

AUTORITĂȚILE ADMINISTRATIVE INDEPENDENTE

Asist. univ. dr. Gîrleşteanu George
Asist. univ. dr. Robert Bischin*

L'apparition, dans l'administration publique roumaine des institutions telles « les autorités administratives indépendantes » qui exercent leurs fonctions spécifiques sous le signe de l'indépendance, catégorie juridique qui peut être fluide du point de vue juridique et qui apparaît parfois comme contradictoire dans les termes, représente un phénomène relativement nouveau pour la société roumaine, à commencer avec l'adoption de la Constitution de 1991.

Les autorités administratives indépendantes forment aujourd'hui un ensemble de structures originales dans l'appareil de l'administration roumaine d'État. L'image générale de ces institutions juridiques est celle des organismes dont la création a pour but l'exercice d'actions soustraites aux influences politiques et aux pressions de différents intérêts économiques ou professionnels, dans certains domaines d'activité considérés « sensibles » et qui nécessitent une protection impartiale.

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

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

Dreptul francez a cunoscut și cunoaște în continuare o reală controversă la nivel doctrinar și jurisprudențial legată de valoarea juridică a autorităților administrative independente. Spre deosebire de sistemul de drept român unde, după cum enunțasem anterior și vom dezvolta în continuare, aceste instituții cunosc o dublă fundamentare juridică, constituțională și legală, în Franța, în momentul apariției acestei noi categorii juridice, un text constituțional care să le consacre ca atare lipsea. La baza constituirii acestei noi categorii juridice de autorități cu o configurație juridică inedită a stat inițiativa legislatorului francez. Crearea prin lege a acestor noi instituții a suscitat interesul doctrinei juridice franceze care a optat pentru denumirea lor ca "autorități administrative independente". Mai trebuie subliniat faptul că jurisprudența Consiliului Constituțional francez și a Consiliului de Stat este oscilată în ceea ce privește aceste autorități mai ales datorită neconsacrării lor la nivel constituțional și datorită faptului că în general, după cum vom evidenția ulterior, existența acestora intră într-o oarecare contradicție cu principiile fundamentale de organizare a administrației statale.

* Aurorii sunt cadre didactice la Facultatea de Drept și Științe Administrative a Universității din Craiova

În dreptul român, Constituția României din 1991 consacră un loc aparte acestor autorități denumite în continuare "autorități administrative *autonome*". Astfel, în Capitolul V denumit "Administrația publică", Secțiunea I, "Administrația publică centrală de specialitate", art. 116, care prezintă structura aparatului administrativ central, normează: (1) "Ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului". (2) "Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome". De asemenea, în art. 117 alin. (3) se precizează că "Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică".

Consacrarea acestor autorități de către constituantul român impune câteva precizări importante prin prisma consecințelor normative produse.

O primă consecință normativă ce se desprinde din analiza acestor dispoziții constituționale este aceea că înființarea acestor organisme specializate este lăsată la latitudinea Parlamentului. Constituantul român a prevăzut înființarea acestor autorități nu ca pe o obligație constituțională ce incumbă legislativului, ci ca pe o posibilitate, în cazul în care acesta consideră că existența lor este necesară într-un anumit domeniu etatic. De asemenea, crearea și reglementarea cadrului specific în care își desfășoară activitatea aceste autorități se poate face potrivit art. 117 numai printr-un anumit tip de lege ca act al Parlamentului, și anume legea organică. Astfel, rezultă că Guvernul, care prin intermediul instituției ordonanței poate "legifera", nu poate înființa astfel de organisme; doar Parlamentul le poate crea¹.

O a doua consecință normativă ce se desprinde este aceea că aceste autorități nu sunt subordonate Guvernului. În acest sens trebuie interpretat art. 116 alin. (2) din Constituție care normează practic două tipuri de organe de specialitate ce se pot fi constituite: organe de specialitate în subordinea Guvernului ori a ministerelor și autorități administrative autonome. Se poate observa că, dacă în ceea ce privește prima categorie de organe de specialitate constituantul a prevăzut în mod expres că se găsesc în subordinea guvernului sau a ministerelor, cât privește cea de-a doua categorie de asemenea organe nu se mai menționează nimic. O interpretare logică conduce la concluzia evidentă că acestea din urmă s-a dorit a nu se găsi într-un raport de dependență față de organele administrației publice centrale.

2. Autonom-Independent. Evocarea cadrului normativ specific acestor instituții atrage fără îndoială atenția asupra unui element de diferență între sintagma folosită de către constituantul român -autorități administrative *autonome*- și aceea utilizată de către noi în această parte introductivă -autorități administrative *independente*. Există oare o diferență între cele două categorii?

Din punctul nostru de vedere cele două sintagme desemnează aceeași instituție juridică atât în fapt cât și în drept. Dicționarul explicativ al limbii române definește termenul de "independent" prin cel de "autonom" și invers, pe cel de "autonom" prin "independent". Cei doi termeni apar astfel din punct de vedere gramatical ca fiind sinonimici. Același lucru considerăm că se întâmplă și din punct de vedere juridic. Se poate pune însă întrebarea care ar fi rațiunea folosirii de către constituantul român din 1991 a termenului de "autonom" în detrimentul celui de "independent" utilizat începând cu mai bine de trei decenii în urmă de către doctrina juridică franceză și de către jurisdicțiile constituționale și administrative din hexagon? Cei doi termeni prezintă o diferență de

¹Anumite autorități administrative independente sunt create de către constituantul însuși - Avocatul poporului art. 58-60, Consiliul Suprem de Apărare a Țării art. 119, Consiliul Superior al Magistraturii art. 133-134, Consiliul Economic și Social art. 141, Parlamentul delimitând cadrul legislativ de funcționare a acestor instituții.

semantică: independent "sună" mai puternic decât autonom; independent conduce cu gândul la o nondependență de tip absolut, autonom la una relativă. Momentul revoluției române din 1989 probabil că era prea aproape de cel în care constituantul a decis prin adoptarea Constituției din 1991 să consacre posibilitatea de creare a unor organisme care la prima vedere ar părea că scapă controlului etatic. Conștiința constituantului român cu siguranță era încă impregnată de efectele negative rezultate din experiența societății românești condusă de instituții și persoane care scapau efectiv oricărui control. Astfel, s-a optat pentru folosirea termenului de "autonom" și nu a celui de "independent".

În ceea ce ne privește vom utiliza sintagma de autorități administrative *independente*. Aceste instituții se găsesc totuși într-un anumit raport de dependență față de puterea publică dintr-un anumit moment. Utilizarea termenului de "independent" are menirea a sublinia continuu faptul că raportul de dependență al acestor organisme trebuie să fie redus la un minim necesar astfel încât să-și poată desfășura în condiții de imparțialitate activitatea pentru care au fost create.

În continuare vom încerca să găsim o definiție cât mai adecvată conceptului de autorități administrative independente și să trasăm pe cât posibil caracteristicile generale ale acestora. Precizăm încă de la început că un asemenea demers de trasare a unui tipar specific instituției în cauză, prin prisma diversității acestora, este destul de dificil. O trasare exactă și imuabilă a coordonatelor fundamentale ale acestor organisme nu este însă de dorit deoarece există riscul ca unele dintre acestea, considerate ca atare de către creatorul lor, legiuitorul, să nu dea seamă de acest tipar. Astfel, vom opta pentru o abordare generală, largă a conceptului pornind analiza de la esența juridică a termenilor ce compun sintagma de autorități administrative independente.

3. Autorități. Sensul uzual al termenului de "autoritate" atunci când este folosit în limbajul juridic semnifică exercitarea unei puteri de comandament, de decizie².

Doctrina juridică franceză optează de comun acord pentru o concepție în ceea ce privește aceste instituții reliefată prin cuvintele lui G. Dupuis, pentru care autoritatea "(...) *se distinge de un agent; ea exercită competențe și nu se mulțumește doar în a îndeplini atribuții; ea poate să modifice ordinea juridică prin acte normative unilaterale sau plurilaterale - prin decizii sau convenții (...)*"³.

În același sens, J. Chevalier se referă la un adevărat "*statut de autoritate, tradus prin existența unei puteri de decizie*", subliniind faptul că văzute ca autorități, autoritățile administrative independente întrunesc ambele sensuri ale termenului. "*În primul rând, pentru că funcția lor nu este de gestiune ci de organizare (de reglare) (...). Apoi, pentru că acestea dispun, pentru a îndeplini funcția ce le-a fost conferită, de putere de decizie care le oferă posibilitatea de a modifica ordinea juridică și situațiile individuale (...)*"⁴

După cum se poate observa, reliefaarea caracterului de "autoritate" are drept fundament capacitatea acestor organisme de a dispune și exercita o putere de decizie reală prin care acestea pot modifica ordinea juridică. Totuși, realitatea juridică, atât franceză, cât și română, demonstrează faptul că anumite asemenea organisme, calificate drept autorități, nu beneficiază decât de o putere de recomandare sau de aviz (Consiliul Legislativ, Consiliul Economic și Social), neavând capacitatea de a decide efectiv. Însă, "(...) *ceea ce contează este influența lor, puterea de persuasiune, legitimitatea ce le este recunoscută pentru a*

² MARIE-JOSÉ GUÉDON, *Les autorités administratives indépendantes*, Ed. L.G.D.J, Paris, 1991, p.49.

³ G.DUPIUIS, *Les autorités administratives indépendantes*, Ed. P.U.F, Paris, 1988, p.15.

⁴ JACQUES CHEVALIER, *Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes*, J.C.P, 1986, I, 3254.

asigura organizarea unui sector sau aplicarea unei legi, mai mult decât întinderea puterii lor normative"⁵.

Aproximativ în aceleași coordonate se plasează și R. Chapus⁶ care distinge diferitele organisme utilizând drept criteriu noțiunea de "*administrație activă*", în considerare apartenenței acestor organisme la sistemul administrației de stat. Acest autor realizează un partaj între, pe de o parte, organe ale "administrației active care decid", iar, pe de altă parte, alte organisme ce au ca funcție esențială consilierea sau controlarea administrației active. Acestea din urmă sunt considerate drept "*organisme consultative*" și nu ca "autorități administrative independente" (exemplu, cazul Avocatului Poporului). Chiar dacă observă că aceste organisme nu beneficiază de putere de decizie, R. Chapus admite că "*(...) avizul acestora poate avea o mare autoritate morală (...)*".

În urma acestor precizări, considerăm, și ne raliem astfel unei anumite părți a doctrinei franceze (M. Gentot și G. Dupuis), că termenul de "autoritate" înglobează într-o concepție extensivă, *nu doar* acele organisme care după cum precisasem anterior beneficiază de o reală putere de a lua decizii reglementare și individuale, *ci și* acelea cărora le incumbă responsabilități într-un proces administrativ de decizie sau control, exercitând o "putere de influențare" sau o "magistratură morală" considerate drept autorități de către legiuitor sau constituant.

Lărgirea cadrului clasic al noțiunii de autoritate se produce astfel îndeosebi prin voința legiuitorului care crează neconștient astfel de organisme denumite ca atare dar fără a beneficia de putere de decizie. Într-o manieră plastică, doctrina franceză își exprimă prin raportul Consiliului de Stat prezentat de F. Gazier și Y. Cannac în 1983 interesul suscitată de acest proces de lărgire specific termenului de "autoritate": "*Aceste organisme sunt dotate cu o putere autonomă de decizie sau de influență într-un sector determinat. Aceasta poate fi o autoritate morală sau o influență determinantă. Noțiunea de autoritate nu trebuie întotdeauna luată în considerare în sensul său strict juridic. Dar ea implică faptul că organismul nu trebuie rezumat doar la sarcinile de a analiza și a consilia, că acesta nu se limitează la a face constatări sau a emite avize prealabile deciziilor asupra cărora nu a avut nicio influență. Din contră, intervențiile sale chiar dacă nu se traduc prin veritabile decizii cu înclinație juridică, dar îmbrăcând forma unui aviz, a unei propuneri sau recomandări, pentru că se potrivesc de o manieră suficientă, și se înserează într-o într-o acțiune coerentă și neîntreruptă, se impun cu forță și fundamentează așadar autoritatea*".

4. Administrative. În ceea ce privește lămurirea acestei probleme se impun două precizări preliminare: pe de o parte, este administrativ în principiu organul ce are drept funcție de bază executarea și care face parte din rândul organelor sistemului administrației de stat; pe de altă parte, trebuie văzut care sunt consecințele normative ale calificării drept administrativ a unui anumit organ.

Prima chestiune în cauză s-ar părea că se impune dintr-o aplicare strictă și rigidă a principiului separației puterilor în stat. Astfel, dacă asemenea autorități nu constituie nici un dezmembrământ al puterii legislative, nici un mod de exprimare a autorității judiciare, aparțin în mod necesar puterii executive a statului, ocupând un loc în administrația de stat.

O asemenea concluzie reprezintă un silogism fals deoarece realitatea juridică dovedește faptul că există autorități independente precum Avocatul Poporului ce nu dau seama de ea (această instituție nu face parte din puterea executivă fiind considerată de

⁵ MICHEL GENTOT, *Les autorités administratives indépendantes*, 2 édition, Ed. Montchrestien, Paris, 1994, paragraful 13.

⁶ R.CHAPUS, *Droit administratif général*, tome I, 1990, p.149, 308.

legiuitor drept o "autoritate publică"). Deci, există anumite autorități independente ce eșapează o calificare ce pare a implica faptul că sunt înglobate puterii executive⁷.

Constituantul român, prin plasarea acestor autorități în Capitolul V denumit "Administrația publică", Secțiunea I, "Administrația publică centrală de specialitate", reia această idee a apartenenței de principiu a acestora la puterea executivă. Totuși, în urma celor evidențiate, concluzia corectă pe care o reținem este cea că aceste autorități independente pot face parte din sistemul administrației de stat astfel cum le plasează într-o manieră generală constituantul român, dar pot în același timp să nu aparțină acestei sfere de competență.

Cât privește cel de-al doilea aspect în cauză, esența juridică a noțiunii de autoritate administrativă, trebuie văzut care sunt coordonatele principale ale acestei noțiuni care, necunoscând o definiție legală, apare la prima vedere destul de fluidă și imprecisă.

Într-o manieră generală autoritățile administrative ar putea fi definite ca fiind acele organe colective sau individuale care acționează, adoptă acte cu caracter juridic, în numele unei persoane publice⁸. Această definiție apare însă insuficientă din punct de vedere juridic deoarece acțiunea desfășurată *în numele statului* aparține nu numai așa-ziselor "autorități administrative", dar și altor autorități (șeful statului, autoritățile legislative, autoritățile jurisdicționale etc.).

Un alt criteriu care ar putea fi reținut în calificarea unei autorități ca fiind de natură administrativă este cel *al naturii actelor adoptate* de către acesta. Astfel, constituie autoritate administrativă organul ce edictează acte cu caracter administrativ, adică acte care nu sunt nici de natură legislativă, nici jurisdicțională, nici de drept privat. Fără îndoială, și o asemenea definiție este susceptibilă de critici prin prisma faptului că anumite organe ce nu aparțin domeniului administrației de stat au capacitatea să adopte acte cu caracter administrativ, acte de executare.

În urma acestor precizări se poate observa că noțiunea de autoritate administrativă pe care o avem în vedere apare ca fiind destul de fluidă, fiind aproape imposibil de găsit un criteriu de distingere imuabil care să contureze cât mai exact sfera acestor autorități. Totuși, putem trage câteva concluzii:

- aceste autorități administrative independente acționează în numele și pe seama statului;
- sunt persoane juridice de drept public;
- aceste organisme aparțin în principiu administrației de stat dar pot deasemenea să facă parte și din altă sferă de competență;
- ele exercită în principiu competențe specifice de tip administrativ, de executare sau punere în executare, dar pot exercita și alte tipuri de competențe;
- adoptă în general acte de natură administrativă.

5. Independente. Termenul de "independent-ă" cunoaște în drept o utilizare restrânsă. Constituția României îl utilizează în art. 1 alin. (1) când normează caracterul statului român ca independent ("România este stat... *independent*...") sau în art. 124 alin. (3) statuând independența judecătorilor ("Judecătorii *sunt independenți*...") ori în art. 133 alin. (1) în care vorbește despre independența justiției ("...este garantul *independenței justiției*").

Prin "independență" s-ar putea înțelege o absență totală a controlului. O asemenea caracteristică, înțeleasă de o manieră strictă, atașată acestor autorități administrative este însă de neacceptat: nici un organ al statului nu poate scapa în întregime controlului.

⁷ MICHEL GENTOT, *op.cit.*, paragraful 14.

⁸ MARIE-JOSÉ GUÉDON, *op.cit.*, p.49.

Calificarea acestor autorități administrative ca fiind independente trebuie înțeleasă într-o manieră nuanțată deoarece aceasta în principiu nu corespunde imaginii tradiționale a administrației, loc în care sunt acestea plasate constituțional. Administrația, conform tradiției constituționale și politice românești, nu este în principiu independentă, ci ea este subordonată Guvernului și prin prisma acestuia Parlamentului.

Articolele 102 alin. (1) -"*Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice*"- și 120 alin. (1) -"*Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice*"- din Constituție trasează principiile esențiale ce guvernează arhitectura administrației publice românești fundamentând-o pe principiul constituțional al unității și indivizibilității statului prevăzut în art.1 alin.(1) -"*România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil*", excluzând a priori orice idee de independență înțeleasă ca absență a subordonării centrale⁹

Evocarea caracterului independent al acestor autorități administrative necesită un paralelism cu "independența" de care se bucură colectivitățile teritoriale ale statului. Astfel, corelarea art.1 alin.(1) cu 120 alin. (1) din Constituție impune mai multe consecințe normative.

În primul rând, indivizibilitatea proclamată a statului nu interzice existența colectivităților infra-etatice, însă această pluralitate de colectivități, ce reprezintă în același timp centre de decizie administrativă, se situează în interiorul statului, persoană juridică fundamentală și unicul titular al suveranității și garant al unității statului. Primatul statului din punct de vedere instituțional, și a ordinii juridice etatice, provoacă în mod necesar un "fenomen de dominanță" a statului și deci a puterii centrale în raport cu instituțiile plasate pe eșaloanele inferioare.

În al doilea rând, libera administrare a colectivităților teritoriale normată în art. 120 prin prisma principiului constituțional al descentralizării și autonomiei locale își găsește limita în "*prerogativele statului (...) ce nu pot fi nici restrânse nici private de efect chiar și temporar*"¹⁰. Rezultă deci fără echivoc faptul că aceste instituții descentralizate se bucură de un anumit gen de "independență", ținând cont de personalitatea lor juridică, alegerea autorităților și puterea lor de decizie), și anume o autonomie relativă ce menține o legătură de dependență în raport cu puterea centrală a statului (Parlament, Guvern), legătură asigurată prin diferite mijloace - tutela, controlul administrativ și bugetar etc.

Această legătură de dependență a diferitelor autorități administrative față de centru etatic este învederată și de dispozițiile art. 102 alin. (1) care normează faptul că Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice. Practic, prin acest articol, are loc constituționalizarea *principiului subordonării administrative*. În vederea realizării scopului proxim al Guvernului, asigurarea realizării politicii interne și externe a țării, acesta are nevoie de un instrument prin care să acționeze, administrația publică. Astfel, sintagma "*exercită conducerea generală a administrației publice*" relevă în principiu preeminența voinței Guvernului concretizată printr-o putere de comandament și control, ierarhia Guvern-Administrație găsindu-și fundament în unitatea puterii executive ce rezultă din unitatea statului.

În urma acestor precizări, se poate observa că autoritățile administrative independente apar ca instituții "în ruptură" în raport cu art. 102 alin. (1), independența fiind contrariul subordonării ierarhice. Compatibilitatea fenomenului acestor autorități

⁹ *Idem.*, p.38.

¹⁰ Consiliul Constituțional francez, Dec. din 25 febr. 1982.

administrative cu Constituția este admisă la noi chiar de către constituant care prin dispozițiile art. 116 alin. (2) relevă excluderea de principiu a acestor instituții de la principiul subordonării administrative ierarhice față de Guvern: "*Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome*".

Totuși, independența de care se bucură aceste autorități "*este fragilă și nu interzice anumite controale*"¹¹ după cum vom vedea ulterior, fiind o independență, o autonomie relativă. Chiar dacă aceste instituții așa-zise independente eșapează unei puteri ierarhice și tutelare, ele rămân în continuare supuse unui control parlamentar și jurisdicțional al actelor lor.

6. Definiție generală. Se poate observa în urma analizei termenilor ce compun sintagma de "autorități administrative independente" faptul că trasarea coordonatelor principale ale acestor autorități și mai ales reunirea acestora sub forma unei definiții cuprinzătoare reprezintă un demers dificil și susceptibil de numeroase critici.

În ceea ce ne privește achiesăm unei definiții largi rezultate din doctrina franceză¹² care consideră că *autoritățile administrative independente reprezintă organisme publice non jurisdicționale cărora legiuitorul sau constituantul le conferă misiunea de a regulariza sau organiza sectoare sensibile, de a veghea la respectul anumitor drepturi ale celor administrați, instituții ce sunt dotate cu garanții statutare și puteri ce le permit să exercite funcțiile lor specifice fără a fi supuse în principiu influenței guvernământului.*

¹¹ MICHEL GENTOT, *op.cit.*, paragraful 15.

¹² *Idem.*, paragraful 15.