



CZU: 342.5:340.131.(478)

SURSELE LEGALITĂȚII CA PRINCIPIU AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Mihail DIACONU,
doctor în drept, conferențiar universitar

Articolul este consacrat problemei surselor legalității ca principiu al administrației publice. Atenția este axată în principal pe conturarea setului de surse ale legalității, elucidarea normelor juridice relevante în domeniu și argumentarea necesității asigurării calității conținutului acestora în vederea garantării efective a respectării principiului în cauză.

Cuvinte-cheie: administrație publică, act administrativ, legalitate, cod administrativ, principii de drept administrativ, surse ale legalității.

SOURCES OF LEGALITY AS A PRINCIPLE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Mihail DIACONU,
Doctor of Law, Associate Professor

The article is devoted to the issue of sources of legality as a principle of public administration. Attention is focused mainly to outline the set of sources of legality, to elucidate the relevant legal norms in the field and to the argumentation of the need to ensure the quality of their content in order to guarantee effective compliance the principle in question.

Keywords: public administration, administrative act, legality, administrative code, principles of administrative law, sources of legality.

Introducere. În doctrină, este unanim recunoscută corelația intrinsecă între apariția dreptului administrativ și *principiul legalității*, întrucât însăși existența dreptului administrativ presupune faptul că administrația este supusă regulilor de drept [5, p. 281].

Dincolo de setul de obligații concrete ale autorităților administrației publice, care formează în ansamblul lor conținutul principiului legalității, cel mai important este că principiul dat desemnează supunerea administrației față de numeroasele reguli juridice, naționale sau internaționale, scrise sau nescrise, imanente sau exterioare administrației, ce se constituie în conceptul general de *surse de legalitate* [9, p. 45; 10, p. 264]. Evident că de conținutul și calitatea acestor depinde substanțial nivelul legalității în activitatea administrației publice.

Scopul prezentului studiu rezidă în principal în conturarea setului de surse ale legalității ca principiu al administrației publice, elucidarea normelor juridice relevante în domeniu și argumentarea necesității asigurării calității conținutului acestora în vederea garantării efective a respectării principiului în cauză.

Rezultate obținute și discuții. În virtutea principiului legalității, autoritățile publice sunt obligate, în cadrul activității pe care o desfășoară, să res-

pecte conținutul legii, în sensul de a emite sau a adopta acte administrative în vederea organizării și executării legii, fără însă a o modifica sau completa [20, p. 107].

Semnificația de bază a acestui principiu al dreptului administrativ stă, în fapt, în subordonarea administrației Constituției și legii, subordonare ce reprezintă garanția cetățenilor împotriva arbitrarului, incoerenței și ineficacității acțiunii autorităților publice [14, p. 52].

Potrivit principiului în discuție, actele administrative normative (actele care conțin dispoziții generale și impersonale și care se adresează unui număr nedeterminat de persoane) ale organelor administrației publice centrale și locale trebuie să fie conforme legii, iar actele administrative individuale (actele care conțin dispoziții concrete și care produc drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina unor persoane dinainte determinate) trebuie să fie emise în conformitate și cu actele administrative normative, respectându-se ierarhia acestor acte [10, p. 265].

Relevante în context sunt prevederile *Legii cu privire la actele normative* nr. 100/2017 [15], potrivit cărora:

- art. 3 alin. (4): „Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative

de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune; b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia”.

- art. 16: „ (...) (2) Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome sunt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior pentru executarea cărora se emit sau se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective. În clauza de adoptare a actelor normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome se indică expres actul normativ superior în temeiul căruia acestea sunt emise sau aprobate. (3) Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome se elaborează în termenele prevăzute de actele normative superioare sau într-un termen rezonabil pentru elaborarea acestora și pentru realizarea prevederilor lor (...).”



- art. 18: „Actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea.”

Așadar, strict vorbind, drept izvoare ale legalității pot fi identificate Constituția, legile și ordonanțele Guvernului, ca norme care au forța legilor, precum și actele normative ale organelor administrative pe care un alt organ administrativ subordonat ierarhic trebuie să le respecte atunci când acționează [12, p. 44].

Un alt moment ce ține de conținutul normativ al legalității constă în faptul că în secolul al XX-lea s-a produs o multiplicare a izvoarelor dreptului administrativ, în special în Europa. În prima sa parte, sistemele juridice naționale se inspirau din principiul legicentrismului și al doctrinei constituționalității, urmate de respectarea efectivă și jurisdicțională a Constituției. Acestea interesau raporturile dintre puterile publice, în special, contribuind la descifrarea rașunilor constituționale ale acțiunii administrative.

Pe parcurs, cooperarea juridică internațională s-a dezvoltat esențialmente prin intermediul tratatelor internaționale, accelerată de construcția regională și comunitară, trecută și actuală, ce presupune transpunerea în dreptul național a regulilor comunitare.

Tratatele internaționale au fost considerate, multă vreme, ca aparținând „legalității internaționale”, și nu „legalității interne”, deoarece obligă statele față de alte state și nu față de proprii resortisanți [16, p. 243]. Odată însă cu semnarea *Convenției Europene a Drepturilor Omului* și mai ales cu constituirea Uniunii Europene, situația s-a schimbat radical.

Prin urmare, în prezent, la izvoarele tradiționale ale dreptului administrativ, se adaugă, din ce în ce mai mult, dreptul comunitar și regula intervenției judecătorești în controlul respectării normelor adoptate în spațiul administrativ european. Față de proliferarea surselor dreptului administrativ, autorii vorbesc despre *principiul juridicității activității administrației*: el arată că legea nu este unicul izvor al acțiunii

administrative, ea mai fiind supusă regulilor dreptului, fie că acestea decurg din principiile constituționale, din dreptul internațional, din actele guvernamentale sau din practica judiciară europeană ori națională.

Astfel, putem constata că respectarea principiului legalității nu înseamnă numai conformitatea actelor administrative cu legile interne, dar și cu normele internaționale și de drept european [9, p. 45; 10, p. 268].

În acest sens, sunt relevante dispozițiile art. 3 alin. (3) din *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017 [15], care prevăd expres: „Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene.”

Sub aspect comparat, notăm că în Franța, sistemul de drept administrativ este marcat de principiul legalității, legalitatea fiind înțeleasă în sens larg, potrivit noțiunii clasice de dispoziție legală, ca fiind orice constrângere legală/juridică căreia executivul i se supune. Principiul legalității aplicat administrației, deci, regula potrivit căreia administrația trebuie să acționeze conform legii/dreptului [1, p. 135]. În același timp, administrația trebuie să se supună tratatelor internaționale. Potrivit art. 55 al *Constituției* actuale, tratatele și acordurile ratificate la timp/corect au prioritate față de legile naționale. În fine, administrația trebuie să respecte dreptul Uniunii Europene, căreia i se recunoaște efectul direct și superioritatea [1, p. 135-136].

La acest subiect, A. A. Trăilescu [20, p. 108] menționează că legalitatea actelor administrative presupune conformitatea lor și cu principiile generale ale dreptului administrativ (cum ar fi predictibilitatea normelor juridice, încrederea legitimă a cetățenilor în organele administrative, siguranța juridică, egalitatea, proporționalitatea (acest principiu desemnează că legalitatea regulilor interne/comunitare este supusă condiției ca mijloacele folosite să fie corespunzătoare obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv [2, p. 76], nediscriminarea etc.) crea-

te și promovate de jurisprudența constantă a Curții Europene de Justiție și de cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, unele dintre ele fiind codificate de Tratatul de la Lisabona [19] și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului [7].

Este de menționat în context că în ceea ce privește reflectarea principiului legalității în Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa [18], vom reține inserarea pentru prima dată, printre drepturile cetățeanului, a dreptului la „buna administrare”, ce constituie un pas înainte în recunoașterea necesității unei activități de administrare în respectul drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor [14, p. 31-32].

Sub acest aspect se prevede că:

1. Orice persoană are dreptul de a beneficia de un tratament imparțial și echitabil și într-un termen rezonabil, din partea instituțiilor, a organismelor și agenților Uniunii, în ceea ce privește problemele sale.

2. Acest drept implică, în special:

a) dreptul fiecărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale, care ar putea să o afecteze în mod nefavorabil;

b) dreptul de acces al fiecărei persoane la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime referitoare la confidențialitate și secretul profesional;

c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.

3. Orice persoană are dreptul la despăgubiri din partea Uniunii pentru pagubele cauzate de către organismele, instituțiile sau agenții acesteia, aflați în exercițiul funcțiunii, conform principiilor generale comune și drepturilor statelor membre.

4. Orice persoană se poate adresa instituțiilor Uniunii într-una dintre limbile Constituției și are dreptul de a primi răspuns în aceeași limbă.

Fiecare instituție a Uniunii Europene (UE) (Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul de Miniștri, Comisia Europeană și Curtea de Justiție) acționează „în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin Constituție, conform procedurilor și condițiilor prevăzute prin aceasta” [3, p. 39-40].

Sintetizând cele expuse, vom nota că principiul legalității presupune, totodată, ca prevederile dreptului intern



să fie suficient de accesibile, precise și previzibile, trebuind să fie interpretate și aplicate în conformitate cu standardele *Convenției Europene a Drepturilor Omului* [9, p. 46] și cu experiența democratică a Uniunii Europene.

Așadar, sub aspect calitativ, este foarte important ca întregul sistem de norme juridice cărora administrația trebuie să se supună să fie suficient de clare, coerente și precise, bine sistematizate și accesibile [21, p. 66]. În acest sens, în statele europene tot mai mult se pledează pentru codificarea procedurii administrative.

Nimeni nu contestă însă că în sistemele de drept contemporane, caracterizate prin pluralitate de izvoare și prin dificultatea de reducere la un singur criteriu de ierarhie normativă, codificarea este un demers greu de realizat [13, p. 436]. Cu toate acestea, adoptarea unei reglementări distincte privind procedura administrativă necontencioasă permite, în timp, orientarea și raționalizarea activității autorităților investite cu prerogative de autoritate publică, dar, mai ales, contribuie la protejarea cetățenilor împotriva arbitrarului administrativ, rezumând legislativ problemele fundamentale ale dreptului public contemporan. Este vorba despre aspecte precum: supunerea administrației legalității, regimul actelor administrative, dar, în egală măsură, garanțiile acordate celor administrați [4, p. 86].

În esență, codificarea procedurii administrative constituie în mod real un efort de codificare a dreptului administrativ în sine, precum și a principiilor fundamentale ale dreptului administrativ, care ar trebui să se afle la baza orientării conduitei autorităților administrației publice în raporturile lor cu particularii și să garanteze drepturile acestora în fața administrației [4, p. 87].

Pe plan european, având în vedere că principiul legalității este o chestiune de ordin constituțional, asistăm la încercări de codificare comunitare atât cu privire la procedurile administrative, cât și cu privire la justiția administrativă [13, p. 436].

În urma unui studiu de drept comparat aprofundat, se concluzionează că, pentru moment și într-un viitor plauzibil, este mai bine a se face codificări legislative parțiale și sectoriale

având la bază dezvoltarea progresivă și prudent pragmatică a jurisprudenței Uniunii, considerându-se că o codificare prematură ar risca să creeze un sistem rigid și inflexibil de norme juridice, care vor trebui modificate printr-o multitudine de reguli derogatorii, pentru a răspunde problemelor de fond [3, p. 39].

În viziunea noastră [10, p. 267], asemenea studii și experiențe sunt deosebit de binevenite și pentru țara noastră, dat fiind faptul că și la noi este necesară o consolidare serioasă a procedurii administrative în vederea asigurării eficiente a respectării legalității în activitatea administrației publice.

La acest capitol, în anul curent s-au înregistrat deja unele rezultate concrete, prin adoptarea și publicarea *Codului administrativ al Republicii Moldova*, care urmează să intre în vigoare la 1 aprilie 2019, act normativ care aduce o serie de inovații în materie de procedură administrativă, procedură prealabilă și procedura contenciosului administrativ, în vederea asigurării legalității nu doar în activitatea administrației publice, dar și în activitatea instanțelor de contencios administrativ axată pe soluționarea litigiilor dintre particulari și administrație.

Dintre cele mai relevante dispoziții în acest sens ale *Codului administrativ* vom cita următoarele [6]:

- art. 1 – *Legislația administrativă*: „(1) Legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la îndeplinirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. (2) Legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi și în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova. (3) Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sunt emise în temeiul legii și nu contravin ei.”;

- art. 3 – *Scopul legislației administrative*: „Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării

respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.”;

- art. 4 – *Legislația administrativă și tratatele internaționale*: „Dacă printr-un tratat internațional la care Republica Moldova este parte sunt stabilite alte dispoziții decât cele prevăzute de legislația administrativă, se aplică dispozițiile tratatului internațional.”;

- art. 21 – *Legalitatea*: „(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. (2) Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. (3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege”;

- art. 28 – *Eficiența*: „(1) Procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. (2) Procedura administrativă se realizează în scris, dacă caracterul urgent al măsurii nu cere o realizare verbală a procedurii administrative.”;

- art. 29 – *Proportionalitatea*: „(1) Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. (2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. (3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă, dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.”;

- art. 30 – *Securitatea raporturilor juridice*: „(1) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. (2) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public”;



- art. 31 – *Motivarea*: „Actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate”;

- art. 32 – *Comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice*: „(1) Procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. (2) În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.”;

- art. 36 – *Supremația dreptului*: „(1) Instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat. (2) Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.”;

- art. 38 – *Audierea juridică și dreptul la un proces echitabil*: „(1) Înaintea fiecărei decizii judecătorești pe fond, participanților la proces li se oferă posibilitatea de a-și expune punctul de vedere. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris. (2) Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanță de judecată independentă, imparțială și instituită prin lege. În acest scop, instanța de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a procesului.”;

- art. 39 – *Accesul liber la justiție*: „(1) Controlul judecătorec al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.”

- art. 43 – *Contradictorialitatea și egalitatea în drepturi procedurale a participanților la proces*: „Examinarea judiciară a cauzelor de contencios administrativ se desfășoară în

baza principiului contradictorialității și al egalității în drepturi procedurale a participanților la proces.” etc.

În **concluzie**, subliniem că dincolo de inovațiile aduse de *Codul administrativ*, inclusiv în materia conturării cerințelor legalității în activitatea administrației publice, ca sursă importantă a acesteia, totuși, conținutul Codului, după cum ne-am expus cu ocazia unui alt demers științific [8, p. 109-110] și după cum atestă și alți cercetători [11, p. 72-81], necesită o analiză profundă în vederea unei interpretări corecte, întrucât există și dispoziții care, cu regret nu sunt suficiente de clare și precise, după cum o cer standardele europene în materie de legislație (cum ar fi, bunăoară, art. 168 alin. (3) din Cod). Asemenea eforturi sunt mai mult necesare în condițiile în care respectarea legalității în activitatea administrației depinde substanțial de calitatea surselor acesteia.

Bibliografie

- Alexandru I. *Drept administrativ comparat*. București: Lumina Lex, 2000.
- Andrescu M. *Proportionalitatea – principiu constituțional*. În: *Dreptul*, 2010, nr. 2.
- Apostol Tofan D. *Instituții administrative europene*. București: C.H. Beck, 2006.
- Apostol Tofan D. *Necesitatea codificării procedurii administrative*. În *Revista de Drept Public*, 2002, nr. 1.
- Auby J. M. *Droit public*. Tome I. *Theorie generale de L'Etat et Droit Constitutionnel. Droit Administrative*. 3-eme edition. Collection Collectivites Terntonales, Dinge par J. Moreau. Paris: Economica, 1995.
- Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al RM* nr. 309-320 din 17.08.2018.
- Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* din 4 noiembrie 1950 (Roma), Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Nr. 1298-XIII din 24.07.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 21.08.1997, nr. 54-55/502.
- Diaconu M. *Aspecte ale contenciosului administrativ în lumina Codului administrativ al Republicii Moldova*. În: *Jurnal Juridic Național: teorie și practică*, 2018, nr. 6.
- Diaconu M. *Conținutul și particularitățile legalității ca principiu fundamental al administrației publice*. În: *Legea și Viața*, 2012, nr. 5.

10. Diaconu M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*: Monografie. Chișinău: S.n., 2013.

11. Iacob I. *Recursul administrativ potrivit Codului Administrativ al Republicii Moldova. Cererea prealabilă*. În: *Jurisprudența – componentă de bază a proceselor de integrare și a comportamentului legal modern, materiale ale conferinței internaționale științifico-practice din 2-3 noiembrie 2018*. Chișinău, 2018.

12. Iorgovan A., Moraru I., Mustăța D. *Legalitatea actelor administrative*. București: Editura Politică, 1985.

13. Lazăr R.A. *Codificarea – soluție necesară și perfectă a asigurării funcționării principiului legalității?* În: *Juridica* 2001, nr. 11-12.

14. Lazăr R.A. *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*. București: All Beck, 2004.

15. *Legea cu privire la actele normative* nr. 100 din 22.12.2017. În: *Monitorul Oficial al RM* Nr. 7-17 din 12.01.2018.

16. Morand-Deville J. *Cours de droit administratif*. 2-e edition. Paris: Montchrestien, 1991.

17. Trailescu A.A. *Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalității actelor administrative*. În: *Curentul juridic*, Anul IX, nr. 1 (44), 2011.

18. *Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*. București: Institutul European din România, 2004. [resurs electronic]: http://www.clr.ro/menu1/tratat_constitutie.pdf.

19. *Tratatul de la Lisabona 2007/C 306/01* (de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de Instituire a Comunității Europene), semnat la 13 decembrie 2007. [resurs electronic]: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:RO:HTML>.

20. Trăilescu A.A. *Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalității actelor administrative*. În: *Curentul juridic*, Anul IX, nr. 1 (44), 2011.

21. Vișan L. *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă*. În: *Revista de Drept Public*, 2005, nr.2.

DESPRE AUTOR /
ABOUT AUTHOR

Mihail DIACONU,

doctor în drept,

conferențiar universitar,

Doctor of Law, Associate Professor

e-mail: diaconu@mail.ru