătuiau în general instanțele judecătorești și, mai ales, Înalta Curte de Casație și Justiție. Era așa de bine stabilită această reputație a magistraturii române, încât devenise un ideal realizarea unei astfel de reputații și pentru administrația publică. Așa se explica dorința manifestă a lui Vasile Lascăr de *a face din administrație o a doua magistratură a țării*. Dezideratul nu a reușit și aceasta explică opțiunea pentru controlul instanțelor judecătorești asupra activității administrației publice.

³¹ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 510.

³² R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 370.

³³ C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 92.

³⁴ I. Iovănaș, *Drept administrativ*, Arad, Editura Servo-Sat, 1997, p. 121.

Ideea capătă însă valoarea unui principiu constituțional în **Constituția din 1923**, care consacră un *text special contenciosului administrativ*, pe care-l dă însă în „*căderea puterii judecătorești*”, potrivit legii speciale.

Prin urmare, la acest principiu constituțional s-a ajuns după o jumătate de veac de construcție lentă a contenciosului administrativ în România, principiu conform căruia contenciosul administrativ este atribuit aproape în totalitatea sa puterii judecătorești, *excepțiile restrânse la extrem fiind stabilite de Constituție*, legii organice a contenciosului administrativ rămânându-i să stabilească modalitățile cu caracter procedural de judecare a litigiilor care formau contenciosul administrativ³⁵.

În baza dispoziției constituționale, a fost adoptată în anul 1925, **Legea contenciosului administrativ**, prima lege specială în materie, care a instituit un *contencios de plină jurisdicție* pentru *actele de gestiune* și, respectiv, un *contencios de anulare*, pentru *actele de autoritate*.

Legea menționată a investit Curțile de Apel din circumscripția în care domiciliul reclamantului cu competența de a judeca cererile de contencios administrativ, iar hotărârile pronunțate de acestea erau supuse recursului fostei Curți de Casație³⁶.

Contenciosul reglementat prin Legea din 1925 era un *contencios subiectiv*, în sensul că reclamantul trebuia să invoce lezarea unui *drept subiectiv* dar și un *contencios de plină jurisdicție*, în sensul că, cel ce se considera lezat în drepturile sale putea cere anularea actului, invoca ilegalitatea actului pe cale de excepție și pretinde despăgubiri.

Deși **Constituția din 1923**, ca și **Constituția din 1938**, a stabilit principiul judecării acestor litigii de către instanțele ordinare, s-au menținut și *jurisdicții administrative speciale*, unele înființate chiar din perioada Consiliului de Stat, investite cu o competență limitată la un anumit serviciu public sau la activitatea unei anumite autorități publice.

Existența acestor **jurisdicții speciale administrative** nu aducea atingere principiului unității justiției pentru că, potrivit art. 103 din Constituția din 1923, dreptul de recurs în casare era de ordin constituțional³⁷.

Mai mult, în anul **1939**, printr-o lege specială au fost înființate *Curți administrative*, ca instanțe jurisdicționale cu o competență specială, deoarece soluționau numai litigiile cu privire la *actele autorităților locale*, fără a se face distincție după cum era vorba de acte de autoritate sau de acte de gestiune³⁸.

Astfel conceput, logic, solid, compact și unitar, într-un cadru constituțional și legal bine delimitat, *contenciosul administrativ* a dat posibilitatea formării unei jurisprudențe bogate care a contribuit la dezvoltarea dreptului administrativ în România și a constituit un mijloc important de apărare a drepturilor conferite de

³⁵ Al. Negoită, *op. cit.*, p. 220.

³⁶ R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 372.

³⁷ *Idem*, p. 371.

³⁸ E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Cernăuți, Editura Glasul Bucovinei, 1944, p. 613 și urm.

lege, persoanelor fizice și juridice și, mai ales, a permis ocrotirea funcționarilor publici³⁹.

În anul **1948**, prin Decretul nr.128/1948 a fost abrogată Legea din 1925 privind contenciosul administrativ și Legea de organizare a Curților administrative, fiind desființat contenciosul administrativ. O asemenea măsură a pornit de la premisa subordonării organelor administrației de stat, Marii Adunări Naționale, aspect ce făcea inutilă consacrarea unui control judecătoresc asupra activității acestora⁴⁰.

Astfel, din anul 1948 și până la adoptarea Constituției din **1965**, regula în legislația românească a constituit-o ***inexistența unui control judecătoresc direct asupra actelor administrative***, ce puteau fi puse în discuție doar pe calea ***excepției de ilegalitate***, ori de câte ori rezulta în mod neîndoielnic intenția legiuitorului, în acest sens.

Constituția din 1965 a consacrat expres prin art.35, posibilitatea *celui vătămat într-un drept al său printr-un act ilegal al unui organ de stat de a cere organelor competente, în condițiile legii, anularea actului și repararea pagubei*, pentru ca în art. 103 să specifice: „Tribunalele și judecătoriile judecă cererile celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative, putând să se pronunțe, în condițiile legii, și asupra legalității acestor acte”.

În baza acestor dispoziții, a fost adoptată **Legea nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale**, lege care a reglementat în sistemul socialist tradiționala instituție a contenciosului administrativ, adaptând-o la specificul epocii. În această perioadă, instituția a avut un rol propagandistic, fiind pur formală, fără relevanță în apărarea drepturilor cetățenilor și contracararea abuzurilor autorităților administrative, situație de așteptat într-un sistem totalitar, în care nu se putea vorbi de stat de drept, de independența și inamovibilitatea judecătorilor⁴¹.

Numeroasele excepții pe care le prevedea Legea nr.1/1967 precum și restrângerea controlului judecătoresc, prin extinderea până la abuz a exercitării controlului prin jurisdicțiile administrative au făcut să fie mereu îngustată sfera actelor administrative susceptibile de a fi atacate în justiție⁴².

Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ, prima lege specială în materie, adoptată după anul 1990, reia tradiția din perioada interbelică, marcând începutul unei noi etape în evoluția acestei instituții fundamentale pentru statul de drept.

Caracteristica cea mai importantă a noii reglementări a constat, fără îndoială, în crearea unor secții speciale și specializate de contencios administrativ, inițial la nivelul tribunalelor și la nivelul Curții Supreme de Justiție, iar apoi, ca urmare a modificărilor legislative intervenite în anul 1993, în organizarea judecătorească, și la nivelul curților de apel.

³⁹ Al. Negoită, *op. cit.*, p. 220.

⁴⁰ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 513.

⁴¹ *Idem*, p. 514.

⁴² I. Alexandru, *op. cit.*, 2008, p. 671.

Evoluția practicii administrative, varietatea și diversitatea acțiunilor introduse în instanțele de contencios administrativ, numărul tot mai mare de acte normative care pentru soluționarea conflictelor trimit expres sau implicit la instanța de contencios administrativ, dar, mai ales, fundamentele constituționale ale instituției stabilite încă prin forma inițială a acesteia, au impus conturarea unor modificări de substanță ale reglementării în materie. S-a realizat astfel un proiect al unei noi legi, încă din anul 1999, trimis Camerei Deputaților, proiect care nu a intrat niciodată în dezbateră parlamentară.

Regândirea instituției contenciosului administrativ cu ocazia revizuirii Constituției, în octombrie 2003 a determinat regândirea vechiului proiect de lege și necesitatea adoptării de urgență a unui nou act normativ în această materie.

Ne raportăm în prezent la **Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**, intrată în vigoare la 6 ianuarie 2005, modificată substanțial prin **Legea nr.262/2007** dar și prin alte acte normative precum și urmare a unor decizii ale Curții Constituționale.

V. Fundamente constituționale actuale ale instituției contenciosului administrativ

În **România**, fundamentul constituțional principal al instituției contenciosului administrativ se regăsește în **art.52** ce consacră *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, dar și alte texte constituționale vizează această instituție precum: **art.21** privitor la *accesul liber la justiție*, **art.73 alin. (3) litera k)**, privitor la caracterul de *lege organică al legii contenciosului administrativ*; **art. 123 alin. (5)** referitor la atribuția *prefectului de a ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele autorităților administrației publice locale*, dar mai ales, **art.126 alin.(6)** prin care *controlul judecătoresc asupra administrației publice este garantat cu două excepții expres prevăzute*, pe de-o parte, iar pe de altă parte, *se stabilește competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale*.

Constituțiile Europei occidentale adoptate după al doilea război mondial conțin adesea o *consacrare constituțională chiar a principiului contenciosului administrativ*, cum ar fi spre exemplu, Constituția **Italiai**, în art.113 sau Constituția **Germaniei**, în art.19. Și constituții mai recente, ca de exemplu, cea a **Spaniei** sau **Portugaliai** conțin o asemenea consacrară constituțională⁴³.

Organizarea *justiției administrative* într-un Stat depinde înainte de toate de concepția sa asupra administrației: fie, aceasta a fost pusă pe picior de egalitate cu particularii și se consideră astfel că un statut identic atrage intervenția unei singure jurisdicții comune, situație în care se vorbește de *unitate de jurisdicție* sau monism, fie, specificitatea administrației este pusă în valoare pentru a justifica competența

⁴³ V. Constantinesco, *loc. cit.*, „Studii de drept românesc”, 1993, nr. 4, p. 357, nota 2.

unui judecător diferit, și ne referim în acest caz, la *dualitatea de jurisdicții* sau dualism⁴⁴.

VI. Țările cu dualitate sau pluralitate de jurisdicții

Existența unei jurisdicții administrative cu competență generală, ierarhizată și distinctă de ierarhia instanțelor ordinare reprezintă o excepție în Europa de Vest, chiar dacă dualitatea de jurisdicție la vârf este destul de frecventă.

Germania dispune de un sistem de jurisdicție administrativă în trei grade: *tribunalele de Lander* a căror organizare și funcționare se aseamănă; este vorba de *tribunalele administrative* ale căror decizii sunt supuse în apel unor *Tribunale administrative superioare* ale Landului în cauză. În vârf se află *Curtea Administrativă Federală* (cu sediul la Berlin).

Jurisdicția administrativă astfel descrisă este una din cele cinci ramuri ale puterii judiciare: *jurisdicția ordinară* (având în vârf, *Curtea federală de justiție*, de la Karlsruhe); *jurisdicția muncii* (având în vârf, *Tribunalul federal al muncii*, de la Kassel); *jurisdicția socială* (*Curtea federală de contencios social* de la Kassel); *jurisdicția fiscală* – jurisdicție în două grade ale căror *Curte federală a finanțelor* competentă în materie de contencios al fiscalității se află la Munchen și *jurisdicția administrativă*, mai sus evocată.

Problemele de competență între cele cinci jurisdicții sunt rezolvate de o *Cameră paritară comună curților federale superioare*; este vorba de cinci ordine de jurisdicție distincte ale căror decizii pot fi controlate de către *Tribunalul constituțional federal* (de la Karlsruhe), atunci când sunt puse în cauză drepturile fundamentale protejate prin Constituție.

Astfel, Curțile constituționale existente la nivel federal și respectiv, la nivelul entităților federale, exercită o jurisdicție specială, extraordinară, care se adaugă celor cinci ramuri principale. Scopul unei asemenea diviziuni este de a garanta pentru fiecare ramură cei mai buni specialiști. Chiar în interiorul aceleiași ramuri se află adesea judecători specializați. Maniera pluralistă de organizare a instanțelor reprezintă o consecință a unui drept substanțial extrem de dezvoltat, controlat de judecători⁴⁵.

Curți administrative independente au fost create în mai multe state federale începând cu anul 1863, anul fondării *Curții Administrative Superioare* la Baden. O Curte Administrativă Superioară Prusacă a fost creată în anul 1875 și a avut o influență considerabilă asupra dezvoltării dreptului administrativ. La nivel național, Constituția de la Weimar din anul 1919 a prevăzut o Curte Administrativă federală,

⁴⁴ B. Chaloyard, *Les chambres administratives indépendantes autrichiennes: une institution controversée*, „Revue internationale de droit comparé”, 2001, no. 2, p. 430.

⁴⁵ T. Gross, în *Les régimes politiques des pays de l’U.E. et de la Roumanie* (coordonator G. Vrabie), București, Editura Regia autonomă „Monitorul oficial”, 2002, p. 23.

care nu a funcționat decât între anii 1941–1945. Prima decizie a Curții Administrative Federale datează din anul 1953. Organizarea curților administrative inferioare a fost unificată prin Legea Curților Administrative din anul 1960.

În **Austria**, alt stat federal, se disting două tipuri de jurisdicții: pe de-o parte, *instanțele ordinare*, delimitate în instanțe civile și instanțe penale, pe de altă parte, se regăsesc *jurisdicțiile dreptului public* – *Curtea Administrativă* și *Curtea Constituțională*, ce controlează și garantează legalitatea administrației publice în ansamblul ei, înțelegând prin aceasta, respectarea drepturilor fundamentale. Este o organizare ce datează de pe vremea monarhiei, Legea privind crearea Curții Administrative fiind adoptată încă din anul 1875⁴⁶.

Jurisdicția administrativă austriacă este centralizată, presupunând o unică instanță și se limitează doar la controlul legalității. *Curtea Administrativă* este formată din mai multe camere, compuse de regulă, fiecare din cinci membri, fiind vorba despre judecători independenți și irevocabili.

Semnificație prezintă faptul că, în **Austria**, anumite instituții ale dreptului penal sunt puse în aplicare prin autorități administrative. Pentru aceste materii, ce țin în mare parte de *dreptul penal administrativ* au fost create tribunale independente ale căror decizii pot face obiectul unui apel în fața jurisdicțiilor de drept public. Aceste tribunale sunt numite *Camere administrative independente*.

În ultimii ani, Federația austriacă a creat și Camere independente însărcinate cu controlul în anumite domenii speciale, precum: dreptul de azil, dreptul mediului⁴⁷.

Astfel, după cum se arată într-un studiu consacrat acestei problematici, **Austria** dispune de un mecanism de control al deciziilor administrative atipic în Europa. În timp ce celelalte state europene se caracterizează printr-un control jurisdicțional asupra administrației încredințat unui judecător ordinar sau unui judecător administrativ, justiția administrativă austriacă este încredințată în apel, unor *Camere administrative independente*, situate la jumătatea drumului între autoritățile administrative și jurisdicții⁴⁸. E vorba de structuri ce par mai apropiate de „*Tribunalele Administrative*” din Marea Britanie decât de mecanismul european de control al actelor administrative și de tradiția austriacă în materie jurisdicțională.

În **Franța**, *tribunalele administrative* nu mai sunt de multă vreme simple formațiuni de judecată în cadrul puterii executive, ci constituie o jurisdicție distinctă, căreia *Consiliul Constituțional* îi protejează independența și competența.

Este vorba despre o jurisdicție în trei grade: *33 de tribunale administrative* înființate ca urmare a mării reforme a contenciosului administrativ din anul 1953, prin transformarea vechilor *consilii de prefectură*, ale căror decizii sunt supuse în apel la *opt* (inițial cinci) *curți administrative de apel*, instalate la 1 ianuarie 1989 prin legea din 31 decembrie 1987 și care la rândul lor se află sub controlul *Consiliului de Stat*. Este vorba de un veritabil ordin de jurisdicție, paralel instanțelor ordinare, atâta timp cât

⁴⁶ K. Stöger, în coordonator G. Vrabie, p. 53 și urm.

⁴⁷ *Idem*, p. 60.

⁴⁸ B. Chaloyard, *loc. cit.*, „Revue internationale de droit comparé”, 2001, nr. 2, p. 429.

Consiliul de Stat joacă rolul de Curte Supremă pentru toate jurisdicțiile administrative, cu competență generală sau specială.

Sub aspect calitativ, urmare a reformei din 1987, Consiliul de Stat își poate exercita mai bine rolul de regulator. S-a admis de multă vreme că Înalta jurisdicție joacă rolul unui *regulator al acțiunii administrative*⁴⁹.

Prezidat oficial de primul-ministru, Consiliul de Stat este în egală măsură, și un *organ consultativ*, pe lângă Guvern, care-i încredințează și alte sarcini. Potrivit, *Codului justiției administrative*, membrii Consiliului de Stat pot fi însărcinați cu orice altă misiune, chiar și cu inspectarea administrațiilor sau pot să-și aducă sprijinul la lucrările administrației, la cererea miniștrilor. De o mare importanță se bucură *Secțiunea rapoarte și studii* din cadrul Consiliului de Stat care, la cererea primului-ministru sau a conducerii Parlamentului, efectuează studii și pregătește rapoartele ce se prezintă șefului statului⁵⁰.

Cele două jurisdicții, cea administrativă și respectiv, cea de drept comun au o autonomie deplină și se caracterizează prin lipsa oricărui control reciproc, nici una dintre ele nefiind supraordonată celeilalte. De aceea, în **Franța**, pentru rezolvarea eventualelor conflicte de competență între cele două ordine de jurisdicție, se poate apela numai la un tribunal special organizat, numit *Tribunalul de Conflicte*, instanță paritară compusă din judecători de la Curtea de Casație și respectiv, Consilieri de la Consiliul de Stat⁵¹.

Grecia, după ce a ezitat între *dualismul de jurisdicție*, între anii 1830 și 1844 și *unitatea de jurisdicție*, între anii 1844 și 1928 (datele respective marcând suprimarea și apoi reînființarea Consiliului de Stat) a consacrat dualismul în Constituția din anul 1975. Jurisdicția administrativă este compusă din *30 de tribunale administrative de primă instanță* (cu 1 sau 3 membri), din *8 Curți administrative de apel* (cu 3 membri) și din *Consiliul de Stat* (compus din 6 secțiuni, cu 5 sau 7 membri și un Plen)⁵².

Începând cu o lege adoptată în anul 1985, competența de jurisdicție administrativă greacă poate fi considerată tot atât de largă ca cea specifică jurisdicției administrative franceze.

În **Finlanda**, tribunalele se divid în tribunale judiciare și tribunale administrative. În materia contenciosului administrativ, există două nivele jurisdicționale: *tribunalele administrative regionale*, create în anul 1955 și *Curtea Administrativă Supremă*, creată în anul 1919⁵³.

Suedia, la rândul ei, cunoaște pe lângă sistemul judiciar obișnuit, un sistem al justiției administrative, organizat tot pe principiul a două grade de jurisdicție: *tribunale de primă instanță și curți administrative de apel*. În prezent, există 23 de

⁴⁹ J. Morand Deviller, *Le droit administratif français et ses révolutions tranquilles*, „Analele Universității din București”, 2003, partea II, p. 8.

⁵⁰ I. Alexandru, *Administrația și puterea politică*, „Revista de drept public”, 2003, nr. 2, p. 6.

⁵¹ I. Leș, *Studiu comparativ asupra jurisdicțiilor administrative*, „Juridica”, 2001, nr. 9–10, p. 378.

⁵² E.P. Spiliotopoulos, A. Makrydemptres, *Public Administration in Greece*, Hellenic Institute of Administrative Sciences, Ant.N. Sakkoulas Publishers, Athens – Komotini, 2001, p. 122.

⁵³ T. Modeen, în *op.cit.*, coordonator G. Vrabie, p. 128.

tribunale administrative de district, competente să soluționeze acțiunile îndreptate împotriva deciziilor administrative. Soluțiile date de acestea pot fi controlate pe calea apelului de 4 curți administrative de apel. Justiția administrativă este înzestrată și cu o instanță supremă, *Curtea Supremă Administrativă*, cu sediul la Stockholm, compusă din 14 magistrați⁵⁴.

În alte țări ale Uniunii Europene, putem vorbi în egală măsură, de *dualitate de jurisdicție*: *Curtea Supremă* nu are competență să controleze deciziile anumitor tribunale cu o competență specială în materie administrativă.

Este cazul mai multor țări care cunosc sistemul unui *Consiliu de Stat* ca instanță cu atribuții de consiliere a Guvernului, dotat în egală măsură cu o competență contencioasă.

În **Italia**, jurisdicțiile administrative sunt mult mai reduse ca număr și ca importanță, față de cele din **Franța** și **Germania**.

În **Italia**, la început a existat o aversiune față de sistemul francez, adoptându-se modelul belgian, pentru ca apoi să se apropie de modelul francez, creându-se Consiliul de Stat.

Constituția **Italiei** a menținut deci jurisdicția specială a două instanțe: *Consiliul de Stat* și *Curtea de Conturi*.

Consiliul de Stat a fost dotat progresiv cu competențe contencioase din ce în ce mai întinse. Printr-o lege din anul 1971 au fost create 20 de *tribunale administrative regionale*, care au început să funcționeze efectiv, din anul 1974.

S-ar părea că tendința dreptului italian este aceea de a concentra soluționarea proceselor de orice natură în sfera jurisdicției ordinare și a specializării instanțelor de drept comun⁵⁵.

În **Luxemburg**, *Consiliul de Stat*, care există încă din anul 1856, se reunește de asemenea într-un *Comitet cu atribuții de contencios*, competent pentru anularea actelor administrative și recursurile împotriva deciziilor jurisdicțiilor administrative specializate. Asemenea Consiliului de Stat francez, el avizează textele administrative. El dispune de o funcție politică specifică, în sensul că, nu dă doar avize asupra proiectelor de lege provenite de la Guvern ci și asupra propunerilor legislative și amendamentelor care ar putea fi propuse. Acordul său este necesar pentru ca legea să fie definitiv adoptată după o singură lectură⁵⁶.

În **Olanda**, *Consiliul de Stat*, dotat cu anumite competențe contencioase foarte specializate a obținut o competență generală de anulare a deciziilor administrative, în anul 1975.

Belgia a avut multă vreme un sistem intermediar între cel francez și cel anglo-saxon, cuprinzând în principiu, controlul jurisdicțional al administrației prin tribunale judiciare, dar și prin jurisdicții administrative reduse, până când un

⁵⁴ I. Leș, *op.cit.*, 2005, p. 176 și urm.

⁵⁵ *Idem*, p. 114.

⁵⁶ P.-H. Salvidan, H. Trnka, *Les régimes politiques de l'Europe des douze*, Eyrolles Université, Collection Droit et Science Humaines, Paris, 1990, p. 123.

Consiliu de Stat dotat cu competența de a anula actele administrative ale autorităților statale a fost instalat în decembrie 1946.

Astfel, secțiunea de contencios administrativ a Consiliului de Stat belgian își exercită competența în principal în domeniul *recursului pentru exces de putere*, anulând actele administrative ilegale, indiferent că provin de la colectivitățile locale sau de la autoritățile guvernamentale sau administrative organizate la nivel federal, comunitar sau regional. De asemenea, ea acționează și în câmpul drepturilor politice, ca de exemplu, în domeniul dreptului electoral⁵⁷.

În **Portugalia**, instanțele administrative, create după modelul francez au fost considerate până în anii '70 ca autorități jurisdicționale ale administrației publice. În prezent, fiind considerate adevărate tribunale, ele alcătuiesc un ordin de jurisdicție distinct, în fruntea acestei ierarhii aflându-se *Tribunalul Suprem Administrativ*, care potrivit Constituției este organul superior al ierarhiei tribunalelor administrative și fiscale⁵⁸.

Legislația mai recentă a consacrat existența unor *tribunale administrative și fiscale* și respectiv, a unui *Consiliu Superior al Tribunalelor Administrative și Fiscale*⁵⁹.

Acestea sunt competente să judece acțiunile și recursurile contencioase, care au ca obiect soluționarea litigiilor privitoare la raporturile administrative și fiscale.

VII. Țările cu unitate de jurisdicții.

Unitatea de jurisdicții cunoaște, de asemenea, forme diverse. După o perioadă în care a fost minoritară, limitată la insulele britanice și la țările scandinave, sistemul are tendința de a se extinde.

Unitatea de jurisdicție nu este incompatibilă cu existența tribunalelor administrative specializate.

Astfel, în **Marea Britanie** se estimează la aproximativ 2000 numărul *jurisdicțiilor administrative* speciale sau cu competență specifică. Acestea au fost create prin lege, mai ales datorită slăbiciunii controlului exercitat de tribunalele ordinare. Deciziile tribunalelor administrative rămân pe mai departe supuse controlului celor din urmă, pe calea recursului, utilizat și contra deciziilor administrației propriuzise. Camera Lorzilor este competentă în toate cazurile, în ultim resort.

Există, după cum am mai subliniat, un mare număr de „tribunale administrative” care lucrează „sub” nivelul instanțelor („courts”), spre exemplu, în materia imigrării, forței de muncă și a securității sociale⁶⁰.

Organizarea judiciară a **Irlandei** este apropiată de cea a **Regatului-Unit**, dar țara fiind mult mai mică, tribunalele administrative sunt mult mai puțin numeroase (mai puțin de o duzină).

⁵⁷ F. Delpéréé, în *op. cit.*, coordonator G. Vrabie, p. 90.

⁵⁸ I. Leș, *op. cit.*, 2005, p.130.

⁵⁹ J. Miranda, în *op. cit.*, coordonator G. Vrabie, p. 312.

⁶⁰ J. Morison, G. Anthony, B. O'Neill, în *op. cit.*, coordonator G. Vrabie, p. 354.

În ce privește *controlul judiciar al actelor Guvernului*, Constituția nu este prea explicită. În primul rând, *controlul judiciar de legalitate* al actelor administrației publice fusese bine stabilit în sistemul irlandez, încă din 1937. Deși în timp a fost schimbată denumirea, în „*judicial review*” și s-a lărgit câmpul său de aplicare și eficiența, este vorba în continuare de o instituție de *common-law*, fortificată de *controlul judiciar al constituționalității legilor* exercitat de Înalta Curte (având rol de Curte Constituțională) și Curtea Supremă, cea din urmă, după model american⁶¹.

În același timp, jurisprudența a lărgit responsabilitatea civilă a administrației publice și controlul constituționalității actelor Guvernului. Jurisprudența insistă asupra personalității juridice a Statului și responsabilității sale civile față de actele funcționarilor săi.

Organizarea judiciară a **Danemarcei** este mai apropiată de cea care se întâlnește de obicei pe continent, având o natură piramidală. Judecătorul ordinar aflat sub controlul Curții Supreme este competent să controleze administrația, fără să existe cameră specializată.

Tribunalele ordinare sunt competente pentru a rezolva orice problemă de drept privitoare la deciziile *comunelor* și *comitetelor*, dacă sunt sesizate de o parte având interes în cauză⁶².

La rândul lor, *comunele* și *comitatele* pot în egală măsură să intenteze o acțiune în justiție împotriva cetățenilor, întreprinderilor sau altor autorități, atât pentru probleme de drept public cât și pentru probleme de drept privat. Nu există însă tribunale administrative în **Danemarca**.

Specificul jurisdicțiilor spaniole rezidă în structura administrativă particulară a acestei țări, dar și în faptul că legea constituțională impune *principiul unității funcției jurisdicționale*. Principiul constituțional al unității de jurisdicție determină ca și la alte nivele, nu doar la vârf, justiția administrativă să se realizeze în cadrul unor secții specializate⁶³.

Astfel, **Spania** combină principiul *unității de jurisdicție* cu cel al *specializării judecătorilor*. În **Spania** există la toate gradele de jurisdicție, *secții administrative în cadrul jurisdicțiilor ordinare*.

Există în acest scop, *tribunale municipale* („*juzgados*”) compuse din judecători de contencios administrativ ce judecă în primă instanță; deciziile lor sunt supuse în apel secțiilor administrative ale „*Audiencias provinciales*”, apoi secțiilor administrative ale „*Audience Nacional*”. Tribunalele superioare de justiție sunt competente pentru actele comunităților autonome. În vârful edificiului se află *Secția administrativă a Tribunalului suprem*.

În **România**, se regăsește în prezent, într-o oarecare măsură, sistemul spaniol, deoarece de *lege lata*, regăsim *secții de contencios administrativ și fiscal* la tribunale, la Curțile de apel și la Înalta Curte de Casație și Justiție.

⁶¹ J. O'Dowd, în *op. cit.*, coordonator G. Vrabie, p. 241.

⁶² H.O. Jørgensen, în *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, sub coordonarea lui Alain Delcamp și a lui John Loughin, *La documentation Française*, Paris, 2002, p. 107.

⁶³ I. Leș, *loc. cit.*, „Juridica”, 2001, nr. 9–10, p. 381.

Astfel, prima lege în materie, adoptată după decembrie 1989, Legea nr. 29/1990 a prevăzut crearea unor secții speciale și specializate de contencios administrativ, inițial, la nivelul tribunalelor și al Curții Supreme de Justiție, iar apoi, ca urmare a modificărilor intervenite în anul 1993, în organizarea judecătorească, și la nivelul celor 15 curți de apel, nou-înființate.

Legea actuală a contenciosului administrativ, Legea nr.554/2004 se referă la *instanța de contencios administrativ*, denumită în continuare, *instanță*, ca fiind reprezentată de: *Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale*. În ce privește, tribunalele, ca instanțe distincte și specializate, ele nu funcționează încă în prezent, deși legislația în materie le prevede. Potrivit art.30 din lege, consacrat unor dispoziții tranzitorii, „*până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor*”.

Este incontestabil că această specializare a judecătorilor secțiilor de contencios administrativ și fiscal din ultimii 18 ani a contribuit substanțial la sporirea profesionalismului, a competenței, a deprinderii acestora de a judeca un alt tip de litigii decât cele tradiționale, supuse regimului dreptului comun.

Într-un anumit număr de state, jurisdicții specializate sunt însărcinate cu *controlul conturilor*. Regăsim astfel, o *Curte de conturi* în **Belgia, Grecia, Spania, Franța, Italia și Portugalia**. Dimpotrivă, în **Germania, Curtea federală de conturi** nu reprezintă, în pofida numelui său, o jurisdicție, ci mai degrabă o pseudo-jurisdicție, ca și în **Olanda**.

În **Franța**, *Curtea de Conturi* a fost înființată încă din anul 1807, ea dispunând de atribuții administrative (de control) și de atribuții jurisdicționale. Activitatea jurisdicțională este controlată, pe calea recursului de casație, de către Consiliul de Stat⁶⁴.

În **Austria**, *Curtea de Conturi* este un organ federal ce se supune Consiliului Național (una din cele două Camere ale Adunării Reprezentative alături de Consiliul Federal – subl.ns., D.A.T.) și controlează gestiunea bugetelor Federației, Landurilor, comunelor și altor organisme stabilite prin lege, ca de exemplu, întreprinderile în care Statul sau comunele au o cotă de cel puțin 50% din capital. Câteva Landuri și-au creat propriile Curți de Conturi, aspect ce a condus la un control dublu asupra administrației. Curtea de Conturi federală este independentă în raport cu toate celelalte autorități administrative⁶⁵.

Funcțiile lor se apropie mai degrabă de cele ale *Biroului național de audit* din **Marea Britanie**, care reprezintă un organ independent ce lucrează pentru *Comisia conturilor publice* a Camerei Comunelor.

Curtea de Conturi, ca instituție ce se regăsește în majoritatea statelor democratice și dispune de un rol fundamental de control asupra administrației, transmite anual

⁶⁴ V. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român*, ediția a II-a, revăzută și adăugită de autor, București, Editura All Beck, colecția Juridica, 1998, p. 9 și urm.

⁶⁵ K. Stöger, în *op. cit.*, coordonator G.Vrabie, p. 63.

Parlamentului, rapoarte cu privire la mișcările de credite operate de către administrație, cu scopul de a certifica corectitudinea, sinceritatea și fidelitatea conturilor statului. Ea transmite autorităților administrative superioare anomaliile observate în conturi, imputabile ordonatorilor de credite. În caz de incorectitudini grave sau frecvente, președintele adresează un *referat* ministrului de resort din domeniul respectiv, invitându-l să ia măsurile ce se cuvin⁶⁶.

VIII. Procedura în materie de contencios administrativ în unele state ale Uniunii Europene

Nu este o întâmplare faptul că accesul la justiție a devenit una din temele dominante ale doctrinei juridice din a doua jumătate a secolului XX. Această preocupare ne apare cu atât mai legitimă cu cât recurgerea la drept și la proces – „juridicizarea” raporturilor sociale – au tendința de a se dezvolta într-un mod spectaculos în societățile postindustriale⁶⁷.

Accesul la contenciosul administrativ a cunoscut o evoluție notabilă din secolul al XIX-lea în sensul unei extinderi, dar el rămâne încă dominat de o dificultate majoră și prealabilă angajării contenciosului, cea a regulilor după care se repartizează litigiile între cele două categorii de jurisdicție. Dacă dualismul jurisdicțional a fost cauza apariției contenciosului administrativ, costul dualismului a fost indiscutabil marcat de complexitatea regulilor de repartizare a competențelor între cele două categorii de jurisdicție. Înainte chiar de a angaja un contencios contra administrației, justițiabilul trebuie să decidă că structura administrativă este cea competentă.

La rândul lor, în toate țările Europei, tribunalele ordinare dispun și ele de competențe mai extinse sau mai puțin extinse în materie de contencios al relațiilor cu administrația. Chiar și în **Franța**, unde competența instanțelor de contencios administrativ este cea mai largă, *tribunalele judiciare* sunt competente în cel puțin trei situații și anume: atunci când administrația utilizează mijloace ale dreptului privat (gestiunea domeniului privat, contracte de muncă); în cazul funcționarilor care au comis infracțiuni și atunci când administrația aduce atingere libertăților individuale depășindu-și competențele.

În practică, tribunalele judiciare se pot pronunța cu privire la interpretarea și legalitatea actelor reglementare.

Presupunând acest prim obstacol depășit, trebuie apoi ca cererea să fie declarată acceptabilă; se poate spune astăzi că multiplele condiții de admisibilitate, care există în diversele sisteme de contencios administrativ europene, sunt interpretate mai degrabă într-un sens larg de către jurisprudență⁶⁸.

⁶⁶ I. Alexandru, *loc. cit.*, „Revista de drept public”, 2003, nr. 2, p. 5.

⁶⁷ V. Constantinesco, *loc. cit.*, „Studii de drept românesc”, 1993, nr. 4, p. 361.

⁶⁸ *Ibidem*.

Contrastul între procedura în fața jurisdicției judiciare și respectiv în fața jurisdicției administrative, specifice sistemului francez a fost adeseori descris într-o manieră schematizată; prima este prezentată adesea ca *acuzatorie, publică și orală*, în timp ce cea de-a doua, s-ar caracteriza ca fiind *inchizitorială, secretă și scrisă*.

În ce privește instanța competentă în **Franța** vom reține că, în prezent, *Consiliul de Stat* este format din circa 300 de membri, majoritatea recrutați dintre absolvenții Școlii Naționale de Administrație („*École Nationale de l'Administration*”). Ei se împart în patru categorii: *auditori, maître de requêtes, consilieri de stat și consilieri de stat în serviciu extraordinar*. Sub aspect administrativ, Consiliul de Stat are 5 secții administrative și o secție de contencios administrativ, împărțită în 10 subsecții⁶⁹.

În urma reformei din anul 1953, Consiliul de Stat judecă în primă instanță doar în mod excepțional, în special, în materia recursurilor pentru exces de putere împotriva decretelor și ordonanțelor, precum și împotriva regulamentelor miniștrilor și a actelor administrative ale acestora. Consiliul de Stat judecă prin urmare în apel, dar și în casație, de unde o anume apropiere a jurisdicției realizate de Curtea de Casație de cea realizată de Consiliul de Stat.

Consiliul de Stat păstrează și o competență de fond, determinată de lege, în considerarea necesității de a asigura un judecător unic pentru recursurile îndreptate împotriva actelor administrative al căror câmp de acțiune depășește circumscripția unui tribunal sau a căror judecată de către Consiliul de Stat se impune datorită importanței afacerilor respective.⁷⁰

Curțile administrative de apel, înființate în baza Legii din 1987, începând cu anul 1989, în număr de 8 la ora actuală, acoperă sub aspectul competenței, circumscripția teritorială a două până la cinci departamente. Ele sunt considerate astfel ca instanțe interregionale, dispunând de competență în materie de apel. Împotriva deciziilor pronunțate de secțiile Curții sau chiar de plenul Curții de apel, se poate exercita doar calea recursului în casație, în fața Consiliului de Stat⁷¹.

La baza jurisdicției administrative se află *tribunalele administrative*, în număr de 35, din care 27 situate în **Franța** metropolitană. Tribunalele administrative sunt instanțe de drept comun în materia contenciosului administrativ și judecă toate litigiile cu excepția celor date în competența altei jurisdicții.

Germania posedă o reglementare modernă și detaliată privitoare la organizarea jurisdicției administrative. Este vorba despre *Codul jurisdicției administrative* adoptat în anul 1991, care statuează chiar din primul său articol, independența tribunalelor administrative ce exercită jurisdicția administrativă, distinct de autoritatea administrativă.

Tribunalele administrative, în prezent în număr de 52, au în componența lor mai multe camere, ce judecă în primă instanță, în complet format din 3 judecători și doi consilieri, și doar, cu un judecător, în cazurile care nu ridică probleme de

⁶⁹ I. Leș, *loc. cit.*, „Juridica”, 2001, nr. 9–10, p. 379.

⁷⁰ I. Leș, *op. cit.*, 2005, p. 60.

⁷¹ I. Leș, *loc. cit.*, „Juridica”, 2001, nr. 9–10, p. 379.

principiu sau dificultăți speciale. Eșalonul doi este format din *Tribunalele administrative superioare*, în număr de 16, denumite în unele landuri, *Curți administrative*, compuse din mai multe secții, ce judecă în apel. Călea ordinară a apelului poate fi exercitată în baza unei legi din anul 1996, numai dacă aceasta este autorizată de tribunalul superior. Curtea Administrativă Federală, aflată în vârful piramidei, dispune de mai multe secții și hotărăște, în principiu, în complet format din 5 judecători. Principala competență este aceea de a judeca cererile în revizuire îndreptate împotriva hotărârilor pronunțate de Tribunalele administrative superioare⁷².

În ce privește competența *tribunalelor administrative* din **Germania**, aceasta este mai puțin întinsă decât cea a tribunalelor administrative franceze, sistemul de jurisdicție fiind în linii mari asemănător, existând și deosebiri, în special în privința *procedurii de judecată* și a *modului de organizare a instanței supreme*.

În principiu, competența tribunalelor administrative se răsfrânge asupra tuturor litigiilor de drept public care nu au o natură constituțională, sau care nu au fost atribuite printr-o lege federală altei jurisdicții⁷³.

Contenciosul funcției publice este atribuit în totalitate, instanțelor de contencios administrativ.

În **Austria**, stat federal se distinge între *actele de autoritate ale administrației*, emise în baza clasicelor drepturi regaliene, supuse controlului Camerelor administrative independente, Curții Administrative federale și respectiv, celei Constituționale, pe de-o parte și *actele de gestiune*, emise cu aplicarea regulilor dreptului civil, supuse controlului instanțelor ordinare⁷⁴.

Create la 1 ianuarie 1991, cu scopul de a descongiona Curtea Administrativă, jurisdicție administrativă de casare, unică până în acel moment, *Camerele administrative independente* soluționează plângerile împotriva contravențiilor („*infracțiuni de natură administrativă*”), recursurile persoanelor ale căror drepturi au fost încălcate prin exercitarea unei puteri de constrângere sau injoncțiune, materiile care le sunt atribuite prin legislația statului federal sau cea a Landurilor precum și recursurile vizând încălcarea obligației de a decide în primul și în cel de-al doilea caz citate⁷⁵. Cu toate acestea, doctrina și jurisprudența au subliniat în repetate rânduri, obligația Statului de a respecta drepturile fundamentale și în ceea ce privește gestiunea civilă a administrației.

Camerele administrative independente austriece dispun de competența de a emite decizii executorii, supuse controlului de legalitate al *Curții Administrative* și respectiv, controlului *Curții Constituționale*. Ele se bucură, în plus, de o independență funcțională (în sensul că, membrii săi nu se supun nici unui control) dar și organică (în sensul existenței unor garanții statutare, cum ar fi caracterul nerevocabil al mandatului). Această independență este întărită printr-o organizare colegială: deciziile sunt luate de regulă în complet format din trei membri, cu unele

⁷² *Ibidem*.

⁷³ I. Leș, *op. cit.*, 2005, p. 93.

⁷⁴ K. Stöger, în coordonator G. Vrabie, p. 46.

⁷⁵ B. Chaloyard, *loc. cit.*, „Revue internationale de droit comparé”, 2001, nr. 2, p. 429.

excepții, cum ar fi *recursul pentru exces de putere*. Cu toate acestea, independența nu este totală, deoarece, pe de-o parte, membrii săi sunt numiți de Guvernul de Land, iar pe de altă parte, principiile procedurale reprezintă regulile opozabile autorităților administrative.

Potrivit art.103 din Constituția **Italiei**, „Consiliul de Stat și celelalte jurisdicții administrative judecă litigiile care implică administrația publică și care au ca obiect drepturile guvernanților, precum și libertățile fundamentale în domeniile stabilite de lege”⁷⁶.

Consiliul de Stat este instanță de apel, competența în fond revenind *tribunalelor regionale administrative*, instituite printr-o lege adoptată în anul 1971. Apelul nu constituie singura cale de atac îndreptată împotriva hotărârilor pronunțate de tribunalele regionale dar constituie principalul mijloc procedural ce poate conduce la desființarea unei sentințe date de prima instanță. Sentințele date de tribunalele regionale administrative pot fi cenzurate și pe calea revizuirii și a terței opoziții⁷⁷.

Consiliul de Stat italian își realizează funcția de judecată în cadrul secțiilor jurisdicționale. Acestea, în număr de trei, judecă litigiile ce sunt date în competența lor în complet format din 5 membri cu vot deliberativ. În prezent, el este o instanță de apel, competența în primă instanță revenind *tribunalelor regionale administrative*. Deciziile Consiliului de Stat pot fi atacate totuși și cu recurs în fața Curții de Casație, dar numai pentru probleme de competență. Asemenea Consiliului de Stat francez, Consiliul de Stat italian are și funcții consultative, realizate în cadrul a trei secții distincte de cele ce exercită atribuții jurisdicționale⁷⁸.

Pentru Sicilia, funcțiile Consiliului de Stat se realizează de un Consiliu de Justiție Administrativă, cu competențe în această regiune administrativă.

Tribunalele administrative regionale sunt structuri locale ale justiției administrative. În capitala fiecărei regiuni își are sediul un astfel de tribunal, în total fiind 20 de asemenea tribunale. Fiecare tribunal administrativ este compus dintr-un președinte și alți 5 judecători administrativi.

Nici în **Belgia**, Consiliul de Stat și celelalte jurisdicții administrative nu dețin monopolul contenciosului actelor administrației. Într-un sistem monist, puterea judiciară este în principiu, competentă pentru a rezolva conflictele care apar la nivelul administrației. Astfel, responsabilitatea exercitării puterii publice și a agenților săi sau valabilitatea contractelor administrative îi revin de plin drept. Contenciosul funcției publice, învățământului, amenajării teritoriului și urbanismului revin secțiunii administrative a Consiliului de Stat⁷⁹.

Tot în **Belgia**, *contenciosul pentru exces de putere*, vizând recursurile în anulare pentru încălcarea formelor, fie ele substanțiale, fie emise sub sancțiunea nulității, exces sau deturnare de putere, este de competența Consiliului de Stat, mai

⁷⁶ *Constituția Republicii Italiene*, traducere A. Popescu, București, Editura All Educational, Colecția Constituțiile statelor lumii, 1998, p. 47.

⁷⁷ I. Leș, *loc. cit.*, Juridica, 2001, nr. 9–10, p.380.

⁷⁸ I. Leș, *op. cit.*, 2005, p.113.

⁷⁹ F. Delpéréé, în *op. cit.*, coordonator G. Vrabie, p. 90.

exact a secției sale administrative, în timp ce *contenciosul de plină jurisdicție* al actelor sau faptelor administrației este de competența tribunalelor ordinare, existând însă și situații în care, unele litigii ce țin de contenciosul de plină jurisdicție sunt atribuite instanțelor administrative⁸⁰.

În **Olanda**, există un sistem de control al actelor administrative, ce prezintă trei caracteristici și anume: rolul important al recursurilor administrative; multitudinea jurisdicțiilor administrative și rolul deosebit al judecătorului judiciar⁸¹.

Potrivit doctrinei olandeze, sub aspectul independenței ca și al procedurii, situația jurisdicțiilor administrative (care examinează deciziile organismelor publice) prezintă unele particularități. Cetățeanul nemulțumit de o astfel de decizie trebuie mai întâi să adreseze un recurs administrativ la autoritatea emitentă sau la autoritatea ierarhic superioară, fiind apoi posibil să introducă un recurs jurisdicțional la *Camera administrativă a Tribunalului de mare instanță*. Pentru cauzele vizând dreptul securității sociale se poate apoi adresa unui tribunal specializat în această materie, iar pentru celelalte cauze de natură administrativă, apelul va fi introdus la *secția de procedură administrativă a Consiliului de Stat*. În ce privește acest din urmă organism, independența sa a fost în repetate rânduri pusă în discuție, membrii Consiliului de Stat făcând parte și din secțiunea legislativă, care formulează avize asupra proiectelor de lege⁸².

În **Spania**, instituția contenciosului administrativ apare ca o necesitate obiectivă pentru legiuitorul spaniol, cu scopul de a se pune sub control juridic activitățile materiale și inactivitatea administrației, pentru a se putea executa cu promptitudine propriile decizii judiciare și pentru a se adopta măsuri preventive care să asigure eficacitatea procesului⁸³.

Tribunalul Suprem din **Spania**, prin secția de contencios administrativ este unica instanță în materia recursurilor contencioase împotriva actelor și dispozițiilor Consiliului de Miniștri, Comisiilor delegate ale Guvernului și Consiliului General al Puterii Judiciare, precum și a actelor și dispozițiilor Parlamentului, Curții Constituționale și Tribunalului de Conturi. Este vorba doar de actele cu caracter administrativ ale autorităților enumerate și nu de actele cu caracter jurisdicțional. *Audiencia Nacional* are o competență limitată la actele miniștrilor, secretarilor de stat și la unele recursuri cu caracter devolutiv. Competența secției de contencios administrativ a tribunalelor superioare este circumstanțiată la controlul actelor ce emană de la autoritățile autonome și ale altor entități locale. Tribunalele municipale de contencios administrativ au o competență determinată de lege, ce vizează recursurile îndreptate împotriva actelor administrative emise de autoritățile publice locale, fiind instanțe de fond în materie⁸⁴.

⁸⁰ V. Prisăcaru, *op. cit.*, p. 10 și urm.

⁸¹ *Idem*, p. 18.

⁸² P. Akkermans, F. Goudappel, în *op. cit.*, coordonator G. Vrabie, p. 300 și urm.

⁸³ L. Vișan, *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă*, „Revista de drept public”, 2005, nr. 2, p. 65.

⁸⁴ I. Leș, *loc. cit.*, „Juridica”, 2001, nr. 9–10, p. 380.

Există aspecte comune ce caracterizează procedura în fața jurisdicțiilor administrative, care se regăsesc în majoritatea statelor Uniunii Europene.

Majoritatea legislațiilor procesuale prevăd necesitatea unei proceduri prealabile sesizării instanței administrative.

În general, sesizarea instanței administrative este limitată în timp printr-un termen scurt, considerat ca fiind un termen strict procedural.

Deși, în majoritatea procedurilor administrative, dezbaterea sunt publice, câmpul de aplicare a principiului publicității în cadrul jurisdicțiilor administrative nu are caracterul și întinderea publicității din procedura civilă, *procedura administrativă* având totuși un caracter preponderent scris⁸⁵.

În **Grecia**, *Consiliul de Stat* este competent nu doar în materia recursurilor împotriva deciziilor Curților Administrative ci și în materia unor acțiuni directe ce vizează anularea unor acte administrative ca primă și ultimă instanță⁸⁶.

Curțile administrative de apel sunt competente să judece în primă și ultimă instanță, cauzele determinate de contractele administrative, apelurile împotriva deciziilor pronunțate de tribunalele administrative de primă instanță, recursurile pentru exces de putere, introduse de unii funcționari administrativi și alte persoane împotriva actelor administrative individuale privind situația lor⁸⁷.

În **Finlanda**, partea cea mai importantă a recursurilor soluționate de *Curtea Administrativă Supremă* privește deciziile pronunțate de *tribunalele administrative* și de *consiliile prefecturilor*. Curtea judecă, de asemenea, recursurile împotriva deciziilor Consiliului de Miniștri, ale ministerelor, ale direcțiilor centrale ca și recursurile împotriva hotărârilor pronunțate de „*tribunalele apelor*” și de tribunalul de impozit pe cifra de afaceri⁸⁸.

Jurisdicțiile administrative propriu-zise nu au o competență generală în domeniul contenciosului administrativ, deși regula este că ele sunt competente, în lipsa unei dispoziții legale contrare. În acest cadru, litigiile de competență Curții Administrative Supreme privesc, în ordinea importanței, planificarea urbană și construcțiile, pensiile funcționarilor publici, afacerile comunale, cele sociale precum și litigiile privind apele.

Judecătorii din instanțele de contencios administrativ, inclusiv cei ai *Curții Administrative Supreme* nu sunt magistrați propriu-ziși, ci funcționari administrativi cu atribuții jurisdicționale.

⁸⁵ *Idem*, p. 382.

⁸⁶ Ph. Spyropoulos, *Institutions of Public Law*, „Revue européenne de droit public”, Esperia Publications Ltd., vol. 9, 1997, no. 4, p. 1147.

⁸⁷ V. Prisăcaru, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁸ *Idem*, p. 11.