

# RAPORTURILE AVOCATULUI POPORULUI CU JURISDICȚIA CONSTITUȚIONALĂ\*

**Dana APOSTOL TOFAN**

**Dana APOSTOL TOFAN**

Profesor univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea București,  
București, România

Tel.: 0040-722-323.352

E-mail: dana.tofan@drept.unibuc.ro

## The Reports of the People's Advocate with the Constitutional Jurisdiction

### Abstract

The article discusses a very important legal institution within all democratic regimes namely the People's Advocate – this is the name under which the Ombudsman is known in Romania. This institution has received lately an increased attention in the context of debates regarding alternative dispute resolution (ADR) tools, with a focus on its mediator role between state institutions and citizens. In the first part, the article offers a short presentation of the evolution of this institution both at the international and domestic level, the author insisting upon the comparative dimension. The rest of the sections of the article focus on the reports of the People's Advocate with the constitutional jurisdiction in Romania, insisting upon the legislative changes that had taken place in the last years. The author assesses these changes upon the way in which People's Advocate exercises its competences given to him/her through the law.

**Key words:** Ombudsman (People's Advocate), mediator, Constitutional Court, plea of unconstitutionality, constitutional control

---

\* Acest articol este rezultatul cercetărilor realizate în cadrul Grantului CNCSIS IDEI 2008, nr. 2245, Transparență, responsabilitate și participare civică: rolul instituției de tip Ombudsman în promovarea principiilor bunei guvernări.

## 1. Aspecte generale

Insuficiența controlului jurisdicțional asupra administrației publice, datorată faptului că judecătorul este lipsit de putere în fața lacunelor legislative sau redactării defectuoase a textelor legale, dar cauzată, în egală măsură și de lipsa de rapiditate și accesibilitate la instanța de judecată a condus treptat în statele occidentale la instituirea unor autorități însărcinate cu controlul administrației prin alte mijloace (Ziller, 1993, p. 445).

Printre acestea, Ombusmanul sau mediatorul ocupă un loc important. Este vorba de un control calificat tradițional în doctrină ca fiind un control mixt.

Acest organ de control își trage de regulă, forța din susținerea Parlamentului, fiind numit sau ales de către acesta, își realizează misiunea într-o manieră administrativă, controlul pe care-l exercită desfășurându-se asupra activității autorităților administrației publice iar rezultatele intervenției sale se aseamănă cu cele ale unui judecător, deoarece soluționează o reclamație, o plângere cu care este sesizat de cineva ce se consideră vătămat prin acțiunea unei astfel de autorități. Este motivul pentru care această instituție este dificil de încadrat strict științific, într-una sau alta din cele trei puteri tradiționale ale statului.

Și în doctrina românească postdecembristă, Ombudsmanul a fost privit ca o instituție democratică, independentă, a cărei implementare necesită timp, un cadru democratic, cultură, în special politico-juridică, sollicitudine și autorități dispuse să coopereze și să înlăture din activitatea lor greșelile sau abuzurile la adresa drepturilor și libertăților cetățenești (Manda *et al.*, 1997, p. 9).

Sub aspect terminologic, Ombudsmanul, având o origine suedeză, este definit, în sens restrâns, ca acel „funcționar” independent și nepărtinitor, răspunzător față de legiuitor, căruia cetățenii îi pot adresa plângeri referitoare la tratamentul abuziv din partea unor funcționari sau organe guvernamentale (Jacobini, 1990, p. 188). Mai precis, cuvântul Ombudsman în limba suedeză are înțelesul de reprezentant, agent, delegat, împuternicit; deci, în general, o persoană autorizată să acționeze în numele și în serviciul cuiva (Ceterchi, 1991, p. 52).

Datorită importanței, specificului și influenței acestei instituții, în prezent, denumirea sa originală de Ombudsman a căpătat drept de cetate în științele juridice și politice, cuvântul suedez intrând în vocabularul științific ca un concept, o noțiune cu sens și semnificație proprie. În terminologia științifică denumirea instituției Ombudsman este practic generalizată.

În unele țări ea a fost preluată și în legislație. Sunt însă și țări care au căutat să-i dea o denumire națională proprie, traducând uneori vocabula în limba națională. Sunt folosite de pildă, denumirile de „mediator”, în legislația franceză, „apărător al poporului”, în cea spaniolă, sau „protector al cetățeanului” în cea din Quebec (Canada).

În esență, sistemul constă în alegerea unui comisar parlamentar ce dispune de o competență generală de a primi și a ancheta orice plângere a cetățenilor împotriva abuzurilor și exceselor de putere săvârșite de organele administrației publice. Pe baza concluziilor rezultate din anchetele făcute, acest împuternicit parlamentar este

în drept să se adreseze guvernului sau altor autorități administrative pentru a cere restabilirea ordinii de drept încălcate (Drăganu, 1998, p. 345).

Termenul de Ombudsman a devenit genul comun pentru întreaga instituție, la el făcându-se referire ori de câte ori se vorbește despre această instituție în general, abia apoi precizându-se denumirile specifice din diverse state (Brânzan, 2001, p. 59).

Aproape în orice sistem de drept s-ar regăsi, Ombudsmanul reprezintă un organism de protecție al cetățenilor derivat din Parlament, ce deține o prerogativă de control al administrației, dispune de o largă independență și acționează fără un formalism excesiv.

După cum pe deplin întemeiat s-a susținut într-o lucrare consacrată acestei instituții în dreptul comparat, „în complicatul plan al relației dintre convingere și constrângere în drept, concluzia pe care o impune instituția ombudsmanului este pledoaria pentru convingere, în dauna constrângerii (chiar mentale)” (Vlad, 1998, p. 5).

Instituția se caracterizează, pe de o parte, prin independență față de organismele publice care cad sub incidența preocupărilor sale, iar pe de altă parte, printr-o accesibilitate deosebită. Ombudsmanul trebuie să beneficieze de toate împuternicirile necesare pentru a duce la bun sfârșit cercetările independente într-un mod adecvat. Influența asupra administrației se sprijină pe autoritatea sa (Oosting și Brânzan, 1997, p. 3).

Istoriceste pot fi distinse două modele de Ombudsman: Ombudsmanul parlamentar, apărut la începutul secolului al XIX-lea și mediatorul administrativ, de dată mai recentă, începând cu anii '70 ai secolului trecut.

Ombudsmanul a apărut ca un fel de mandatar parlamentar permanent, însărcinat să supravegheze, în intervalul dintre sesiuni, modul în care administrația își îndeplinește misiunea și respectă legile. În principiu, este ales de către Parlament, justificându-și legitimitatea prin această alegere și, de regulă, poate fi sesizat direct de către cetățean.

Mediatorul administrativ creat după modelul britanic și cel francez a apărut într-un alt context. În statele în care Parlamentul exercită un real control politic asupra guvernului și jurisdicțiile controlează acțiunile administrației, această instituție creată prin lege și al cărei titular este numit de executiv, are drept scop principal îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și utilizatori (Muraru, 2003, pp. 2-3).

În funcție de gradul de specializare a competențelor sale, instituția cunoaște două forme: Ombudsmanul cu competență generală și Ombudsmanul cu competență specială.

Într-o abordare comparativă a administrațiilor principalelor state membre ale Uniunii Europene, instituția a fost privită ca prezentând trei caracteristici principale și anume: primirea plângerilor particularilor contra administrației publice și tendința de a le rezolva pe cele care se dovedesc a fi fondate; imposibilitatea de a da instrucțiuni și cu atât mai mult de a anula o decizie a administrației, aspect care îl diferențiază de o jurisdicție; independența sa în raport cu puterea executivă, în consecință, cu orice autoritate a administrației publice (Ziller, 1993, p. 445).

Instituția mediatorului sau Ombudsmanului face obiectul a numeroase studii comparative, care se referă mai degrabă la structură și competență, diferite de la o țară

la alta, decât la eficacitatea sa reală și inserția sa în ansamblul sistemului de control al administrației.

Cu unele variații, instituția apare ca o completare foarte utilă controlului exercitat de către instanțele de contencios administrativ, ale cărui funcții nu pot fi înlocuite printr-un control jurisdicțional, dar ale cărei atribuții ar fi insuficiente să controleze administrația dacă aceasta nu ar fi supusă controlului judecătoresc (Ziller, 1993).

În general, Ombusmanii emit decizii, recomandări și întocmesc rapoarte anuale sau speciale, tipuri de acte ce corespund rolului lor principal, de autoritate de recomandare și de mediere (Iancu și Ionea, 2004, p. 21).

Utilitatea incontestabilă a Ombudsmanului în țările care au receptat această instituție și răspândirea sa rapidă în majoritatea statelor europene, în special, în a doua jumătate a secolului trecut, au condus la consacrarea unei instituții echivalente și la nivelul Uniunii Europene. Astfel, încă din anul 1979, Parlamentul European a adoptat o rezoluție cerând numirea unui Ombudsman (Mediator). De asemenea, în cursul negocierilor care au precedat Tratatul privind Uniunea Europeană de la Maastricht din 1992 s-au făcut diverse propuneri pentru înființarea unui Mediator, coroborate cu propunerile privind cetățenia europeană (Brânzan, 2001, pp. 123-124).

Tratatul de la Maastricht din 1992 a instituit funcția de Mediator european cu scopul de a apăra principiul potrivit căruia, administrația se află în serviciul cetățenilor, cercetând eventualele cazuri de „administrare incorectă” în activitățile instituțiilor sau organelor Uniunii, cu excepția structurilor jurisdicționale (Săraru *apud* Alexandru *et al.*, 2005, p. 121).

Prin rețeaua de colaborare cu instituțiile similare din statele membre, Mediatorul european a creat un curent în administrația europeană privind deschiderea și transparența administrativă, dezvoltarea unei bune administrații și respectarea drepturilor omului (Săraru *apud* Alexandru *et al.*, 2005, p. 121; Ștefan, 2006, pp. 105-116).

## **2. Fundamentele constituționale românești ale instituției**

Constituția României din 1991 a optat pentru denumirea de Avocatul Poporului, sintagmă privită cu rezerve de unii autori (Stănciulescu, 1992, p. 161; Leș, 1997, p. 3). S-ar părea că sursa de inspirație a constituit-o Constituția spaniolă din 1978 care utilizează denumirea de Apărătorul Poporului (Drăganu, 1998, p. 345).

Cel puțin două categorii de dificultăți au fost identificate în efortul de asimilare a acestei autorități publice în sistemul constituțional românesc: dificultăți de ordin sociologic constând în receptarea greoaie a instituției atât de către cetățeni cât și de către autoritățile publice și dificultăți de ordin normativ-juridic și doctrinar, motiv pentru care statutul Avocatului Poporului a fost completat cu ocazia revizuirii constituționale din anul 2003. Mai mult decât atât, deși instituția fusese reglementată în Constituție încă din anul 1991, legea privind organizarea și funcționarea acesteia a fost adoptată 6 ani mai târziu (Muraru, 2004, p. 4).

În ce ne privește – după cum am subliniat și cu peste un deceniu în urmă, în conținutul tezei noastre de doctorat – forța unei astfel de autorități depinde și de

personalitatea celui care o îndeplinește, observație valabilă de altfel, pentru toți demnitarii publici reprezentând organe de conducere unipersonale, desigur, Avocatul Poporului putând contribui la edificarea statului de drept, doar în măsura în care ar dispune de o competență lărgită, acordată prin legea sa organică (Apostol Tofan, 1999, p. 269).

În esență, spre deosebire de modelul american, caracterizat în principal, prin existența unor Ombudsmeni, numiți și răspunzători în fața executivului, sistemul constituțional românesc a optat asemenea majorității statelor europene, în favoarea unui Ombudsman răspunzător în fața forului legiuitor, pentru a putea fi nepărtinitor în raport cu funcționarii și organele administrative, susceptibile mai frecvent să greșescă sau să fie ținta criticilor. Acestui Ombudsman îi sunt specifice independența față de organismele publice, care cad sub incidența preocupărilor sale și accesul liber al cetățeanului la serviciile oferite publicului.

Dacă în Constituția României au fost înscrise principiile fundamentale absolut necesare ca instituția să existe, statutul ei complet urma să rezulte din Legea sa organică și apoi din Regulamentul de organizare și funcționare, stabilit în baza acesteia.

Adoptată cu întârziere față de momentul consacrării constituționale, motiv pentru care în doctrină chiar fusese remarcată utilitatea unei prevederi speciale prin care să fi fost precizat un termen și pentru înființarea instituției Avocatului Poporului – în conținutul art.152 din textul inițial al constituției referitor la instituțiile viitoare (Brânzan, 1996, p. 27) – Legea nr. 35/1997 a consacrat o competență relativ restrânsă în favoarea acestuia, limitându-i puterea de acțiune. Aceasta în pofida calificării sale, generoase, de „autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii”.

Cu toate că denumirea acestei autorități publice cu atribuții de control a rămas neschimbată, în urma revizuirii constituționale din anul 2003 au fost aduse modificări de substanță, în sensul sporirii semnificației instituției (Muraru, 2008, pp. 571-572).

Prima modificare a constat în stabilirea mandatului Avocatului Poporului la 5 ani, în loc de 4 ani, cum fusese prevăzut în forma inițială a Legii fundamentale. O altă modificare de esență a constituit-o schimbarea sferei celor ce pot fi protejați de Avocatul Poporului, ce apără drepturile și libertățile persoanelor fizice, categorie mai largă decât cea a cetățenilor – prevăzută inițial – ea cuprinzând nu doar cetățenii români, ci și străinii și apatrizi aflați pe teritoriul României. Totodată, în actuala redactare se stabilește că adjuncții Avocatului Poporului sunt specializați pe domenii de activitate, aceștia alături de Avocatul Poporului neputând îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior, potrivit art. 58 alin.(2) din Constituția republicată.

Art. 58 din Constituție în actuala redactare trebuie corelat cu art. 65 alin. (2) lit. i având ca titlu marginal, ședințele Camerelor, revizuirea din 2003 schimbând modalitatea de numire a Avocatului Poporului, de către Parlament, în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, și nu doar de către Senat, cum fusese prevăzut în textul constituțional inițial. Desemnarea Avocatului Poporului de către Parlament

conferă acestuia o legitimitate aparte și o natură juridică particulară, proprie (Muraru, 2008, p. 573).

Art. 59 din Constituție – având ca titlu marginal, Exercitarea atribuțiilor – stabilește pe de-o parte, importante aspecte procedurale prin care Avocatul Poporului își realizează competența iar pe de altă parte, obligația constituțională a autorităților publice de a sprijini Avocatul Poporului în realizarea atribuțiilor ce îi revin (Muraru, 2008, p. 576).

În sfârșit, cel de-al treilea articol constituțional consacrat acestei autorități publice cu caracter autonom - având ca titlu marginal, Raportul în fața Parlamentului – reflectă poziția sa specială de a răspunde exclusiv în fața Parlamentului – autoritatea publică care de fapt l-a și investit în această funcție – răspundere care se materializează prin obligația prezentării de rapoarte. Este vorba pe de-o parte, de raportul anual care prezintă bilanțul activității instituției pe un an calendaristic, cuprinzând și recomandări de modificare a legislației sau propuneri de măsuri utile în domeniul protecției drepturilor omului iar pe de altă parte, de rapoarte speciale, pe diferite probleme, precum cel care a privit sistemul public de pensii sau cel referitor la asigurările de sănătate, inițiate chiar de Avocatul Poporului.

Din analiza dispozițiilor constituționale și legale privitoare la această autoritate publică cu atribuții de control, dificil de încadrat în una sau alta dintre cele trei puteri ale statului pot fi identificate unele raporturi cu Parlamentul, alte raporturi cu autoritățile administrației publice și o a treia categorie de raporturi cu puterea judecătorească.

Distinct de acestea – și doar ca urmare a revizuirii constituționale din 2003- poate fi pusă în discuție și sfera raporturilor Avocatului Poporului cu jurisdicția constituțională, Curtea Constituțională. Aceasta, la rândul ei prezintă o natură juridică similară, de autoritate publică cu atribuții de control, imposibil de încadrat în puterea judecătorească, cea mai apropiată sub aspectul elementelor de conținut, reglementată într-un titlu separat în Constituție, al cincilea, neinclusă deci, în titlul III denumit Autoritățile publice.

În ce privește chiar această din urmă categorie de atribuții ale Avocatului Poporului în raporturile sale cu justiția constituțională asupra cărora ne propunem să ne aplecăm atenția în cele ce urmează, acestea se regăsesc deopotrivă în dispozițiile art. 146 din Constituția republicată care enumeră principalele atribuții ale Curții Constituționale – legea de revizuire completând textul inițial cu posibilitatea de a mai fi adăugate și alte atribuții prin legea organică a Curții – dar și în dispoziții ale Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului republicată în 2004.

### **3. Raporturile cu jurisdicția constituțională**

#### *3.1. Dispoziții de natură constituțională*

Este fără îndoială că Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 a sporit rolul Avocatului Poporului dar și semnificația activității Curții Constituționale, ca autorități publice cu atribuții de control, veritabilele pârguri statale în eforturile societății

românești, de consolidare a democrației constituționale și fortificare a statului de drept.

După cum apreciază un reputat specialist în domeniu, controlul de constituționalitate trebuie analizat sub două mari aspecte: controlul general al aplicării Constituției și controlul constituționalității legilor. Doar așa pot fi puse în valoare adevăratele dimensiuni ale supremației Constituției consacrată expres chiar în art. 1 alin. (5) din Constituția României republicată (Muraru, 2004, pp. 78-79).

În ce privește implicarea Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate, aceasta apare nuanțată. Legat de primul aspect, implicarea este generală, abstractă și privește chiar activitatea proprie a acestuia, în sensul că, ea ține de răspunderea constituțională a Avocatului Poporului pentru aplicarea corectă în propria organizare și funcționare a dispozițiilor constituționale, știut fiind că cine acționează contrar Constituției acționează fără titlu juridic. Legat de al doilea aspect este vorba de raporturile constituționale cu Parlamentul, Guvernul, Curtea Constituțională dar și cu persoanele fizice (Muraru, 2004, pp. 78-79).

În concret, cu ocazia revizuirii constituționale din 2003, Avocatul Poporului a dobândit două atribuții esențiale chiar în raport cu jurisdicția constituțională, a cărei competență a fost consolidată: pe de-o parte, a fost adăugat la subiectele tradiționale de sesizare a Curții Constituționale cu privire la constituționalitatea legilor înainte de promulgarea acestora, potrivit art. 146 lit. a) iar pe de altă parte, a obținut calitatea de a putea ridica direct excepția de neconstituționalitate cu privire la legi și ordonanțe ale Guvernului, potrivit art. 146 lit. d).

În primul comentariu publicat după revizuirea Constituției s-a apreciat cu deplin temei, că modificările și completările articolului privitor la atribuțiile Curții Constituționale sunt rezultatul valorificării unui deceniu de activitate al Curții Constituționale și urmăresc sporirea eficienței sale, ca garant al supremației Constituției, în controlul de constituționalitate (Constantinescu, Muraru și Iorgovan, 2003, p. 126).

Aceiași autori apreciază în continuare că, modificările și completările aduse au realizat o mai bună corelare cu dispozițiile constituționale din țările vest europene, având în vedere că instituția românească este una de model european și face parte din Conferința Curților Constituționale Europene.

Înscrierea Avocatului Poporului printre subiectele de sesizare a Curții a pornit de la premisa că, acesta prin legătura sa directă cu societatea civilă, cu oamenii, este în măsură să semnaleze Curții Constituționale situațiile în care o lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată încă de către Președintele României, contravine Constituției (Constantinescu, Muraru și Iorgovan, 2003, p. 127).

S-a mai apreciat totodată că, instituția Avocatului Poporului fiind formată îndeosebi din juriști ar avea și capacitatea profesională de a sesiza instituțiile în care legile ar contraveni supremației Constituției (Muraru, 2004, p. 81).

În ce privește art. 146 lit. d) din Constituția republicată, care conferă și Avocatului Poporului posibilitatea de a ridica excepția de neconstituționalitate, declanșând

veritabilul control specific unei jurisdicții constituționale, cel *a posteriori*, e vorba de o revizuire a textului inițial care a declanșat o serie de dezbateri și chiar critici supuse atenției Curții Constituționale, chiar prin intermediul propunerii legislative de revizuire a Constituției.

Astfel, legat de atribuția Avocatului Poporului de a ridica excepția de neconstituționalitate, prin Decizia nr. 148/2003, Curtea Constituțională a constatat că aceasta nu conține o soluție judicioasă cu vocație de normă juridică de rang constituțional, întrucât faptul ridicării excepției de către Avocatul Poporului în beneficiul unei persoane nu poate avea semnificația unei veritabile garanții sau a unei măsuri de protecție a cetățeanului, atâta vreme cât acea persoană, având capacitatea procesuală și fiind animată de un interes legitim, își poate exercita personal dreptul procesual de ridicare a excepției în fața instanței de judecată. În plus, Curtea Constituțională reține că Avocatul Poporului nici nu ar putea invoca o poziție procesuală care să îi legitimeze participarea sa la un proces în fața instanțelor de judecată. Atâta timp cât cetățenilor le sunt garantate dreptul de acces liber la justiție, precum și dreptul la apărare, înseamnă că, în sfera judiciară, ei se pot apăra împotriva aplicării unor dispoziții legale neconstituționale. De aceea, Avocatul Poporului ar fi investit cu o atribuție pe cât de excesivă, pe atât de lipsită de consistență, aceea de ridicare a excepției de neconstituționalitate, în afara unui proces, în numele justițiabilului. De altfel, instituția Ombudsman-ului la nivel european – se mai apreciază în decizia Curții Constituționale – este concepută ca o autoritate publică ale cărei atribuții vizează raporturile persoanelor cu administrația publică și nu cu instanțele judecătorești, motiv pentru care, această atribuție s-ar fi impus eliminată din rândul dispozițiilor constituționale, în opinia judecătorilor constituționali de la acea vreme.

Privitor la această decizie, un autor a sugerat o serie de clarificări: fiind dată în exercitarea atribuției Curții Constituționale de a se pronunța din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției, decizia trebuia privită ca un aviz, Parlamentul fiind liber și legitim să decidă în problemele care nu afectau limitele revizuirii; susținerile din decizie răspundeau unei defecțiuni existente în redactarea textului propus (Muraru, 2004, p. 84).

Același specialist consideră că – legat de intervenția prin excepția de neconstituționalitate – pot fi susținute rezerve față de realitatea că excepția se ridică doar într-un proces, doar de participanții la proces, aspect ce ar presupune ca Avocatul Poporului să participe la procedurile judiciare, fie alături de o parte, fie ca independent, ceea ce constituie, evident, o imposibilitate practică și juridică (Muraru, 2004, p. 84).

Pe aceeași linie de idei, într-o lucrare recentă se apreciază că, prin legea de revizuire din 2003, Adunarea Constituantă Derivată a introdus o contradicție acordând Avocatului Poporului dreptul de a sesiza numai în mod direct Curtea Constituțională, contradicție ce derivă din faptul că, excepția de neconstituționalitate este o excepție procedurală prin definiție, care poate fi evocată în cursul unui proces civil, penal sau de altă natură, ca o excepție prejudicială. Ca atare, Avocatul Poporului nu ar putea invoca o asemenea excepție în afara unui proces, consideră același autor, fără a nega

însă utilitatea unei asemenea atribuții conferite acestei autorități publice (Vida, 2011, p. 95).

Prin vocație – se mai apreciază în continuare – această instituție a statului român este împuternicită cu soluționarea, pe cale amiabilă, a diferendelor care pot apărea în relațiile dintre cetățeni și administrația publică, la orice nivel, putând să existe situații în care cetățenii să invoce în apărarea propriilor drepturi sau interese, și neconstituționalitatea unor prevederi legale care s-ar afla la originea acestora. În astfel de cazuri, Avocatul Poporului poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unei legi sau a unei ordonanțe ori a unor prevederi ale acestora în mod direct, fără să se afle în fața unor instanțe judecătorești. În asemenea cazuri, nu ar fi vorba de o excepție de neconstituționalitate, ci de o sesizare indirectă a Curții Constituționale, făcută de Avocatul Poporului, ținând seama de conținutul sesizărilor care îi sunt adresate (Vida, 2011, p. 95).

De altfel, după cum s-a arătat și în primul comentariu al legii de revizuire a Constituției, procedura de ridicare a excepției de neconstituționalitate de către Avocatul Poporului prezintă o serie de particularități care o diferențiază de excepția clasică și anume: nu se ridică în fața instanței judecătorești; nu presupune implicarea Avocatului Poporului în procesul concret în fața instanței, ca parte sau alături de parte; excepția se fundamentează pe practica Avocatului Poporului în soluționarea plângerilor cetățenilor privind încălcarea drepturilor lor constituționale sau legale; excepția se ridică direct în fața Curții Constituționale (Constantinescu, Muraru și Iorgovan, 2003, pp. 127-128).

În consecință, dacă excepția de neconstituționalitate aparține Avocatului Poporului, întreaga fază judecătorească prealabilă nu mai prezintă interes. Avocatul Poporului ridică excepția direct la Curtea Constituțională, fiind aplicabile în mod corespunzător, regulile procedurale privind derularea controlului de constituționalitate (Muraru, 2008, p. 1403).

După cum s-a susținut și în doctrină, situațiile în care Avocatul Poporului poate ridica excepția de neconstituționalitate trebuie identificate prin interpretarea art. 146 lit.d) teza finală din Constituție, în coroborare cu art. 58, referitor la rolul acestuia și respectiv, art. 60 din perspectiva conținutului rapoartelor prezentate celor două Camere ale Parlamentului. În plus, trebuie avute în vedere și dispozițiile Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale republicată. Din această perspectivă s-a apreciat că excepția poate fi ridicată numai atunci când legile sau ordonanțele Guvernului încalcă drepturile și libertățile persoanelor fizice, devenind astfel o garanție a exercitării acestora. Ca atare, Avocatul Poporului nu ar putea invoca o asemenea excepție în numele și pentru autoritățile publice, partide politice, sindicate sau alte persoane juridice. Mai mult, acesta nici nu s-ar putea substitui unei persoane fizice care are la dispoziție căile obișnuite prin care poate solicita chiar ea controlul de constituționalitate, în caz contrar, sensul dispozițiilor constituționale fiind denaturat (Muraru, 2004, p. 86).

Practic – s-a mai afirmat în literatura de specialitate –, Avocatul Poporului nu ridică o excepție, ci formulează o acțiune direct în fața Curții Constituționale, independent de

orice conflict juridic concret din fața unei instanțe judecătorești. Sintagma “excepție de neconstituționalitate” utilizată pentru a desemna această acțiune a Avocatului Poporului a fost probabil preferată de legiuitorul constituant pentru a marca deosebirea față de dreptul Avocatului Poporului de a sesiza Curtea Constituțională cu neconstituționalitatea unei legi în cadrul controlului de constituționalitate a priori (Selejan-Guțan, 2010, p. 184).

Față de delimitarea atribuțiilor Curții Constituționale, pe criteriul conținutului, în două mari grupe: cele care privesc controlul constituționalității unor acte normative și cele care privesc verificarea constituționalității unor activități, comportamente, atitudini este evident că, implicarea Avocatului Poporului privește numai prima categorie de atribuții (Muraru, 2004, p. 79).

În legătură cu atribuția de ridicare a excepției de neconstituționalitate – după cum întemeiat s-a remarcat în doctrină – este vorba doar de raporturile cu Curtea Constituțională, deoarece excepția de neconstituționalitate poate fi întâlnită și în procese aflate pe rolul altor instanțe judecătorești, numai că ea privește acte normative, altele decât legile și ordonanțele și anume hotărârile de Guvern, ordinele și instrucțiunile ministrilor etc. Ne grăbim să adăugăm – din perspectiva specializării noastre în drept administrativ – că este vorba mai exact despre actele administrative normative a căror neconstituționalitate poate fi cenzurată tot de către instanța de contencios administrativ, competentă să le controleze – în mod obișnuit – sub aspectul nelegalității.

Punctul de vedere conform căruia și actele administrative normative pot fi atacate cu acțiune directă la instanța de contencios administrativ a fost susținut și de Curtea Constituțională și de Înalta Curte de Casație și Justiție (Petrescu, 2009, p. 447).

În acest sens, Curtea Constituțională a statuat – menținând o practică constantă în această privință –, competența secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești de a controla legalitatea actelor normative și individuale ale Guvernului și celorlalte autorități ale administrației publice centrale sau locale, indiferent de materia la care se referă, concluzie care se impune și atunci când legalitatea actului administrativ privește nerespectarea însăși a legii fundamentale, fiind emise cu exces de putere, adică cu depășirea limitelor și a condițiilor de exercitare a competenței organului emitent.

Prin urmare, nelegalitatea și neconstituționalitatea actelor administrative nu pot constitui obiect de sesizare a Curții Constituționale [cu excepția ordonanțelor Guvernului, al cărui control presupune o discuție specială, dată fiind actuala configurație a art. 126 alin. (6) din Constituția republicată] – cum în mod greșit unele instanțe au procedat vreme îndelungată după înființarea Curții Constituționale, cu aproape 20 de ani în urmă – ci doar al instanțelor de contencios administrativ. În ce privește instanța supremă, după unele ezitări și o practică neunitară, și aceasta s-a pronunțat în același sens (Giurgiu, Segărceanu și Zaharie, 2002, p. 402).

Din această perspectivă, observația reputatului profesor de drept constituțional potrivit căreia, art. 1 alin.(1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea

Curții Constituționale (republicată în 2010 – n.n.) ce statuează expres caracterul Curții Constituționale de “unică autoritate de jurisdicție constituțională în România” nu corespunde unei realități juridice (și constituționale) este pe deplin întemeiată (Muraru, 2004, p. 80).

### 3.2. *Dispoziții de natură legală și aspecte de jurisprudență*

Ideea intervenției Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate a fost exprimată legislativ încă din anul 2002, când Legea de organizare și funcționare a fost completată (prin Legea nr. 181/2002 pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului) cu următorul text: În cazul sesizării privind excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor care se referă la drepturile și libertățile cetățenilor, Curtea Constituțională va solicita și punctul de vedere al instituției Avocatul Poporului (art. 19 din Legea nr. 35/1997 în urma republicării). O prevedere similară a fost introdusă și în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale republicată, cu observația că potrivit acestei reglementări, Avocatul Poporului poate să trimită punctul său de vedere.

O asemenea completare legislativă a fost apreciată ca inspirată deoarece a permis consolidarea poziției instituției Avocatului Poporului și a adăugat un mijloc eficient în realizarea funcției de protecție a drepturilor omului (Muraru, 2008, p. 584).

După cum doctrina a evidențiat, dispozițiile legale în vigoare trebuie interpretate în sensul că, obligației Curții Constituționale de a solicita punctul de vedere al Avocatului Poporului îi corespunde obligația corelativă a acestuia de a-l comunica, fiind consacrată astfel, o reglementare diferită de cea privind solicitarea punctelor de vedere din partea Președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului care pot să comunice aceste puncte de vedere, neavând o obligație legală în acest sens (Muraru, 2008, p. 584).

Astfel, în aplicarea acestei atribuții legale, spre exemplu, în anul 2005, Avocatul Poporului a formulat 1005 puncte de vedere privind excepțiile de neconstituționalitate, aspect ce a constituit un progres al activității în domeniu, față de 180, în anul 2002, de 386, în anul 2003 și de 621, în anul 2004. Cele 1005 cauze au pus în discuție, în principal, posibila încălcare a: accesului liber la justiție, inclusiv a dreptului la un proces echitabil (232), principiului egalității în drepturi (213), dreptului de proprietate (157), dreptului la viață, integritate fizică și psihică (37), dreptului la apărare (36), principiului neretroactivității legii cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile (35), restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți (33) (Muraru și Popescu, 2006, p. 47).

În 2006 au fost formulate 1375 puncte de vedere privind excepțiile de neconstituționalitate care au privit în principal, posibila contrarietate a unor dispoziții legale cu: principiul accesului liber la justiție, inclusiv dreptul la un proces echitabil, dreptul de proprietate, principiul egalității în drepturi, dreptul la apărare etc (Muraru și Gagu, 2007, p. 108).

În anul 2008, au fost formulate 2088 puncte de vedere la solicitarea Curții Constituționale cu privire la excepții de neconstituționalitate a unor legi și ordonanțe care se referă la drepturi și libertăți cetățenești, în timp ce 2 puncte de vedere au fost prezentate cu privire la sesizările de neconstituționalitate declanșate de Guvernul României referitoare la Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale și la Legea pentru aprobarea O.G. nr. 15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ (Enache și Gagu, 2009, p. 81).

În anul 2009 au fost formulate 1905 puncte de vedere (Gagu și Sora, 2010, p. 100), deci un număr mai scăzut decât în anul anterior iar în anii următori, cu certitudine, numărul acestora va scădea ca urmare a modificării și completării Legii nr. 47/1992 dar și a altor acte normative prin Legea nr. 177/2010 care a înlăturat obligația instanței judecătorești în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate de a suspenda cauza și a trimite dosarul la Curtea Constituțională.

În egală măsură, după revizuirea constituțională din 2003, textele reglementărilor legale privind pe de-o parte, Curtea Constituțională iar pe de altă parte, Avocatul Poporului au fost modificate pentru a permite punerea în aplicare a noilor dispoziții ce fuseseră consacrate prin Legea fundamentală.

Astfel, după preluarea *ad literam* a conținutului art. 146 lit. a) din Constituție, în art. 15 alin. (1) al Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale republicată în 2010, alin. (2) al aceluiași articol prevede că, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului iar în cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de două zile.

Spre exemplu, în aplicarea art. 146 lit. a) din Constituția republicată, în anul 2005, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu obiecția de neconstituționalitate privind o serie de articole din Legea privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate apreciind că dispozițiile referitoare la cetățenii români minori enumerate expres încălcau principiul egalității în drepturi, dreptul la liberă circulație, dreptul persoanei de a dispune de ea însăși, principiul egalității între soți, consacrate de Constituție, deoarece nu aveau în vedere statutul femeii minore căsătorite. Prin Decizia nr. 217/2005, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art. 28 alin. (1) și ale art. 36 (doar primul fusese cuprins în sesizarea Avocatului Poporului, cel de-al doilea fiind menționat într-o altă sesizare aparținând Președintelui României –n.n.) din legea în discuție sunt neconstituționale în măsura în care se referă la femeia minoră căsătorită.

În ce privește art. 146 lit. d) din Constituție, din punct de vedere procedural, art. 33 din Legea nr. 47/1992 republicată statuează că, la soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate direct de Avocatul Poporului, dispozițiile art. 29-31 se vor aplica corespunzător. În acest caz, sesizarea Curții Constituționale de către Avocatul

Poporului va avea valoarea juridică a încheierii prin care instanța judecătorească sau de arbitraj sesizează Curtea Constituțională. Sesizarea Avocatului Poporului trebuie făcută în scris și motivată, iar la judecarea excepției de către Curtea Constituțională va fi citat Avocatul Poporului (Selejan-Guțan, 2010, p. 185).

Desigur, în cazul în care ridicarea excepției de neconstituționalitate aparține chiar Avocatului Poporului, punctul de vedere al acestuia solicitat de Curtea Constituțională în baza art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 republicată urmează să fundamenteze caracterul neconstituțional al legii sau ordonanței Guvernului cu privire la care s-a solicitat de către acesta, verificarea constituționalității.

În anul 2006, urmare a ridicării excepției de neconstituționalitate direct de către Avocatul Poporului cu privire la O.U.G. nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, prin Decizia nr. 544/2006, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea întregului act normativ, apreciind că prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, natură subliniată atât de statutul constituțional al acesteia cât și de faptul că, regimul său juridic este reglementat prin lege organică. Se încalcă astfel rigorile impuse de art. 115 alin. (6) din Constituție conform cărora ordonanțele de urgență „nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului” dar și dispozițiile constituționale ce consacră rolul Parlamentului de „organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării” precum și principiul separației puterilor, prin depășirea limitelor delegării legislative, stabilite prin însuși textul Constituției. Ce surprinde oarecum, cu privire la această Decizie, este graba cu care Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională, la 26 iunie 2006 – deci la doar 10 zile de la publicarea O.U.G. –, dar mai ales, urgența cu care jurisdicția constituțională a soluționat dosarul pronunțându-se în ședință publică, la doar 2 zile de la sesizare, în 28 iunie 2006 iar Decizia sa fiind publicată la doar 2 zile distanță, în data de 30 iunie 2006. În consecință, în mod evident, O.U.G. nr. 43/2006 nu a mai apucat vreodată să-și producă efecte juridice, ea fiind declarată neconstituțională în întregul ei. În ce privește însă, argumentarea sesizării Avocatului Poporului și motivarea Curții Constituționale le considerăm pe deplin întemeiate.

Tot în anul 2006, urmare a ridicării excepției de neconstituționalitate direct de Avocatul Poporului, dispozițiile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 pentru organizarea și desfășurarea referendumului au fost declarate neconstituționale prin Decizia nr. 567/2006. Cu deplin temei, judecătorii constituționali au achiesat la propunerea argumentată a Avocatului Poporului de a înlătura din conținutul legii, un text care enumera limitativ – adăugând la Legea fundamentală – „problemele de interes național” care ar fi putut face obiectul unui referendum național organizat de Președintele României, în condițiile art. 90 din Constituție.

Prin Decizia nr. 392/2007, Curtea Constituțională a admis solicitarea Avocatului Poporului și a constatat neconstituționalitatea unui alt text din aceeași Lege nr. 3/2000, art. 11 alin. (3) care dispunea că hotărârea prin care Parlamentul își exprimă punctul de vedere asupra referendumului inițiat de Președintele României se adoptă „cu votul

majorității deputaților și senatorilor”. Or, potrivit art. 76 alin. (2) din Constituție, hotărârile Parlamentului, se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți, cu excepția cazurilor în care chiar Legea fundamentală stabilește o majoritate absolută, cum este în cazul suspendării din funcție a Președintelui României sau în cazul acordării votului de încredere unui Guvern.

O altă sesizare din partea Avocatului Poporului a privit neconstituționalitatea unor dispoziții ale Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială dar și ale unor texte din O.U.G. nr. 95/2007 pentru modificarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, prin care se intenționase formarea unei comisii alcătuite din 5 judecători. Prin Decizia nr. 1133/2007, Curtea Constituțională a stabilit caracterul neconstituțional al numirii acestora în comisia specială, și chiar mai mult, caracterul neconstituțional al unei astfel de comisii speciale, care restrânge dreptul Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor (Apostol Tofan, 2008, pp. 233-234).

Și în anul 2008 au fost ridicate direct în fața Curții Constituționale, 6 excepții de neconstituționalitate din care 4 au fost admise. Menționăm cu titlu de exemplu, Decizia nr. 1150/2008 prin care Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor Legii nr. 16/2007 privind organizarea și exercitarea profesiei de geodez ca urmare a faptului că legea fusese adoptată cu majoritatea necesară pentru legile organice, deși conținutul ei era cel al unei legi ordinare.

În anul 2009 au fost ridicate direct în fața Curții Constituționale 4 excepții de neconstituționalitate (Gagu și Sora, 2010, p. 100), din care trei au fost admise. Spre exemplu, prin Decizia nr. 82/2009 s-a admis neconstituționalitatea O.U.G. nr. 230/2008 pentru modificarea unor acte normative în domeniul pensiilor din sistemul public, pensiilor de stat și al celor de serviciu ca fiind contrară art. 115 alin. (6) din Constituție. Totodată, prin Decizia nr. 859/2009 s-a admis că dispozițiile art. 5-8 din O.U.G. nr. 149/2007 privind aprobarea unor măsuri în domeniul finanțelor publice sunt neconstituționale în măsura în care din acestea se înțelege că plata drepturilor salariale prin card este obligatorie.

#### **4. Concluzii**

Reglementările constituționale și legale actuale ce consacră o serie de raporturi între Avocatul Poporului și Curtea Constituțională au meritul de a pune la îndemâna celei dintâi instituții menționate, noi modalități, suplimentare pentru a putea acționa eficient în domeniul protecției drepturilor omului, componenta esențială a activității acestuia, rațiunea de a exista a Avocatului Poporului, în ultimă instanță.

În raport cu semnificația acestor două autorități publice cu atribuții de control în evoluția democratică a oricărei societăți, în procesul de consolidare a statului de drept apreciem că, sporirea considerabilă a competenței inițial stabilite – prin completarea cadrului constituțional deja existent, cu noi atribuții – amplifică modalitățile de garantare a drepturilor și libertăților cetățenești, instituie în ultimă instanță, noi pârghii de control al excesului de putere al autorităților publice care exercită clasicele funcții ale statului.

Cercetarea jurisprudenței Curții Constituționale dezvoltată ca urmare a sesizării sale de către Avocatul Poporului, fie în cadrul controlului anterior promulgării, în temeiul art. 146 lit. a), fie mai ales, în cadrul controlului ulterior, prin intermediul excepției de neconstituționalitate demonstrează utilitatea consacării exprese în anul 2003, în Legea fundamentală a unor dispoziții care, prin stabilirea unor forme de conlucrare a celor două autorități publice cu atribuții de control contribuie la întărirea democrației constituționale.

### **Bibliografie:**

1. Alexandru, I. (coord.), Gorjan, I., Ivanoff, I.V., Manda, C.C., Nicu, A.L. și Săraru, C.S., *Drept administrativ european*, București: Lumina Lex, 2005.
2. Apostol Tofan, D., *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, București: All Beck, 1999.
3. Brânzan, C., „Considerații asupra instituției Avocatul Poporului în România”, 1996, *Dreptul*, nr. 9, pp. 26-34
4. Brânzan, C., *Avocatul Poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului*, București: Juridica, 2001.
5. Ceterchi, I., „Instituția Ombusmanului în Suedia”, 1991, *Studii de drept românesc*, nr. 1-2, pp. 51-60.
6. Constantinescu, M., Muraru, I. și Iorgovan, A., *Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii*, București: Rosetti, 2003.
7. Curtea Constituțională, Decizia nr. 148/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.317/12.05.2003.
8. Curtea Constituțională, Decizia nr. 217/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.417/18.05.2005.
9. Curtea Constituțională, Decizia nr. 544/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568/30.06.2006
10. Curtea Constituțională, Decizia nr. 567/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.613/14.07.2006.
11. Curtea Constituțională, Decizia nr. 392/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 325/15.05.2007.
12. Curtea Constituțională, Decizia nr. 1133/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.851/12.12.2007.
13. Curtea Constituțională, Decizia nr. 1150/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 832/10.12.2008.
14. Curtea Constituțională, Decizia nr. 82/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33/16.01.2009.
15. Curtea Constituțională, Decizia nr. 859/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.520/29.07.2009.
16. Drăganu, T., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. I, București: Lumina Lex, 1998.
17. Enache, M. și Gagu, S., „Aspecte recente din practica instituției Avocatului Poporului”, 2009, *Revista de drept public*, nr. 2, pp. 62-86.
18. Gagu, S. și Sora, C., „Particularități ale activității instituției Avocatul Poporului în anul 2009”, 2010, *Revista de drept public*, nr. 1, pp. 88-104.

19. Giurgiu, L., Segărceanu, A. și Zaharie, C.G., *Drept administrativ*, ediția a 3-a revăzută și adăugită, București: Sylvi, 2002.
20. Iacobini, H.B., „O instituție nouă de drept administrativ (Ombudsman). Experiența administrației nord-americane”, 1990, *Studii de Drept Românesc*, nr. 2, pp. 188-191.
21. Jancu, G. și Ionea, D., „Privire comparativă asupra organizării și funcționării ombudsmanilor și mediatorilor”, 2004, *Revista de drept public* nr. 3, pp. 12-24.
22. Manda, C., Popescu Slăniceanu, I., Predescu, O. și Manda, C.C., *Ombusmanul-instituție fundamentală a statului de drept*, București: Lumina Lex, 1997.
23. Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 807/3.12.2010.
24. Legea nr. 35/1997, republicată, privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 844/15.09.2004.
25. Leș, I., „Avocatul Poporului, instituție a statului de drept”, 1997, *Dreptul*, nr.7, pp. 3-12.
26. Muraru, I., *Avocatul Poporului-instituție de tip ombudsman*, București: All Beck, 2004.
27. Muraru, I. și Popescu, S., „Avocatul Poporului, autoritate publică autonomă și independentă”, 2006, *Revista de drept public*, nr. 2, pp. 36-49.
28. Muraru, I. și Gagu, S., „Aspecte teoretice și practice privind activitatea instituției Avocatului Poporului”, 2007, *Revista de drept public*, nr. 4, pp. 92-110.
29. Muraru, I., în Muraru, I. și Tănăsescu, E.S. (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, București: C.H.Beck, , 2008, pp. 570-589.
30. Oosting, M și Brânzan, C., „Rolul ombudsmanului într-o societate democratică”, 1997, *Dreptul* nr. 5, pp. 3-8.
31. Petrescu, R.N., *Drept administrativ*, București: Hamangiu, 2009.
32. Selejan-Gușan, B., *Excepția de neconstituționalitate*, ediția a 2-a, București: C.H.Beck, 2010.
33. Stănciulescu, A., „Prezentare comparativă a instituției ombudsmanului în câteva din țările Europei”, 1992, *Studii de drept românesc*, nr. 2, pp. 157-161.
34. Ștefan, E., „Ombudsmanul european în lumina Constituției Europene”, 2006, *Revista de drept public*, nr. 1, pp. 105-116.
35. Vida, I., *Curtea Constituțională a României. Justiția politicului sau politica justiției?*, București: Edit. Monitorul Oficial. R.A., 2011.
36. Vlad, M., *Ombudsman-ul în dreptul comparat*, Arad: Servo-Sat, 1998.
37. Ziller, J., *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Paris: Editions Montchrestien, 1993.