
POSSIBLE SYSTEMS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE – EXAMEN DE DREPT COMPARAT

Dacian C. DRAGOȘ, Daniel BUDA, Alina CHERECHEȘ

The article presents the main models of administrative justice, the differences between them and the importance of choosing one or another. Romania, being engaged in a process of modernisation of the national administration, has to take care also of the means to control the administration, the most important of which is the judicial control of administrative decisions. Over the years, two systems have struggled for supremacy in administrative justice: the French system, characterized by the existence of the administrative courts, separate from the judicial courts, and the British system, where all law suits, including the administrative ones, are judged by judicial courts.

Dacian DRAGOȘ, lector univ. dr. la Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea “Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca.

Daniel BUDA, asistent univ. la Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea “Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca.

Alina CHERECHEȘ, cadru didactic asociat la Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea “Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca.

1. Viziunea clasică, trihotomică, asupra competenței de a judeca litigiile administrative. Evoluția ei în timp. Din punct de vedere formal, teoria contenciosului administrativ împarte sistemele de drept în trei mari grupe:

a) *sistemul administratorului judecător*, dominant în majoritatea statelor până la revoluția burgheză din Franța, deoarece nu exista o separație clară a jurisdicției administrative de administrația activă. Se spunea că “a judeca administrația înseamnă tot a administra”¹.

b) *sistemul francez al jurisdicției speciale administrative* (tribunalele administrative și Consiliul de Stat). Principiul separării jurisdicției administrative

de jurisdicția judiciară și de administrația activă își găsește explicația în rolul ostil pe care l-au jucat tribunalele în timpul revoluției franceze², în principiul separației puterilor în stat, precum și în ideea că litigiile administrative au un specific aparte, un caracter exorbitant față de litigiile dintre particulari³.

Pentru că administrația nu putea fi judecată de tribunalele ordinare, ea trebuia supusă unui alt tip de control. Acesta este motivul pentru care a stat la baza creării progresive a unei jurisdicții administrative separate de cea judiciară.

Specificul sistemului francez constă în faptul că justiția administrativă are propriul său organ suprem, anume secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat, care este autoritate a puterii executive, nu a celei judiciare, și este formată din consilieri juridici – funcționari publici, și nu judecători⁴.

¹ Jacques Chevallier, *L'Élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1970 p.39.

² Jürgen Schwarze, *Droit administratif européen*, vol.I, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Bruylant, Bruxelles, 1994, p.114; J.Chevallier, *op.cit.*, p.73 ; André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, vol.I, 9^e édition, Paris, 1994, p.431.

³ J. Chevallier, *op.cit.*, p.74.

⁴ Gustave Peiser, *Droit administratif général*, 20^e édition, Dalloz, 2000, p.210; René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 8^e édition, Montchrestien, Paris, 1999, p.8.

Modelul francez a fost preluat, în mod sensibil diferit, și de alte sisteme de drept. Tribunale administrative și Consilii de Stat există, astfel, în Belgia, Italia, Spania, Olanda, Luxemburg, Grecia, Columbia, Thailanda, etc. În țările de inspirație germanică însă (Germania, Austria, Suedia, Finlanda, Elveția), chiar dacă a fost preluat modelul francez, acesta a suferit unele mutații, cum ar fi cele vizând lipsa caracterului consultativ al Consiliului de Stat și natura acestuia de jurisdicție administrativă separată de jurisdicția de drept comun, însă compusă din magistrați și făcând parte din ordinul judecătoresc⁵.

c) *sistemul anglo-saxon*, care nu recunoaște dualismul de jurisdicții și în care competența de a judeca litigiile administrative revine instanțelor de drept comun, alături de celelalte categorii de litigii. Este vorba despre principiul *unității de jurisdicție*, în opoziție cu sistemul francez, al *dualității de jurisdicții*. Acest sistem este adoptat în S.U.A, Marea Britanie, Australia, Israel, India, China⁶, etc.

d) *Opoziția dintre cele două sisteme, francez și anglo-saxon, a devenit tot mai mult o chestiune de ordin istoric, datorită evoluției contemporane a acestora.*

Deși se menține dualitatea de jurisdicții, în Franța și în țările de inspirație franceză judecătorul administrativ face loc, tot mai mult, judecătorului judiciar, în anumite materii expres prevăzute de lege, iar în sistemul anglo-saxon asistăm la un proces de proliferare a jurisdicțiilor administrative speciale, de asemenea în anumite materii⁷. Totodată, păstrând această tendință de omogenizare, tot mai multe sisteme de drept combină jurisdicțiile administrative cu cele judiciare și cu sistemul administratorului-judecător, acesta din urmă ca o etapă premergătoare intentării unei acțiuni în justiție.

Cu toate acestea, în opinia prof. A.Iorgovan, “nu se poate susține că în țările anglo-saxone s-a ajuns la o dualitate de jurisdicții, pentru că în Marea Britanie, Camera Lorzilor, iar în S.U.A., Curtea Supremă au rămas autoritățile supreme unice, care asigură unitatea de interpretare a dreptului”⁸. Dimpotrivă, într-o altă opinie, prof. Y.Gounin susține că în prezent dualitatea de jurisdicții este doar în aparență o trăsătură specifică dreptului administrativ francez, tocmai datorită înmulțirii jurisdicțiilor speciale din țările anglo-saxone⁹.

De asemenea, tot ca un rezultat al evoluției sistemelor de drept, și-au făcut apariția și soluții *mixte*, între cea franceză și cea anglo-saxonă, care partajează competențele între cele două jurisdicții, și care sunt de o mare diversitate¹⁰.

Referitor la dinamica organizării contenciosului administrativ în țările europene, s-a spus că, dacă la sfârșitul secolului XIX, cu excepția Marii Britanii și a Irlandei, majoritatea statelor europene au preluat modelul francez, pe parcursul secolului XX aceste state și-au organizat tot mai mult contenciosul administrativ în mod autonom, elementele definiției ale acestei evoluții fiind constituționalizarea jurisdicțiilor administrative, integrarea lor în puterea judiciară și apropierea procedurii contenciosului administrativ de procedura civilă¹¹.

⁵ Yves Gounin, *Droit administratif*, Hachette Livre, Paris, 2000, p.165.

⁶ Y. Gounin, *op.cit.*, p.166.

⁷ Competența generală a judecătorului judiciar în ceea ce privește actele administrației, a fost apărută de doctrinari și a dat satisfacție până de curând, sistemul fiind considerat mai simplu și mai unitar. S-a spus că judecătorii asigură mai bine independența în soluționarea litigiilor, iar dificultățile de competență care apar în cazul dualității de jurisdicții sunt eliminate. Această optică a pierdut însă teren în fața argumentelor ce susțin specializarea tot mai accentuată a judecătorilor, necesară datorită legislației tot mai stufoase, precum și specificului activității administrative; de asemenea, garanțiile de independență pot fi asigurate și de un judecător administrativ, fapt demonstrat în Franța, unde independența Consiliului de Stat a depășit-o pe cea a Curții de Casație. Sistemul dualist este însă și criticat: s-a afirmat, de exemplu, că fiind judecător în propria cauză, administrația este preocupată mai mult de exercitarea puterii publice cu care este investită decât de protecția drepturilor administrațiilor. Pentru alte argumente pro și contra celor două sisteme, a se vedea Y. Gounin, *op.cit.*, p.166; G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.32; C. G. Rarincescu, *op.cit.*, p.51; Tudor Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p.167; Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, ediție revăzută și adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001p.333; Ioan Alexandru, *Administrația publică – teorii, realități, perspective*, Editura Lumina Lex, 1999, p.534.

⁸ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol.I, Editura Nemira, 1996, p.380.

⁹ Y. Gounin, *op.cit.*, p.166.

¹⁰ José Cretella Junior, *Droit administratif comparé*, Editora da Universidade de Sao Paulo, Bresil, 1973, p.229.

¹¹ Jacques Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Editions Monchrestien, Paris, 1993, p.438.

e) În concluzia celor spuse mai sus, în prezent sistemele la care s-a ajuns în urma evoluției istorice pot fi împărțite, din punct de vedere formal, în: a) sisteme în care contenciosul administrativ aparține unor jurisdicții paralele, separate de jurisdicția de drept comun, și care au în frunte o *curte supremă administrativă*; b) sisteme cu secții specializate de contencios administrativ în cadrul instanțelor de drept comun sau curți administrative, înglobate în jurisdicția de drept comun, cu o singură curte supremă, și c) sisteme în care contenciosul administrativ revine instanțelor de drept comun, alături de celelalte pricini – penale, civile, comerciale, etc.

Indiferent însă de sistemul adoptat, majoritatea statelor păstrează și chiar dezvoltă, alături de contenciosul administrativ, vechiul sistem al “administratorului-judecător”, care în variantă modernă se concretizează în așa-numitele *autorități administrativ-jurisdicționale* sau *quasi-jurisdicționale*. Aceste autorități administrative au sarcina de a judeca litigiile generate de propriile acte sau de actele altor autorități administrative, înainte ca reclamantul să se adreseze instanței judecătorești, folosind mai mult sau mai puțin metode specifice justiției.

2. Reglementarea competenței de a judeca litigiile de contencios administrativ în câteva sisteme de drept.

2.1. State cu dualitate de jurisdicții sau de inspirație franceză.

2.1.1. Franța. Controlul deciziilor administrative este atribuit în Franța unor jurisdicții speciale administrative, în fruntea cărora se află, așa cum am mai arătat, Consiliului de Stat, care cumulează rolul de autoritate consultativă a Guvernului cu cel de jurisdicție supremă administrativă. Jurisdicția administrativă nu are însă monopolul acestei materii, competențele fiind partajate cu justiția de drept comun.

Evoluția criteriilor de delimitare a competenței jurisdicțiilor administrative în raport cu cele judiciare nu a avut un traseu lipsit de dificultăți, dimpotrivă. Interpretarea principiului separației puterilor a oscilat întotdeauna între două concepții: o concepție organică, după care sunt rezervate jurisdicției administrative toate litigiile născute din activitatea persoanelor publice, și o alta, materială, conform căreia tribunalele administrative sunt competente să judece litigiile născute din acțiuni ce vizează interesul general, supuse unui regim derogator de la dreptul comun; această ultimă concepție era menită să includă în sfera competenței judecătorului administrativ actele administrative emise de structuri private, însărcinate cu girarea unui serviciu public¹².

La începutul secolului XX, un curent doctrinar reprezentat în principal de Duguit și Jeze a făcut din *serviciul public* criteriul pentru delimitarea celor două ordine de jurisdicție; intrată în declin la scurt timp după aplicarea sa, teoria serviciului public este în prezent dificil de considerat ca și criteriu de determinare a competenței judecătorului administrativ, fiind înlocuită cu o diversitate mare de criterii, printre care se numără *serviciul public*, *puterea publică*, *regimul juridic aplicabil*, *persoana publică*¹³.

În concluzie, în prezent principiul este cel conform căruia “judecătorul administrativ judecă activitatea administrativă”, adică are o competență de drept comun în această materie. S-a acordat întâietate, prin urmare, criteriului material, deoarece acest criteriu permite atribuirea în competența judecătorului administrativ și activitatea administrativă a persoanelor private.

Incertitudinile cu privire la criteriile de determinare a competenței au dus la consacrarea noțiunii de “indici de competență”, care sunt: *legătura dintre fond și competență*, respectiv *puterea publică*¹⁴.

Astfel, ca regulă generală, de fiecare dată când unui litigiu îi este aplicabil regimul juridic administrativ, acesta va fi judecat de judecătorul administrativ; de asemenea, atunci când administrația utilizează, în activitatea sa, mijloace derogatorii de la dreptul comun privat, litigiile născute în legătură cu această activitate vor reveni tot judecătorului administrativ¹⁵.

La origine, Consiliul de Stat a avut o competență de drept comun în judecarea litigiilor administrative, însă din 1953 aceasta a fost transferată unui număr de 28 de tribunale administrative, Consiliul de Stat păstrând o competență de atribuțiune, pentru litigiile cele mai importante. Consiliul de

¹² Martine Lombard, *Droit administratif*, 3^e edition, Editions Dalloz, Paris, 1999, p.343.

¹³ Charles Debbasch, Jean-Claude Ricci, *Contentieux administratif*, 7^e edition, Editions Dalloz, Paris, 1999, p.40.

¹⁴ M. Lombard, *op.cit.*, p.341; Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.108-109.

¹⁵ R. Chapus, *op.cit.*, p.103.

Stat rămânea însă *instanță de apel* pentru toate litigiile aduse în fața tribunalelor administrative, această prerogativă permițându-i să mențină unitatea jurisprudenței în materie administrativă¹⁶.

Ulterior, prin Legea din 31 decembrie 1987, intrată în vigoare la 1 ianuarie 1989, au fost instituite trei grade de jurisdicție administrativă: tribunalele administrative (35), curțile de apel (7) și Consiliul de Stat¹⁷.

Repartizarea competențelor între cele trei grade de jurisdicție este realizată după cum urmează¹⁸:

a) tribunalele administrative au, în ceea ce privește litigiile administrative, o competență de drept comun, *de ordine publică*.

Competența teritorială aparține, în principiu, tribunalului în a cărui rază teritorială se află sediul autorității care a emis actul (însă numeroase derogări de la acest principiu sunt consacrate prin legi speciale, pentru a nu aglomera tribunalul administrativ parizian¹⁹).

Compunerea instanței este reglementată derogator de la dreptul comun în anumite cauze, cum ar fi contenciosul individual al agenților publici, în materie de pensionare, taxe locale, etc.. În acest caz, hotărârea este dată de un singur judecător²⁰.

b) curțile de apel sunt instanțe de apel *de drept comun* pentru deciziile tribunalelor administrative, cu unele excepții prevăzute expres în lege.

Competența teritorială aparține, evident, curții de apel în a cărei rază teritorială se află tribunalul a cărui decizie este atacată. Dacă sunt conexate două pricini, iar cauza astfel conexată este trimisă uneia dintre cele două curți de apel, aceasta va judeca litigiul, chiar dacă una din cererile conexate nu-i revenea în atribuție. Dacă, însă, cererile sunt adresate ambelor curți de apel, fiecare instanță va sesiza secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat, pentru a se desemna instanța care va judeca ansamblul cererilor.

c) Consiliul de Stat are o competență de atribuțiune:

1. judecă *în primă și ultimă instanță* recursul în anulare contra decretelor Președintelui Republicii sau ale primului ministru, indiferent dacă sunt individuale sau normative; judecă litigiile vizând funcționarii numiți prin decret de către Președintele Republicii; actele administrative a căror aplicabilitate depășește sfera unui singur tribunal administrativ; litigii administrative care depășesc sfera jurisdicției franceze (de exemplu actele emise în străinătate); actele normative ale miniștrilor; actele miniștrilor emise obligatoriu după avizul Consiliului de Stat; recursurile pentru exces de putere contra actelor adoptate de organe colegiale cu competență națională (autorități administrative independente, etc.); alte competențe stabilite prin legi speciale, cum ar fi cele în materia alegerilor pentru Parlamentul European (Legea din 7 iulie 1977).

2. ca *instanță de apel*, judecă apelurile împotriva deciziilor pronunțate în primă instanță de tribunalele administrative, în anumite materii cum ar fi recursul în aprecierea legalității, recursurile în materia alegerilor municipale și cantonale, etc²¹.

¹⁶ Guy Brabant, Nicole Questiaux, Céline Wiener, *Le controle de l'administration et la protection des citoyens (étude comparative)*, Editions Cujas, Paris, 1973, p.20.

¹⁷ Structura Consiliului de Stat cuprinde: a) 4 secțiuni administrative (finanțe, interne, lucrări publice, social), o secțiune de studii și rapoarte, și b) formațiunile contencioase, care sunt: 10 subsecțiuni de instrucție, secția de contencios și plenul secției de contencios (10 membri) - G. Peiser, *Droit administratif général*, 2000, p.211, Gilles Darcy, Michel Paillet, *Contentieux administratif*, 3^e edition, Editions Dalloz, Armand Colin, Paris, 2000, p.76; M. Lombard, *op.cit.*, p.339; Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.171.

¹⁸ G. Peiser, *Droit administratif général*, 2000, p.236.

¹⁹ Spre exemplu, contenciosul individual al agenților publici revine tribunalului de la domiciliul acestora; la fel contenciosul măsurilor de poliție administrativă - G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.85; M. Lombard, *op.cit.*, p.339. Acțiunea în contencios administrativ exercitată în urma controlului de tutelă administrativă este de competența tribunalului în a cărui rază teritorială își are sediul organismul sau colectivitatea controlată; litigiile referitoare la contracte administrative sau cvasicontracte administrative sunt de competența tribunalului de la locul executării acelui contract, etc. - Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.216.

²⁰ Legea din 8 februarie 1995. Magistratul nu este, în acest caz, o "jurisdicție distinctă" de cea din care face parte, prin urmare nu suntem în prezența unei derogări veritabile de la principiul colegialității instanței - R. Chapus, *op.cit.*, p.51.

²¹ Din acest punct de vedere, există o partajare a competenței în apel între Curțile de apel și Consiliul de stat - a se vedea, pentru detalii, M. Lombard, *op.cit.*, p.339; R. Chapus, *op.cit.*, p.261.

3. ca *instanță de casație*, judecă recursurile împotriva deciziilor pronunțate de jurisdicțiile inferioare care statuează în ultimă instanță – în principal, în prezent, de Curțile de apel, precum și de Curtea de Conturi sau alte jurisdicții specializate. Casația poate fi cu trimitere sau cu reținere. Tendința manifestată de Consiliul de Stat este aceea de a reține cauzele spre rejudecare. Astfel, o statistică efectuată în 1992 arată că din 35 de decizii casate, doar 13 au fost trimise judecătorului fondului spre rejudecare. Explicația acestei practici se găsește în dorința de a nu prelungi definitivarea cauzei, adică în rațiuni de eficacitate și celeritate²².

În calitate de “judecător suprem al ordinului jurisdicțiilor administrative”, Consiliul de Stat are și alte atribuții, cum ar fi acelea de a emite regulatoare de competență pentru jurisdicțiile subordonate, de a hotărî conexarea unor cauze, de a se pronunța asupra recursurilor în interesul legii, precum și de a emite avize privitoare la unele probleme de drept ce prezintă dificultate²³.

Unii autori francezi critică modul de repartizare a competențelor în sânul jurisdicției administrative, în sensul că procedurile de soluționare a incidentelor privind competența sunt complicate²⁴.

Competența tribunalelor judiciare (de drept comun) de a judeca litigii administrative derivă din lege (contenciosul impozitelor directe, al securității sociale, de exemplu) sau este consacrat pe cale *jurisprudențială* – s-a considerat, spre exemplu, că judecătorul judiciar este competent să soluționeze cauzele vizând proprietatea privată și libertățile individuale²⁵.

*Chestiunile prejudiciale de drept comun*²⁶ sunt soluționate întotdeauna de jurisdicțiile judiciare, când apar în cursul unui proces de contencios administrativ, însă reciproca nu este valabilă, deoarece jurisdicțiile de drept comun nu sunt obligate întotdeauna să trimită soluționarea chestiunii prejudiciale denatură administrativă judecătorului administrativ²⁷. Din jurisprudența Tribunalului de conflicte se desprinde însă distincția, în acest ultim caz, între interpretarea actelor administrative și aprecierea validității acestora, și apoi, în plan secundar, o altă distincție, între actele normative și cele individuale²⁸.

Dualitatea de jurisdicție în materie administrativă a fost consacrată și de Consiliul constituțional, în mod implicit, prin două decizii (1980, 1987), prin această jurisprudență înalta autoritate jurisdicțională constituțională garantând independența și existența separată a jurisdicției administrative, alături de cea judiciară²⁹.

²² Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, *Institutions administratives*, 7^e edition, Editions Dalloz, 1996, p.290; M. Lombard, *op.cit.*, p.339; G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.79.

²³ În acest ultim caz, Consiliul de Stat este sesizat în vederea emiterii avizului de către un tribunal sau o curte de apel, dacă instanța consideră că problema de drept apărută în cauză este dificil de soluționat; sesizarea Consiliului de Stat este facultativă, iar avizul acestuia nu se impune instanței inferioare. Nerespectând însă soluția dată de Consiliul de Stat prin aviz, instanța inferioară se expune unei casări a sentinței sale, deoarece este puțin probabil ca instanța supremă să-și schimbe punctul de vedere până când cauza ajunge în fața ei, în recurs - Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.115;

²⁴ G. Peiser, *Droit administratif général*, 2000, p.237.

²⁵ J.-M. Auby, J.-B. Auby, *op.cit.*, p.290; M. Lombard, *op.cit.*, p.339; G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.80.

²⁶ Care sunt de competența unei alte jurisdicții, dar de care depinde soluționarea litigiului *pendinte*. A se vedea, pentru detalii, Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 6^e edition revue, Edition Dalloz, Armand Colin, Paris, 1999, p.603.

²⁷ Y.Gounin, *op.cit.*, p.163; A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op.cit.*, p.465; J.-M. Auby, J.-B. Auby, *op.cit.*, p.290; Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.111.

²⁸ Astfel, tribunalele judiciare pot interpreta întotdeauna actele normative, pe când actele individuale pot fi interpretate doar de instanțele penale. Instanțele civile vor trimite, prin urmare, chestiunea prejudicială spre soluționare jurisdicției administrative, cu excepția a două cazuri, când actul va fi interpretat de acestea: este vorba de situația în care actul care trebuie interpretat nu poate fi detașat de un litigiu dat expres prin lege în competența jurisdicției civile, și atunci când este vorba de un act clar, indubitabil, care nu prezintă dificultăți în interpretare. În ceea ce privește aprecierea legalității actelor administrative normative, se face din nou distincție între jurisdicția civilă și cea penală, doar aceasta din urmă având plenitudine de competență în a aprecia legalitatea actelor administrative. Judecătorul civil va avea competența de a aprecia legalitatea actului normativ doar în mod excepțional, în cazul în care prin actul respectiv se aduce atingere gravă dreptului de proprietate privată. În privința actelor individuale, principiul este că nici jurisdicția penală și nici cea civilă nu au competența de a le aprecia legalitatea; cu toate acestea, există o divergență perpetuă între Secția penală a Curții de Casație și Tribunalul de conflicte pe această temă – a se vedea Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.115..

²⁹ J.-M. Auby, J.-B. Auby, *op.cit.*, p.290; M. Lombard, *op.cit.*, p.339; G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.32.

Recunoașterea dualității de jurisdicție ca principiu de rang constituțional, chiar dacă nu este prevăzut în Constituție, a provocat o dispută în jurul chestiunii de a ști dacă *printr-o lege se poate atribui tribunalelor judiciare competența de a judeca litigiile administrative* (în concret, era vorba despre contestarea actelor emise de Consiliul concurenței, autoritate administrativă)³⁰. Cu alte cuvinte, *jurisdicția administrativă beneficiază sau nu de exclusivitate în domeniul litigiilor administrative?*

Răspunzând acestei întrebări, Consiliul constituțional a statuat că: 1) principiul separației jurisdicției administrative de cea judiciară nu are un temei constituțional; 2) cu toate acestea, jurisdicția administrativă beneficiază de un domeniu de competență rezervat ei, în temeiul “concepției franceze a separației puterilor în stat”, care este un principiu cu valoare constituțională; 3) în fine, există și excepții de la acest principiu, și anume “materile rezervate prin natura lor judecătorului judiciar”, precum și derogările întemeiate pe “o mai bună administrare a justiției”, în aceste din urmă cazuri fiind posibilă stabilirea prin lege a unei competențe diferite de cea a judecătorului administrativ.

Existența a două ordine distincte de jurisdicție antrenează inevitabil probleme de “frontieră” între competența jurisdicției administrative și a celei judiciare.

*Conflictele de competență între jurisdicțiile administrative și cele judiciare sunt rezolvate de Tribunalul de conflicte*³¹.

Doctrina franceză identifică patru tipuri de conflicte de competență³²: a) *pozitive*, când prefectul revendică, în calitate de autoritate administrativă și în profitul jurisdicției administrative, un conflict dedus în mod eronat jurisdicției judiciare. Reciproca nu este posibilă, adică nu se poate sustrage un litigiu din competența judecătorului administrativ. Prin urmare, singurul scop al acestei proceduri este protejarea administrației de a nu fi judecată de ordinul judiciar.

b) *negative*, atunci când o instanță administrativă și una judiciară se declară, pe rând, necompetente, declinându-și fiecare competența în favoarea celeilalte jurisdicții. În acest caz, tribunalul de conflicte determină instanța competentă.

c) *sesizarea Tribunalului de conflicte pentru prevenirea unui conflict negativ* – atunci când a doua jurisdicție sesizată consideră că la rândul său se va declara necompetentă, trebuie să sesizeze Tribunalul de conflicte pentru ca acesta să precizeze instanța competentă. În cazul jurisdicțiilor “suverane” – Curtea de Conturi, Consiliul de Stat, sesizarea Tribunalului de conflicte este facultativă.

d) Tribunalul de conflicte devine, în mod excepțional, instanță de fond în cazul în care există *contrarietate de hotărâri* pronunțate în aceeași cauză de către două jurisdicții care s-au declarat ambele competente (“conflict de decizii”). Dreptul de sesizare a tribunalului aparține în acest caz particularului, în termen de 2 luni de la pronunțarea ultimei hotărâri.

Dualitatea de jurisdicții conferă un specific aparte și problemei *autorității lucrului judecat*.

Astfel, apar frecvent situații în care instanța ordinară sesizată cu o excepție de ilegalitate declară un act administrativ legal, dar acesta este considerat ulterior ilegal de judecătorul administrativ, sau, dimpotrivă, actul este găsit ilegal dar judecătorul administrativ refuză ulterior să-l anuleze. Din păcate, limitele principiului autorității de lucru judecat fac ca aceste contradicții să persiste³³.

Hotărârile penale au autoritate absolută de lucru judecat pentru jurisdicția administrativă, însă numai pentru chestiunile de fapt constatate de instanța penală. Cu toate acestea, și aici se face distincție între hotărârile de achitare și cele de condamnare, deoarece ele nu au aceeași importanță pentru ordinul paralel. În cazul primelor, judecătorului administrativ I se recunoaște, totuși, dreptul de a aprecia chestiunile de fapt.

³⁰ G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.37.

³¹ Organ arbitral, situat între cele două ordine de jurisdicție, Tribunalul de conflicte are o compunere paritară, pentru a se asigura egalitatea celor două jurisdicții: patru reprezentanți ai Consiliului de Stat și patru ai Curții de Casație, al nouălea membru fiind ministrul justiției, care și prezidează tribunalul - Y. Gounin, *op.cit.*, p.163, G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.44; A. de Laubadère, J.C.Venezia, Y. Gaudemet, *op.cit.*, p.465; Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.119; G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien, *op.cit.*, p.593.

³² G. Peiser, *Droit administratif général*, 2000, p.231; M. Lombard, *op.cit.*, p.339; Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.115; A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op.cit.*, p.470; G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien, *op.cit.*, p.593.

³³ A se vedea, pentru detalii, J.-M. Auby, J.-B. Auby, *op.cit.*, p.295; M. Lombard, *op.cit.*, p.339; Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.159; G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien, *op.cit.*, p.593.

Interdicțiile de apreciere dispar, în principiu, în privința aspectelor *de drept*, judecătorul administrativ nefiind împiedicat în a constata existența unui temei pentru răspunderea administrativă a autorului delictului, chiar dacă el a fost achitat de instanța penală³⁴.

Jurisdicțiile administrative specializate sunt extrem numeroase. Ele sunt organizate în materii diverse și existența lor este justificată, în esență, de gradul mare de tehnicitate și complexitate al litigiilor date în competență, și de încercarea de descentralizare a justiției³⁵.

Jurisdicții speciale sunt, spre exemplu, Consiliul ordinelor profesionale, Curtea de Conturi – înființată în 1807, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea de disciplină bugetară și financiară, etc.

Unele dintre ele au o organizare care să asigure dublul grad de jurisdicție. Astfel, camerele de conturi teritoriale și regionale judecă în primă instanță unele categorii de litigii, cu drept de apel la Curtea de Conturi.

Dimpotrivă, alte jurisdicții speciale au competență unică, în primă și ultimă instanță – Consiliul Superior al Magistraturii, Comisia bancară, Comisia pentru refugiați, etc.

Referitor la Curtea de Conturi și la camerele de conturi, s-a ridicat problema compatibilității dintre competențele lor administrative și cele jurisdicționale; în acest sens, Consiliul de Stat a statuat la 23 februarie 2000 că activitatea jurisdicțională a acestora trebuie să fie guvernată de principiul imparțialității³⁶.

Competențele jurisdicțiilor specializate pot fi împărțite în trei categorii: a) soluționarea unor litigii, declanșate de recursul împotriva unor decizii administrative; b) aplicarea unor sancțiuni disciplinare, care dă expresie unui fenomen de “jurisdicționalizare a represiunii disciplinare” ; c) emiterea unei decizii, în afara oricărui proces³⁷.

Determinarea caracterului administrativ al jurisdicției speciale este făcută fie de legiuitor - expres (când legea precizează că jurisdicția are acest caracter) sau implicit (când se consacră, de exemplu, calea de atac la Consiliul de Stat împotriva deciziilor emise de acea jurisdicție), fie prin aplicarea unui criteriu material, și anume “natura litigiului” dedus jurisdicției speciale³⁸.

În ceea ce privește controlul exercitat asupra jurisdicțiilor speciale, cu excepția deciziilor Comisiei de contencios al indemnizațiilor pentru repatriați, care sunt susceptibile de apel în fața Curților administrative de apel, restul deciziilor jurisdicționale sunt de competența Consiliului de Stat, ca instanță de casație³⁹.

Competența deține un loc prioritar în derularea procesului de contencios administrativ; în funcție de declararea ca și competentă sau, dimpotrivă, ca incompetentă a instanței sesizate, depinde soluționarea celorlalte aspecte, vizând condițiile de admisibilitate ale acțiunii și fondul pricinii⁴⁰.

Cu toate acestea, principiul conform căruia excepția necompetenței împiedică judecarea pricinii cunoaște câteva excepții⁴¹: a) în cazul desistării reclamantului aflat în fața unei instanțe necompetente, aceasta va lua act de desistare chiar dacă este necompetentă, fără a-și mai declina competența în favoarea instanței competente; această soluție a fost acceptată din evidente rațiuni de celeritate și pentru evitarea formalismului excesiv; b) jurisdicțiile administrative pot examina condițiile de admisibilitate ale acțiunii înainte de competență; o acțiune inadmisibilă va putea fi respinsă chiar dacă instanța este necompetentă material sau teritorial. Și această excepție se bazează pe evitarea formalismului excesiv, fiind inutilă

³⁴ Prin excepție de la această regulă, autoritatea de lucru judecat a hotărârii penale se întinde și asupra aspectelor de drept atunci când legalitatea unui act administrativ este subordonată condiției ca faptele care stau la baza aceluia act să constituie o infracțiune. Astfel, spre exemplu, actul ce prevede încetarea activității unui stabiliment public ca o consecință a săvârșirii unei infracțiuni este lipsit de bază legală dacă instanța penală constată inexistența infracțiunii - Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.160.

³⁵ J.-M. Auby, J.-B. Auby, *op.cit.*, p.300; R. Chapus, *op.cit.*, p.81.

³⁶ G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.90.

³⁷ M. Lombard, *op.cit.*, p.363; R. Chapus, *op.cit.*, p.88.

³⁸ R. Chapus, *op.cit.*, p.103.

³⁹ În unele cazuri, însă, Consiliul de Stat exercită doar o justiție reținută, soluționând apelul jurisdicției inferioare ca autoritate administrativă, prin emiterea unui aviz. Președintele Republicii este cel care emite un decret, nesusceptibil de contestare în fața Consiliului de Stat. Este un ultim exemplu de justiție reținută în dreptul francez - Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.199; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, p.92.

⁴⁰ J.-M. Auby, J.-B. Auby, *op.cit.*, p.290; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op.cit.*, p.221.

⁴¹ G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.94.

sesizarea ulterioară a instanței competente dacă oricum acțiunea este inadmisibilă. Pentru aplicarea excepției însă trebuie avute în vedere doar acele condiții de admisibilitate care nu pot fi acoperite în timpul procesului.

Fiecare jurisdicție statuează asupra propriei sale competențe. Doctrina franceză consideră că, în virtutea regulii conform căreia textele legale care modifică competența sunt de aplicabilitate imediată în cazul instanțelor de fond, momentul în funcție de care instanța determină dacă este competentă sau nu să judece cauza este cel al *judecării* fondului, nu cel al *sesizării* ei de către reclamant⁴². Prin urmare, dacă schimbarea competenței intervine după judecarea fondului, ea nu are efect asupra apelului; dacă însă modificarea intervine înainte ca instanța să se fi pronunțat pe fond, se impune declinarea competenței.

În contenciosul administrativ francez, regulile de competență sunt de ordine publică. O singură excepție este admisă, și anume în cazul contractelor, când se poate desemna prin acordul de voință al părților tribunalul administrativ competent din punct de vedere teritorial⁴³. Consecințele caracterului de ordine publică a competenței sunt cunoscute: excepția de necompetență poate fi invocată în tot cursul procesului, de oricare dintre părți, precum și de instanță din oficiu⁴⁴.

Jurisdicțiile administrative au o *“plenitudine de jurisdicție”*, rezumată de prof. R.Chapus⁴⁵ într-o triplă axiomă: a) judecătorul acțiunii principale este și judecătorul cererilor incidentale, b) judecătorul acțiunii este și judecătorul excepției, și c) principiul interdicției instanței necompetente de a judeca acțiunea (principiu care comportă și excepții, așa cum am arătat anterior).

Dat fiind specificul jurisdicției administrative franceze, de a fi exercitată de autorități ale administrației active, în literatura și practica judiciară s-a acordat o mare atenție separării *funcțiilor jurisdicționale* ale administrației active de *funcțiile administrative*.

Evoluția conceptelor s-a realizat în timp, de la *justiția reținută* a Consiliului de Stat, care putea doar să avizeze cauzele de contencios administrativ, fără a avea ultimul cuvânt (acesta aparținând șefului executivului), până la *justiția delegată*, în virtutea căreia poate tranșa litigii în mod definitiv; de la teoria *ministrului-judecător*, care considera că ministrul este judecător în primă instanță, până la abandonarea ei, ce a avut ca efect considerarea ministrului ca fiind “administrator, nu judecător”⁴⁶.

Consecința separației funcțiilor în cadrul administrației active este relevantă de faptul că administrația activă este ținută să respecte autoritatea de lucru judecat al deciziilor jurisdicțiilor administrative, iar acestea din urmă nu pot emite acte administrative în această calitate. Separația nu este însă absolută. Autoritățile administrative sunt, adesea, asociate la exercitarea funcției jurisdicționale, iar jurisdicțiile administrative exercită în paralel și atribuții de administrație activă⁴⁷.

2. 1. 2. Germania.

2.1.2.1. Organizarea generală a justiției în Germania. Cele cinci ordine de jurisdicție.

*Caracteristica definitorie a sistemului german, în raport cu cel francez, este că dualitatea de jurisdicții se manifestă mai pregnant în sânul ordinului judiciar, Curtea Federală Administrativă nefiind în același timp și organ administrativ*⁴⁸.

Particularitățile organizării judiciare în această țară se concretizează în existența a nu mai puțin de cinci ordine de jurisdicție separate între ele, fiecare având în fruntea ierarhiei o Curte Supremă⁴⁹.

⁴² J.-M. Auby, J.-B. Auby, *op.cit.*, p.290; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op.cit.*, p.223; G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.95.

⁴³ V. Haïm, *Le choix de juge dans le contentieux administratif des contrats*, “Actualite Juridique - Droit Administratif”, 1992, p.315, *apud* G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.95; R.Chapus, *op.cit.*, p.234.

⁴⁴ G. Darcy, M. Paillet, *op.cit.*, p.95; Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.208; R. Chapus, *op.cit.*, p.225; J.-M. Auby, J.-B. Auby, *op.cit.*, p.290.

⁴⁵ J.-M. Auby, J.-B. Auby, *op.cit.*, p.290; R. Chapus, *op.cit.*, p.236.

⁴⁶ Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.153.

⁴⁷ Astfel, unele litigii sunt soluționate, în prealabil, de autorități administrative cu caracter jurisdicțional, iar instanțele judecătorești îndeplinesc, uneori, și sarcina de administrație activă -Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *op.cit.*, p.154.

⁴⁸ În sensul că sistemul de justiție administrativă german se deosebește fundamental de cel francez pare a se exprima prof. T. Drăganu, *Introducere...*, *op.cit.*, p.162-165.

⁴⁹ A se vedea, pentru detalii, Christian Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Presses Universitaires de France, 1997 p.66; V.I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.12.

Este vorba de jurisdicția ordinară, jurisdicția administrativă, jurisdicția financiară, jurisdicția muncii și jurisdicția socială, iar cele cinci Curți Supreme sunt Curtea federală de justiție, Curtea federală administrativă, Curtea federală de muncă, Curtea federală financiară, Curtea federală de contencios social⁵⁰.

Cele cinci ordine se repartizează, de fapt, în mod natural, în două mari categorii: una de drept privat (jurisdicția ordinară și cea de muncă) și una de drept public, de “contencios de drept public non-constituțional”: jurisdicțiile administrative, fiscale și de contencios social⁵¹.

Organizarea internă a celor cinci ordine este structurată pe trei grade de jurisdicție, primele două (primă instanță și apel) la nivelul landurilor, iar al treilea fiind Curtea Supremă federală, instanță de revizuire care asigură unitatea interpretării dreptului. În interiorul fiecărei Curți Supreme, o cameră plenară asigură unitatea practicii celorlalte camere.

Legea fundamentală permite organizarea sub formă de tribunale federale un tribunal de brevete, sub controlul Curții federale de Justiție, și tribunale disciplinare pentru funcționarii publici și militari, sub controlul Curții federale administrative⁵².

2.1.2.2. Jurisdicțiile de natură administrativă.

Jurisdicțiile care aplică în soluționarea litigiilor regulile dreptului public cuprind o jurisdicție generală administrativă și două jurisdicții speciale, financiară respectiv socială.

Legea din 21 ianuarie 1960 reglementează *jurisdicția administrativă generală*, structurată în 52 de tribunale administrative, 16 tribunale administrative superioare și Curtea federală administrativă. Aceste instanțe statuează asupra tuturor litigiilor de drept public care nu au natură constituțională, și nu sunt date în competență altor instanțe, prin lege federală sau prin lege a landului (art.40 al Legii privind jurisdicția administrativă din 1960).

Principiul conform căruia *jurisdicția administrativă are o competență de drept comun în judecarea litigiilor administrative* nu este prin urmare cuprins în Constituție, ci în Legea jurisdicției administrative. Dimpotrivă, art.19 al legii fundamentale consacră un alt principiu, în virtutea căruia persoana vătămată în drepturile sale de puterea publică se poate adresa, dacă nici o jurisdicție nu este competentă, jurisdicției ordinare. În fapt, aceasta este o soluție de rezervă pentru situația în care legiuitorul ordinar nu rezolvă problema competenței în contenciosul administrativ, necesară pentru protecția în orice condiții a particularilor.

Tribunalele administrative judecă în primă instanță, în complet de trei magistrați plus doi judecători “non-profesionali” (judecători ad-hoc), iar în cazul în care litigiul nu prezintă probleme deosebite de fapt sau de drept, se va putea judeca de către un singur judecător.

Tribunalele administrative superioare sunt organizate în camere, care statuează în complet de trei judecători, completați în unele landuri cu doi judecători “non-profesionali”. Ele sunt instanțe de apel pentru deciziile tribunalelor, însă în unele cazuri de importanță deosebită judecă și în primă instanță.

Curtea federală administrativă, creată în 1952, judecă recursurile și cererile de revizuire ale deciziilor tribunalelor superioare, în complet de 5 judecători. Curtea are și o competență de primă și ultimă instanță, pentru unele litigii expres prevăzute de Legea asupra jurisdicției administrative⁵³.

Jurisdicția contenciosului social este, de asemenea, organizată pe trei niveluri, cuprinzând 69 de tribunale, 16 tribunale superioare și o Curte federală cu sediul la Cassel. Competența ei se întinde asupra litigiilor relative la asigurările sociale, ajutorul acordat victimelor războiului, litigiile din domeniul medical, etc. Tribunalele judecă în complete de un magistrat și doi judecători “non-profesionali”, tribunalele superioare judecă, în apel, în complet de trei magistrați și doi judecători “non-profesionali”, iar Curtea federală, compusă din 14 camere care la rândul lor judecă în complet de 3 magistrați și 2 judecători “non-profesionali”, este competentă în primă și ultimă instanță asupra litigiilor dintre landuri și dintre acestea și Federație, iar ca instanță de revizuire, asupra deciziilor tribunalelor superioare⁵⁴.

⁵⁰ J. Ziller, *op.cit.*, p.439.

⁵¹ J-M.Auby, M.Fromont, *op.cit.*, p.24; Ch. Autexier, *op.cit.*, p.66.

⁵² Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand*, traduit par M.Fromont, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1994, p.260; Ch. Autexier, *op.cit.*, p.66.

⁵³ H. Maurer, *op.cit.*, p.261; J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.*, p.25.

⁵⁴ Ch. Autexier, *op.cit.*, p.69.

Jurisdicția fiscală este organizată în 19 tribunale fiscale, care statuează în complet de 3 magistrați și doi judecători “non-profesionali”, și din Curtea federală de finanțe, , cu sediul la München, organizată în 11 camere a câte 5 magistrați. Curtea nu are competență de primă și ultimă instanță, ci doar în ceea ce privește recursurile și cererile de revizuire ale hotărârilor tribunalelor fiscale⁵⁵.

Deosebirea principală a sistemului german față de cel francez constă, așa cum am mai precizat, în faptul că jurisdicțiile administrative sunt organizate în cadrul unui sistem judiciar unic, chiar dacă sunt separate de jurisdicțiile de drept privat⁵⁶.

2.1.2.3. Reglementarea conflictelor de competență⁵⁷.

Fiecare jurisdicție trebuie să-și verifice competența, iar dacă se consideră necompetentă, să trimită cauza spre soluționare jurisdicției competente, aceasta din urmă neputând refuza soluționarea cauzei. Prin urmare nu poate apărea un conflict negativ de competență⁵⁸.

Conflictele pozitive de competență sunt prevenite printr-o serie de dispoziții legale, cum ar fi: a) interdicția părților de a sesiza o altă jurisdicție dacă o jurisdicție a fost deja sesizată cu acel litigiu, b) *posibilitatea* unei jurisdicții care se consideră corect sesizată să pronunțe o hotărâre cu acest obiect, înainte de a intra pe fond, hotărâre care nu poate fi atacată (dacă există contestație asupra competenței sale, instanța este *obligată* să se pronunțe printr-o astfel de hotărâre), c) jurisdicția sesizată cu o cale de atac de reformare nu se poate pronunța asupra competenței instanței de fond.

Instanța care soluționează conflictele de competență dintre cele cinci jurisdicții este Camera paritară comună a Curților federale superioare⁵⁹.

2.1.3. Italia a optat, de asemenea, pentru un sistem de inspirație franceză. Consiliul de Stat a dobândit, de-a lungul timpului, competențe contencioase din ce în ce mai întinse. În primă instanță litigiile sunt judecate de tribunalele administrative regionale (20 la număr)⁶⁰. Jurisdicții separate de tribunalele ordinare întâlnim și în **Belgia, Luxemburg și Portugalia**⁶¹.

2.2. State cu jurisdicție unitară.

Unitatea de jurisdicție cunoaște, la fel ca și dualitatea de jurisdicții, forme diverse. Inițial cantonată și limitată la insulele britanice și la țările scandinave, preluată și în Statele Unite, sistemul tinde să se extindă.

2.2.1. Marea Britanie.

Unitatea de jurisdicție nu este incompatibilă cu existența tribunalelor administrative. În Marea Britanie numărul tribunalelor administrative depășește 2000. Ele sunt împărțite în trei categorii: tribunale administrative, tribunale speciale și tribunale statutare (sau cu competențe de atribuție specifice).

Aceste tribunale sunt create prin lege, și sunt supuse, în ultimă instanță, controlului tribunalelor ordinare (*courts*)⁶². Căile de contestare a deciziilor pronunțate de tribunalele administrative sunt prin urmare aceleași ca și în cazul deciziilor administrației active – recursul la justiția ordinară⁶³. Ne aflăm în prezența unei etape intermediare de contestare a actelor administrative, obligatorie a fi urmată în cazul în care legea o prevede. Un recurs direct în fața instanțelor ordinare este în acest caz inadmisibil.

Tribunalele administrative engleze nu sunt, în esență, decât organisme administrative care exercită funcții juridictionale sau quasi-jurisdictionale, sub supravegherea unui Consiliu al tribunalelor, înființat în 1971⁶⁴.

Tribunalele ordinare sunt formate din aproximativ 700 de tribunale “non-profesionale” (*magistrates' courts*), compuse din “judecători de pace”, și dintr-un anumit număr de tribunale compuse din judecători propriu-zisi (magistrați).

Camera Lorzilor este competentă, în toate cazurile, în ultimă instanță, ceea ce explică importanța sa în dezvoltarea jurisprudenței administrative⁶⁵.

⁵⁵ J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.*, p.26.

⁵⁶ G. Brabant, N. Questiaux, C. Wiener, *op.cit.*, p.286; J. Chandler (editor) , *Comparative public administration*, Routledge, London, 2000, p.93.

⁵⁷ A se vedea, pentru detalii, Ch. Autexier, *op.cit.*, p.313; J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.*, pp.38-40.

⁵⁸ Acest sistem nu este perfect, dar prezintă avantajul celerității în soluționarea chestiunilor de competență - J-M. Auby, M. Fromont, *op.cit.*, p.40.

⁵⁹ H. Maurer, *op.cit.*, p.260; J. Ziller, *op.cit.*, p.439.

⁶⁰ A se vedea și V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.18.

⁶¹ A se vedea și V. M. Ciobanu, *Tratat..., op.cit.,vol.I*, p.232 și urm.

⁶² J. Ziller, *op.cit.*, p.441.

⁶³ René David, Xavier Blanc-Jouvan - *Le droit anglais*, Presses Universitaires de France, 1998, p.98.

⁶⁴ R. David, X. Blanc-Jouvan, *op.cit.*, p.99.

2.2.2. Organizarea judiciară a **Irlandei** este mult mai simplă, tribunalele administrative fiind mai puțin numeroase, iar tribunalele ordinare sunt compuse din două curți de primă instanță (*Circuit Court și District Court*), o Curte de apel penală, o Înalță Curte (*High Court*) și o Curte Supremă (*Supreme Court*).

2.2.3. Sistemul judiciar din **Danemarca** are o structură piramidală⁶⁶. Judecătorul ordinar, sub controlul Curții Supreme, este competent să judece și litigiile administrative, fără să existe o secție specializată în acest sens.

2.2.4. Spania a adoptat un sistem mixt, care combină unitatea de jurisdicție cu specializarea judecătorilor ce o compun. În sânul jurisdicției ordinare s-au constituit formațiuni de contencios administrativ, la fel ca și în România.

Judecătorii de contencios administrativ sunt competenți în primă instanță să judece recursurile contra deciziilor administrative; deciziile lor sunt supuse apelului la camerele administrative ale instanțelor provinciale sau naționale. În fruntea ierarhiei se găsește camera administrativă a Tribunalului Suprem⁶⁷.

2.2.5. În **Olanda** tendința înmulțirii exagerate a jurisdicțiilor specializate a fost stopată în 1975, prin adoptarea Legii contenciosului administrativ, care a dat Consiliului de Stat competența de a controla actele administrative examinate în primă instanță de jurisdicțiile speciale. Urmând un program început în 1989, jurisdicțiile speciale sunt unificate, iar în cadrul tribunalelor ordinare, a curților de primă instanță, de apel și de casație sunt create camere administrative. În momentul finalizării reformei, Consiliul de Stat nu va mai avea funcții contencioase⁶⁸.

2.2.6. Statele Unite ale Americii.

Articolul III al Constituției S.U.A. statuează ferm că puterea judiciară este exercitată de o singură Curte Supremă și de instanțe inferioare acesteia organizate prin lege. Prin urmare nu există un ordin jurisdicțional administrativ distinct de ordinul judiciar de drept comun⁶⁹.

Trebuie făcută distincție, de asemenea, și între instanțele judecătorești federale, în frunte cu Curtea Supremă, care sunt competente să se pronunțe asupra litigiilor “federale”, și instanțele statale, care au și ele în frunte câte o Curte Supremă, și care judecă problemele care nu exced atribuțiile unui stat federal. Din acest punct de vedere, contestarea deciziilor administrative este reglementată ca o problemă “de ordin federal”, urmând ca litigiile ce implică doar agenții sau structuri ale unui stat membru să fie soluționate prin analogie cu litigiile “federale”.

În subordinea Curții Supreme Federale sunt organizate, pe criterii geografice, 12 Curți de Apel și 93 Curți districtuale (între una și patru în fiecare stat)⁷⁰.

Curțile districtuale au o competență generală cu privire la litigiile administrative, ce rezultă fie din prevederile exprese ale unui statut⁷¹, fie din principiul conform căruia părțile pot aduce “litigii federale” în fața acestor Curți districtuale⁷². Efectele deciziei Curții districtuale sunt însă limitate la litigiul în cauză, nu au puterea unui precedent judiciar.

Interesant de remarcat este că în *litigiile administrative, nu sunt aplicabile dispozițiile privitoare la jurați*, utilizați frecvent în alte procese pentru chestiuni de fapt. În consecință, aceste litigii vor fi judecate întotdeauna doar de judecători⁷³.

⁶⁵ J. Ziller, *op.cit.*, p.442.

⁶⁶ A se vedea anexa 16, în V. M. Ciobanu, *Tratat..., op.cit.*, p.232.

⁶⁷ Anexa nr.27, în V. M. Ciobanu, *Tratat..., op.cit.*, vol. I, p.244; V. I. Prisăcaru, *op.cit.*, p.19.

⁶⁸ J. Ziller, *op.cit.*, p.442.

⁶⁹ Această opțiune a redactorilor Constituției relevă concepția specifică americană asupra teoriei separației puterilor în stat, în virtutea căreia este de dorit atât un control reciproc al puterilor, cât și evitarea cu orice preț a hegemoniei unei sau alteia dintre acestea. A avea o curte administrativă în interiorul executivului ar însemna o imensă putere acordată acestuia și imposibilitatea de a-l controla. - Peter L. Strauss, *An Introduction to Administrative Justice in the United States*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 1989, p.211.

⁷⁰ Alan R. Gitelson, Robert L. Dudley, Melvin J. Dubnick, *American Government*, 2nd edition, Houghton Mifflin Company, Boston, 1991, p.367.

⁷¹ Spre exemplu, acțiunile contra deciziilor unei agenții, în temeiul *Freedom of Information Statute* – P. L. Strauss, *op.cit.*, p.85.

⁷² Michael R. Asimov, *op.cit.*, p.144; P. L. Strauss, *op.cit.*, p.85.

⁷³ De obicei, la acest nivel se judecă în complet de un judecător - P. L. Strauss, *op.cit.*, p.85.

Curțile de apel judecă apelurile înaintate contra deciziilor Curților districtuale din aria sa teritorială, precum și recursurile înaintate direct înaintea lor cu privire la deciziile unei agenții federale situate în raza lor teritorială⁷⁴.

Deciziile unei Curți de apel constituie precedent pentru deciziile Curților districtuale din aria sa teritorială (numită *circuit*), însă nu și pentru deciziile celorlalte Curți districtuale. Prin urmare, un act normativ al unei agenții naționale poate fi interpretat într-un fel într-un *circuit* și în alt fel în alt *circuit*, și să se aplice diferit. Aplicarea neunitară a deciziilor administrative este favorizată și de puterile limitate pe care Curtea Supremă le are în rezolvarea conflictelor de competență⁷⁵.

În materia dreptului administrativ și numai în aceasta, o importanță deosebită este acordată Curții de apel din Columbia Circuit, care ajută la rezolvarea problemelor iscate între diferite Curți de apel; statutul special al acestei instanțe derivă din poziționarea ei în capitala federală, Washington D.C., fapt ce duce la alegerea ei frecventă de către reclamanți ca instanță competentă teritorial, precum și în experiența ei specială în rezolvarea litigiilor de drept administrativ, mai ales a celor de importanță națională. Ascendentul ei este însă unul de ordin moral, deoarece Curțile de apel pot judeca litigiul fără a ține seama de opinia acesteia.

Sistemul de drept american cunoaște și așa numitele *curți speciale*, organizate în anumite materii determinate, împotriva deciziilor cărora se poate intenta apel la *Curtea de apel pentru circuitul federal*, care corespunde curților de apel teritoriale⁷⁶.

Dintre aceste curți speciale, amintim: *Claims Court* (specializată în acțiunile pecuniare împotriva Federației), *Tax Court*, *Patent Court*, *International Trade Court*, etc.. Unele dintre acestea, cum ar fi *Tax Court*, sunt instanțe de recurs împotriva deciziilor administrative definitive emise de agenții (care sunt de fapt, decizii administrativ-jurisdicționale, care tranșează conflictul pentru prima dată); altele judecă litigiile în primă instanță – *Claims Court*. Având un *circuit federal* și o singură Curte de apel pentru o anumită materie, cum ar fi invențiile, se poate asigura o practică unitară în acest domeniu, spre deosebire de situația celorlalte *circuite*, organizate pe criterii teritoriale⁷⁷.

Litigiile născute din contractele publice (ale administrației cu particularii) sunt judecate de ofițerii contractuali desemnați de agenția contractantă, cu drept de apel la un Comitet de apeluri al agenției, iar pentru despăgubiri, la Curtea de Pretenții (*Claims Court*) din Washington D.C. Ulterior, împotriva deciziilor celor două organe jurisdicționale se poate apela la Curtea de apel pentru Circuitul Federal.

Așa cum am precizat mai sus, competența de a judeca litigiile administrative aparține, în ultimă instanță, Curții Supreme a S.U.A. Formată din 9 judecători care statuează în plen, ea are în materia dreptului administrativ doar atribuții de instanță de recurs.

Procedura de sesizare a Curții Supreme conține ca etapă premergătoare o așa zisă “petiție”, prin care reclamantul încearcă să “convingă” judecătorii acesteia de necesitatea revizuirii hotărârii curții inferioare. Motivele invocate pot fi, așa cum am mai precizat, hotărâri contradictorii ale unor curți de apel, precum și altele asemenea, dar care să implice aspecte legale, nu de fapt⁷⁸. Partea adversă poate răspunde acestei petiții, invocând motivele pentru care cauza nu necesită a fi rejudecată. Rejudecarea cauzei poate fi hotărâtă cu votul a cel puțin 4 judecători⁷⁹.

Respingerea petiției se face fără motivare și nu are efect asupra unor viitoare litigii cu același obiect, nu duce la concluzia că o petiție ulterioară similară va fi respinsă; admiterea petiției, însă, de această dată motivată, leagă la nivel informal atât instanțele inferioare, cât și agențiile, în sensul că reprezintă un precedent ce de regulă va fi respectat⁸⁰.

În vederea determinării **instanței competente să judece un anumit litigiu**, trebuie avute în vedere mai multe aspecte.

⁷⁴ Acestea din urmă, în temeiul unui statut special., și cu privire la chestiunile procedurale ce se ridică în fața unei agenții de importanță majoră - P.L.Strauss, *op.cit.*, p.83.

⁷⁵ P.L. Strauss, *op.cit.*, p.84.

⁷⁶ A.R. Gitelson, R. L. Dudley, M. J. Dubnick, *op.cit.*, p.368.

⁷⁷ P.L. Strauss, *op.cit.*, p.86; A. R. Gitelson, R. L. Dudley, M. J. Dubnick, *op.cit.*, p.368;.

⁷⁸ P.L. Strauss, *op.cit.*, p.80.

⁷⁹ Aproximativ 5% din petiții sunt acceptate, iar din 4000 de recursuri doar 160 sunt finalizate cu rejudecare – *Ibidem*, p.81.

⁸⁰ *Ibidem*, p.82.

Astfel, *Administrative Procedure Act* (1946) prevede că în cazul în care Congresul a creat o procedură specială, statutară, de obținere a anulării a unui act administrativ, partea interesată va trebui să respecte această procedură; dacă nu există în materia respectivă nici o astfel de procedură, partea va putea să utilizeze orice acțiune disponibilă în fața unei curți (instanțe) competente, formulând o cerere care întrunește cerințele generale pentru a putea beneficia de jurisdicția unei curți⁸¹.

Particularul se poate afla prin urmare fie în fața unei proceduri *statutare*, fie a uneia *nestatutare*. De asemenea, reclamantul poate utiliza *procedura indirectă de anulare a actului sau de obligare a administrației la rezolvarea unei cereri*, procedură asemănătoare excepției de ilegalitate europeană, care, iată, în variantă americană presupune și dreptul de a obține anularea deciziei.

Într-o situație dată, este dificil de stabilit care este instanța competentă. Sesizarea unei instanțe necompetente nu determină însă respingerea acțiunii, ci declinarea competenței către instanța competentă⁸².

a) în cazul unei *acțiuni (sau proceduri) statutare*, după ce actul agenției devine definitiv (adică au fost epuizate căile de atac interne, administrative), persoana interesată poate introduce acțiune la Curtea federală de apel. Curtea poate anula decizia dacă aceasta este ilegală.

Unele proceduri statutare presupun introducerea acțiunii la Curtea federală districtuală. Tendința actuală este, însă, de a da posibilitatea reclamantului să se adreseze direct Curților de apel.

Există cazuri în care două sau mai multe persoane intentează acțiune împotriva unei decizii administrative, la Curți de apel diferite. Până în 1988, prima instanță sesizată dobânda competența de a statua asupra litigiului, însă în conformitate cu noua procedură adoptată în 1988, se folosește o metodă alternativă de determinare a instanței competente⁸³.

b) *procedura nestatutară* presupune ca reclamantul să-și întemeieze acțiunea pe regulile generale de procedură judiciară aplicabile Curților federale; Curtea Supremă a statuat în sensul că *Administrative Procedure Act* nu este în măsură întotdeauna să asigure aceste reguli generale, prin urmare trebuie apelat la proceduri statutare care ar putea avea aplicabilitate în cauză.

2.2.7. Statele central-est europene⁸⁴.

Inspirându-se din sistemele de drept continentale, noile democrații sud-est europene au adoptat diferite tipuri de organizare a justiției administrative.

În cazul majorității statelor însă, indiferent dacă au instanțe specializate în judecarea litigiilor administrative sau doar departamente, secții de contencios administrativ în cadrul instanțelor de drept comun, toate jurisdicțiile administrative se supun, în final, unei singure curți supreme.

Astfel, în **Bulgaria**⁸⁵, Constituția din 1991 în art.119 stipulează că "justiția va fi administrată de Curtea Supremă de Casație, Curtea Supremă Administrativă, curți de apel, curți de district, curți marțiale și curți județene". De asemenea, prin lege specială pot fi înființate curți speciale.

Legea privind organizarea puterii judecătorești vine să concretizeze dispozițiile constituționale, controlul legalității actelor administrative fiind încredințat curților de drept comun; curțile de district au în structura lor departamente specializate pentru cauzele administrative, constituind prima instanță pentru astfel de litigii.

Curtea Administrativă Supremă este investită cu prerogative de control și supraveghere a aplicării unitare a legii în justiția administrativă. Curtea judecă acțiunile îndreptate împotriva actelor miniștrilor și a Guvernului (în complet de 5 judecători), precum și a altor acte prevăzute expres în lege. De asemenea, ea este instanță de casație (în complet de 3 judecători) pentru deciziile curților inferioare. Deciziile interpretative ale Curții leagă atât autoritățile administrative, cât și celelalte instanțe de judecată.

⁸¹ Ernest Gellhorn, Ronald M. Levin, *Administrative Law and Process*, 4th edition, West Publishing Co., St.Paul, Minn., 1997, p.343; P. L. Strauss, *op.cit.*, p.212.

⁸² P. L. Strauss, *op.cit.*, p.213; E. Gellhorn, R. M. Levin, *op.cit.*, p.343.

⁸³ Michael R. Asimov, *Administrative Law*, 12th edition, Harcourt Brace Legal and Professional Publications, Inc., Chicago, S.U.A., 1992, p.130. E. Gellhorn, R. M. Levin, *op.cit.*, p.345.

⁸⁴ A se vedea, pentru detalii, Denis J. Galligan, Daniel M. Smilov, *Administrative Law in Central and Eastern Europe*, Central European University Press, Budapest, 1999.

⁸⁵ Denis J. Galligan, Richard H. Langan II, Constance S. Nicandrou (editors), *Administrative justice in the new european democracies – case studies of administrative law and process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford, Constitutional&Legislative Policy Institute, Budapest, Hungary, 1998, p.93; D. J. Galligan, D. M. Smilov, *op.cit.*, p.5.

Apartenența la sistemele de drept cu jurisdicție unitară este confirmată de faptul că instanța supremă de control judiciar asupra deciziilor tuturor curților este Curtea Supremă de Casație.

În Bulgaria există și jurisdicții administrative speciale, desemnate să judece litigiile ce presupun specializare profesională (de exemplu, Comisia medicală centrală de expertiză a muncii, din cadrul Ministerului sănătății). Atunci când acționează în calitate de autoritate jurisdicțională, aceste departamente sunt independente de administrație. Tendința este însă limitarea jurisdicțiilor administrative, în așa fel încât controlul administrației să revină în exclusivitate curților judiciare.

Astfel, în baza Constituției din 1990 și a Legii privind organizarea judecătorească din 1994, în **Croația** litigiile administrative sunt date în competența unei singure Curți administrative, iar procedura de soluționare este reglementată printr-o lege specială, Legea privind litigiile administrative din 1991.

Curtea judecă actele administrative *definitive*, adică emise în soluționarea recursului administrativ prealabil, (și) sau împotriva cărora nu (mai) pot fi exercitate (alte) recursuri administrative⁸⁶. Curtea administrativă judecă în primă și ultimă instanță, deciziile sale nefiind supuse controlului Curții Supreme a Croației. Aceasta din urmă poate fi sesizată doar de procuror, atunci când interesul public este vătămat printr-o decizie administrativă.

Sistemul de contencios administrativ croat poate fi caracterizat, prin urmare, ca fiind apropiat de cel francez prin existența unei curți supreme administrative, însă totodată el se îndepărtează de sistemul francez prin apartenența Curții administrative la ordinul judiciar, nu la cel administrativ.

Interesant de reținut este puterea acordată Curții constituționale croate, care are dreptul de a se pronunța și asupra conformității deciziilor administrative normative cu Constituția, și de a le anula atunci când sunt neconstituționale.

Cehia⁸⁷ nu are un sistem separat de curți administrative. După reintroducerea contenciosului administrativ, în 1990, cauzele de acest fel au fost atribuite curților cu jurisdicție generală, și, în parte, Curții constituționale. Cu toate acestea, în Constituția din 1993 se prevede înființarea unei Curți Supreme Administrative, care nu a fost însă înființată până în prezent.

Sistemul judiciar are patru niveluri: curți districtuale, curți de circuit, curți superioare, și Curtea Supremă. Primele trei judecă în primă instanță litigiile administrative, iar Curtea Supremă este instanță de apel pentru deciziile acestora, precum și primă instanță pentru alte categorii de decizii administrative, cum ar fi deciziile Comitetului Electoral Central. Există și organisme quasi-judiciare (Comisia disciplinară a Camerei arhitecților, spre exemplu), care soluționează în primă instanță unele litigii, urmând ca deciziile lor să fie contestate la instanțele judiciare.

Un rol important în contenciosul administrativ îl joacă deciziile Curții constituționale. La fel ca și în Croația, aceasta are dreptul de a rezolva controversele asupra problemelor de drept, de a armoniza jurisprudența în domeniul contenciosului administrativ. În decizia sa din 12 sept. 1996, Curtea a statuat că, deși prerogativele enumerate mai sus ar trebui să revină unei Curți Superioare Administrative, lipsa unei astfel de curți face necesară intervenția instanței de contencios constituțional și în această materie⁸⁸.

În **Estonia**, curțile județene, de circuit și Curtea Supremă au secții specializate de contencios administrativ, alături de cele penale și civile⁸⁹. Există, de asemenea, și organe administrativ-jurisdicționale.

În **Ungaria**, două categorii de instanțe sunt competente să se pronunțe asupra deciziilor administrative. Conformitatea deciziilor normative ale guvernămintelor locale cu Constituția este verificată de Curtea constituțională, iar deciziile individuale sunt date în competența curților de drept comun. Acestea au dreptul de a verifica legalitatea deciziei, nu și oportunitatea acesteia⁹⁰.

Nici **Federația rusă** nu are curți administrative, litigiile administrative fiind judecate de curțile de drept comun, care sunt: Curtea Supremă a Federației, Curțile Supreme ale republicilor, Curțile regiunilor autonome, Curțile districtuale, precum și de numeroase curți specializate, care funcționează chiar dacă doctrina rusă nu le recunoaște existența⁹¹.

⁸⁶ D.J. Galligan, D.M. Smilov, *op.cit.*, p.28.

⁸⁷ *Ibidem.*, p.51

⁸⁸ *Ibidem.*, p.67.

⁸⁹ D.J. Galligan, R.H. Langan II, C. S. Nicandrou, *op.cit.*, p.298.

⁹⁰ D.J. Galligan, D.M. Smilov, *op.cit.*, p.119; D.J. Galligan, R.H. Langan II, C.S. Nicandrou, *op.cit.*, p.48.

⁹¹ D. J. Galligan, D. M. Smilov, *op.cit.*, p.281.

Lipsa instanțelor administrative specializate și existența jurisdicțiilor specializate caracterizează și sistemele judiciare **slovac, sârb, sloven, ucrainian**⁹².

În **Polonia**⁹³, există o singură instanță competentă în materie, Înalta Curte Administrativă, care funcționează din 1980, și a cărei organizare și funcționare este reglementată în prezent printr-un act din 1995.

Înalta Curte Administrativă judecă actele organelor centrale, teritoriale (voievozii și șefii oficiilor regionale), organelor comunale, precum și a altor organe cu competențe în domeniul administrației publice

Litigiul administrativ are doar un nivel (curtea judecă în primă și ultimă instanță). Curtea are unități subsidiare în teritoriu, parte a acesteia, create din rațiuni de eficiență. În final, hotărârile Înaltei Curți Administrative pot fi atacate cu “apel extraordinar” în fața Curții Supreme poloneze.

Curtea este competentă să judece atât actele individuale, cât și cele normative. De asemenea, competențe sunt conferite și curților de drept comun, care judecă apelurile împotriva deciziilor jurisdicționale emise de organe administrativ-jurisdicționale specializate, cum ar fi Agenția Sistemului Național de Asigurări, Curtea principală a ordinului medical.

Bibliografie

1. Jacques Chevallier, *L'Élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1970.
2. Jürgen Schwarze, *Droit administratif européen*, vol.I, Office des publications officielles des Communautés Européenes, Bruylant, Bruxelles, 1994.
3. André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, vol.I, 9^e édition, Paris, 1994.
4. Gustave Peiser, *Droit administratif général*, 20^e édition, Dalloz, 2000.
5. René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 8^e édition, Montchrestien, Paris, 1999.
6. Yves Gounin, *Droit administratif*, Hachette Livre, Paris, 2000.
7. Tudor Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992.
8. Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, ediție revăzută și adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001.
9. Ioan Alexandru, *Administrația publică – teorii, realități, perspective*, Editura Lumina Lex, 1999.
10. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol.I, Editura Nemira, 1996.
11. José Cretella Junior, *Droit administratif comparé*, Editora da Universidade de Sao Paulo, Bresil, 1973.
12. Jacques Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Editions Monchrestien, Paris, 1993.
13. Martine Lombard, *Droit administratif*, 3^e édition, Editions Dalloz, Paris, 1999.
14. Charles Debbasch, Jean-Claude Ricci, *Contentieux administratif*, 7^e édition, Editions Dalloz, Paris, 1999.
15. Guy Brabant, Nicole Questiaux, Céline Wiener, *Le controle de l'administration et la protection des citoyens (étude comparative)*, Editions Cujas, Paris, 1973.
16. Gilles Darcy, Michel Paillet, *Contentieux administratif*, 3^e édition, Editions Dalloz, Armand Colin, Paris, 2000.
17. Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, *Institutions administratives*, 7^e édition, Editions Dalloz, 1996.
18. Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 6^e édition revue, Edition Dalloz, Armand Colin, Paris, 1999.
19. Christian Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Presses Universitaires de France, 1997.
20. Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand*, traduit par M.Fromont, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1994.
21. J. Chandler (editor) , *Comparative public administration*, Routledge, London, 2000.
22. René David, Xavier Blanc-Jouvan - *Le droit anglais*, Presses Universitaires de France, 1998.
23. Alan R. Gitelson, Robert L. Dudley, Melvin J. Dubnick, *American Government*, 2nd édition, Houghton Mifflin Company, Boston, 1991.
24. Ernest Gellhorn, Ronald M. Levin, *Administrative Law and Process*, 4th édition, West Publishing Co., St.Paul, Minn., 1997.

⁹² *Ibidem*, p.305, 331, 357, 381.

⁹³ D. J. Galligan, R. H. Langan II, C. S. Nicandrou, *op.cit.*, p.158..

25. Michael R. Asimov, *Administrative Law*, 12th edition, Harcourt Brace Legal and Professional Publications, Inc., Chicago, S.U.A., 1992.
26. Denis J. Galligan , Daniel M. Smilov, *Administrative Law in Central and Eastern Europe*, Central European University Press, Budapest, 1999.
27. Denis J. Galligan, Richard H. Langan II, Constance S. Nicandrou (editors), *Administrative justice in the new european democracies – case studies of administrative law and process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford, Constitutional&Legislative Policy Institute, Budapest, Hungary, 1998.