

Antonie Iorgovan,
TRATAT DE DREPT ADMINISTRATIV
Ediția a IV-a, Editura All Beck, 2 vol., 2005, 1348 p.

RADU CARP

A scrie o recenzie la *Tratatul de drept administrativ* al profesorului Antonie Iorgovan reprezintă întotdeauna o provocare. Aceasta se datorează nu numai cantității exhaustive de informații, cuprinse în 1348 de pagini, ci și stilului inconfundabil al autorului. Ceea ce deosebește un astfel de tratat, aflat acum la cea de-a patra ediție, față de lucrări similare ale altor specialiști în dreptul administrativ este modalitatea de raportare față de disciplina avută în vedere. Profesorul Iorgovan însoțește considerațiile științifice cu relatări legate de implicarea sa directă în elaborarea unor acte normative, făcând astfel ca cititorul să aibă o imagine foarte fidelă nu numai a principalelor instituții ale dreptului administrativ, ci și a genezei acestora. O manieră originală care pune într-o lumină nouă dezbaterile din doctrina românească actuală.

Un alt element prin care autorul surprinde și face totodată dificilă încadrarea sa este capacitatea de sinteză a informațiilor. Spre deosebire de alte cursuri având un obiect similar, Antonie Iorgovan citează practic orice studiu, articol, carte, etc. apărute în intervalul dintre cea de-a treia ediție a tratatului său și prezenta ediție.

A face o sinteză a acestui tratat se dovedește a fi o operațiune dificilă care ea însăși poate genera un studiu depășind dimensiunile rezonabile ale unei recenzii. Ne vom rezuma la a semnala numai cele mai importante contribuții ale autorului, cu scuză asumată de a lăsa deoparte idei și concepte care ocupă în egală măsură un loc central în știința dreptului administrativ.

Ne reține atenția analiza pe care Antonie Iorgovan o consacră, pe baza noilor dispoziții constituționale din 2003, noțiunii de autoritate publică, prin raportare la puterile statului. De asemenea, în același context semnalăm felul în care autorul descrie relația executiv – administrație publică. Profesorul Iorgovan critică ideea potrivit căreia în sfera executivului intră doar Guvernul și ministerele, cu excluderea Președintelui (motivația fiind că are nu numai prerogative executive, ci și legislative), atrăgând atenția asupra faptului că “șeful de stat a avut constant și atribuții legislative, în principal atribuția de promulgare a legilor, dar niciodată el nu a fost scos din sfera executivului, fie că s-a chemat Rege sau Președinte” (vol. I, p. 127).

Cu privire la specificul dreptului administrativ român, autorul face unele considerații extrem de utile privind posibilitatea distincției între un drept administrativ general și un drept administrativ special. Mult mai corect ar fi, potrivit lui Antonie Iorgovan, să se vorbească despre un drept administrativ contencios și un drept administrativ contravențional, dată fiind diversificarea crescândă a sancțiunilor de ordin administrativ.

Autorul consacră, în cadrul capitolului “Izvoarele, normele și raporturile dreptului administrativ”, o analiză detaliată a decretelor emise de Președintele României, având în vedere și disputa doctrinară legată de posibilitatea revocării acestora. Tot în acest capitol este inclus și un comentariu asupra naturii Tratatului constituțional al Uniunii Europene, considerat a fi un izvor al dreptului administrativ român – o apreciere de acest fel fiind făcută pentru prima dată în contextul doctrinei românești.

Doctrina administrativă din mai multe țări europene, precum și cea din S.U.A. și Canada, ocupă un loc important în cadrul *Tratatului de drept administrativ*. Ca și în precedenta ediție a *Tratatului*, analiza dedicată Institutului Internațional de Științe Administrative și echivalentului său român, Institutul de Științe Administrative “Paul Negulescu”, ocupă un loc important, mai ales în condițiile dobândirii de către acesta din urmă a statutului de asociație de utilitate publică în 2004.

În ceea ce privește natura regimului constituțional din România, autorul aduce argumente pertinente în favoarea includerii acestuia în categoria “semi-prezidențial atenuat sau semi-

parlamentar”, ținând cont și de dispozițiile modificate sau nou introduse ca urmare a revizuirii Constituției României.

Autorul revine pe larg asupra problematicei Guvernului, prin prezentarea unor aspecte de drept comparat, a rolului și structurii Guvernului României, prin raportare la Constituție și alte reglementări incidente. În acest context, Antonie Iorgovan acordă o atenție specială analizei categoriilor de ministru de stat sau ministru – delegat cu însărcinări speciale pe lângă primul – ministru (vol. I, pp. 368 – 369). Deasemenea, tratarea problematicei ordonanțelor simple și de urgență este demnă de semnalat. Remarcăm un comentariu cu privire la aplicarea noilor dispoziții constituționale incidente în această materie. Autorul prezintă pe larg cea mai recentă decizie a Curții Constituționale (nr. 225/2005) care stabilește condițiile ce trebuie întrunite pentru ca Guvernul să poată adopta ordonanțe de urgență, decizie prilejuită de O.U.G. nr. 100/2004 cu privire la trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Romsilva în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților,.

În același context reținem modul în care Antonie Iorgovan tratează regimul răspunderii penale a membrilor Guvernului, potrivit Constituției, Legii responsabilității ministeriale și a altor acte normative.

Administrația publică locală se bucură de o tratare exhaustivă în primul volum al noului *Tratat de drept administrativ*. Analiza lui Antonie Iorgovan se bazează în principal pe dreptul românesc, iar referirile la soluțiile din dreptul comparat completează înțelegerea instituțiilor tratate. Noul cadru legislativ privind instituția prefectului este deasemenea avut în vedere.

Ultima parte a primului volum tratează funcția publică. Și în acest domeniu Antonie Iorgovan excelează în prezentarea soluțiilor din dreptul comparat care completează abordarea acestei teme într-o modalitate extreme de incitantă pentru cititor.

Actele administrative sunt tratate în cel de-al doilea volum al *Tratatului de drept administrativ*, autorul făcând observații pertinente, prin raportare atât la noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, cât și la diferite soluții recente din jurisprudența adiacentă.

Antonie Iorgovan abordează și problema domeniului public și a serviciului public. Se remarcă solida cunoaștere a doctrinei românești din acest domeniu, menționată exhaustiv (vol. II, p. 224), precum și vasta prezentare a istoriei acestor concepte în dreptul românesc. Autorul tratează pe larg și problema concesiunii serviciilor publice. Este analizată în detaliu legislația aplicabilă, inclusiv acte normative recente care sunt comentate în premieră în cadrul doctrinei de drept administrativ (cum ar fi Legea nr. 238/2004 care instituie un nou regim juridic pentru administrarea și concesiunea resurselor de petrol).

Capitolul dedicat răspunderii administrative reține atenția prin concepția autorului potrivit căreia ar trebui să se consacre expres în legislație principiul după care împotriva sancțiunilor administrative se poate face plângere în fața organelor de contencios administrative (vol. II, p. 371). Antonie Iorgovan chiar sugerează ca, la o viitoare revizuire a Constituției, să se înființeze o Curte Administrativă a României. În capitolul dedicat răspunderii administrative – contravenționale, autorul analizează acest aspect al dreptului administrativ prin intermediul legislației, inclusiv noul Cod al muncii.

Antonie Iorgovan analizează contenciosul administrativ într-un context mai larg, prin integrarea acestuia în cadrul unei teorii generale a controlului administrației publice. Sunt incluse referiri minuțioase la noua lege-cadru nr. 554/2004 și sunt date multiple exemple din jurisprudență.

Precedenta ediție a *Tratatului de drept administrativ* cuprindea un capitol final, consacrat unor propuneri *de lege ferenda* cu privire la noua lege a contenciosului administrativ. Cum între timp respectiva lege a fost aprobată (aproximativ în aceeași formă în care era prezentată ca propunere de către inițiatorul ei), profesorul Iorgovan lansează două noi provocări la sfârșitul acestei noi ediții a *Tratatului*: prima se referă la o modificare a acestei legi, pe baza practicii judecătorești pe care a generat-o, iar cea de-a doua este mult mai radicală: transformarea

regimului politic românesc din semi-prezidențial în parlamentar (vol. II, pp. 685 – 691). Fără a ne exprima propriul punct de vedere cu privire la această problemă, ne rezumăm la a-l prezenta pe cel al lui Antonie Iorgovan: soluția alegerii directe a șefului statului a fost impusă de realitățile politice din perioada 1990 – 1991 și de “nevoia de coagulare a forțelor și partidelor politice post-revoluționare”. În prezent, aceste motive nu mai sunt actuale și deci se impune soluția unei republici parlamentare, după modelul Italiei, Greciei, Germaniei, etc. Astfel, în opinia autorului, se va da o soluție bicefalismului actual de la nivelul puterii executive care duce uneori la blocaje instituționale. În favoarea acestei păreri este dată drept exemplu ”nota privind necesitatea alegerii de către popor, prin vot direct, a Președintelui României” din 16 ianuarie 1990, semnată de Mihai Constantinescu, Florin Vasilescu și Antonie Iorgovan. Profesorul Iorgovan nu detaliază această propunere, nu indică în ce fel ar trebui modificate unele prevederi constituționale și nici cum s-ar putea obține consensul clasei politice în acest sens. Ne exprimăm convingerea că autorul va reveni asupra acestei propuneri cu mai multe detalii pentru a genera o dezbatere cu argumente pro și contra. Însă desigur, nu aceasta este menirea acestui (sau a oricărui) tratat academic care impresionează atât prin dimensiuni, cât și prin conținut.