

CONTRACTUL ADMINISTRATIV - ASPECTE NOI DE CERCETARE ÎN CONTEXTUL TENDINȚELOR EUROPENE ACTUALE

Angela DASTIC,
doctor în drept, lector universitar superior,
consultant principal,
Comisia juridică, pentru numiri și imunități,
Parlamentul Republicii Moldova

SUMMARY

This study describes an issue for a standpoint research and regulation of the legal regime of the administrative contract in Community law and its role in the public services. A new approach treats this regard and the issue of separation of modern trends of European contract law and the important impact on developing single European rules that will determine the share of administrative contracts and its fields of application.

Dreptul antic recunoștea specificul incontestabil al unor anumite contracte, care, actualmente, sunt calificate ca fiind administrative. Acestea se referă, în special, la cazurile ce țin de piața serviciilor publice care niciodată n-au oncetat să fie reglementate de dreptul public - ceea ce explică menținerea regulilor aplicabile altor contracte administrative care oși găsesc originea în practica contractuală și jurisdicțională.

Studiile doctrinare în problema abordată există în literatura juridică a sec. XIX. Savantul Gaston Jîze a efectuat prima sistematizare considerabilă în materie de contracte administrative, prin care a pus în valoare existența unui regim juridic al acestora ce constituie un ansamblu coerent. Potrivit cercetătorului menționat, principalele criterii de deosebire a contractelor administrative de cele private sunt:

- efecte juridice diferite;
- inegalitatea subiecților.

Autorul precizează, că pentru existența contractului administrativ propriu-zis sunt necesare mai multe condiții:¹

- a) un acord de voință între administrație și particular;
- b) acordul de voință se cuvine să aibă ca scop crearea a noi obligațiuni juridice de prestare a unor lucrări materiale sau servicii personale în schimbul unei remunerații;
- c) prestațiunea să fie destinată asigurării funcționării unui serviciu public;
- d) părțile să fie supuse, printr-o clauză expresă, prin forma contractului, prin genul de colaborare sau prin orice manifestare de voință, regimului de drept public;
- e) inegalitatea părților;
- f) interpretarea intensivă a contractu-

lui;

g) dreptul de a lua măsuri unilaterale executorii;

h) aplicarea teoriei impreviziunii.

Savantul francez, referindu-se la executarea contractelor administrative propriu-zise, recunoaște că on această materie principiul care domină rămone unul de drept comun., pe de altă parte, Jîze precizează că „toate contractele administrative oncheiate de administrație – contractele administrative propriu-zise sau contractele de drept privat – sunt reglementate de un număr de norme comune referitoare la administrație”.²

Teza lui Gaston Jîze, care pentru majoritatea autorilor se identifică cu teza franceză din perioada interbelică, a fost criticată de G. Salon on special pe „două aspecte :

1) contractele administrative sunt și ele guvernate pe principiile generale ale contractelor din dreptul comun (civil);

2) și invers, contractele de drept privat (civil) ale administrației publice sunt și ele supuse unor norme speciale de drept public, on special, cu privire la elaborarea voinței contractuale...”

G. Salon menționează că Jîze nu a contribuit la explicarea tuturor particularităților contractului administrativ, teoria sa fiind adaptată la un contract particular și, on special, la concesionarea serviciului public dar nu și a contractelor administrative de altă natură. On cele din urmă, legătura ontre serviciile publice este confuză. Ilegalitatea părților poate fi corelată, de asemenea, cu noțiunea de „interes general” sau cea de „funcționari publici”.³

Efectuond un studiu asupra evoluției teoriei contractului administrativ, profesorul A. Iorgovan subliniază că „aceste teze ale lui Jîze au fost interpretate unilateral,

ontr-o logică rigidă, fiind ruptă de constelația de idei pe care le conține monumntala sa lucrare. Fragilitatea distincției ontre contractele administrative (propriu – zise) și contractele civile oncheiate de administrația publică, on sistemul francez, mai era invederată și prin faptul că unul și același contract de furnituri era considerat *contract administrativ*, cond era oncheiat de stat printr-un organ al său, și *contract de drept civil*, cond era oncheiat de celelalte persoane morale de drepr public. De asemenea, s-a mai spus că teoria franceză, deși plină de distincții și subtilități, „dă naștere on practică la nedumeriri și incertitudini, on special, cu privire la chestiunile de competență”.⁴ Autorul menționat conchide, că „ fiind vorba de contracte , teoria contractelor nu poate fi decot o teorie axată pe logica ancestrală a noțiunii de contract, dar nu se poate identifica cu aceasta, nu se poate limita la construcțiile sale teoretice”.⁵

Cu toate criticile expuse, teoria lui Jîze a fost succedată de către Georges Pîquignot⁶. Autorul constată că acesta n-a mers după un studiu al fiecărui mare contract administrativ și stabilește degajarea teoriei generale asupra contractelor. Aportul acestei lucrări este dublu, se stabilesc: limitele și incoerența analizei materialiste a actelor juridice și scopurile serviciilor publice.

Aceste idei care, mai torziu, au fost aprofundate de către A. de Laubadîre și reeditate de F. Modern și P. Delvolvî (1983-1984 „Traitî des contrats administrativ) - „rămon on prezent lucrările de referință on materie”⁷, iar „Teoria contractelor admini-strative s-a dezvoltat mereu, ea fiind intim legată de dezvoltarea contenciosului administrativ, de practica jurisdicțională a Consiliului de Stat.”⁸

Incontestabil, tratările din doctrină

au influențat și continuă să influențeze legislația comunitară și, în special, cea națională în materie de contracte administrative, reglementând în mod divers competențele jurisdicționale. Astfel, în unele țări, contenciosul contractual relevă jurisdicția administrativă, iar în altele -regimul de drept comun.

Odată cu extinderea ponderii justiției administrative în spațiul Uniunii Europene, atât în țările cu o veche tradiție în contenciosul administrativ, în cele aderente, cât și în cele din spațiul ex-sovietic perspectivele regimului jurisdicțional al contractelor administrative suportă modificări.

Cu atât mai mult cu cât ultimele studii consacrate cercetării fenomenului juridic țin de piețele publice și convențiile de delegare a serviciilor publice unor subiecți principali. În acest context se înscriu, de asemenea, și problemele care implică aspecte noi de cercetare în condiția tendințelor europene actuale⁹ de „identificare în ce măsură diversitatea legislațiilor naționale în privința drepturilor contractuale aduce vreo atingere bunei funcționări a pieței comune”.

Discuțiile desfășurate în cadrul doctrinei contemporane a Uniunii Europene sub acest aspect rezidă în încercările de a elabora un cod european al contractelor, care se va raporta „principiilor comune ce vor sta la baza dreptului contractual. Noul drept european al contractelor va fi cu atât mai bine perceput, cu cât va ombrăca o formă experimentală, apreciată prin comparație cu sistemele naționale și verificată în practică prin rezolvarea problemelor juridice concrete... care au respectat și au integrat toate tradițiile juridice europene”.¹⁰

Prin urmare, o atare separare a dreptului contractual european va determina care

va fi ponderea contractelor administrative, având un impact important asupra elaborării normelor europene unice și determinării domeniilor de aplicare.

În doctrina și legislația Republicii Moldova contractul administrativ este definit drept “contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care reiese din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora”.¹¹

Regimul juridic al contractului administrativ stabilește calitatea acestuia de obiect în contenciosul administrativ și este asimilat actului administrativ.

În opinia noastră, atât în plan teoretic, legislativ, cât și în practică judecătorească, unul din aspectele principale ale contractului administrativ țin de aprecierea adecvată a regimului administrativ față de cel civil. Lucrurile aici pot fi ușor confundabile, deoarece în situația în care procedura de întocmire, încheiere și examinare a litigiilor legate de contractele administrative se efectuează în baza legislației preponderent civile. Lipsa unui cadru juridic complet și, în special, al unui Cod al procedurii administrative neglijează foarte multe caracteristici ale regimului administrativ, supunându-l unei influențe masive a regimului de drept comun.

O soluție potrivită, în acest sens, ar fi ca doctrina și cadrul juridic național să distingă în linii generale caracteristicile proeminente ale contractelor administrative, asigurându-le un regim juridic separat, inspirat din practica internațională.

BIBLIOGRAFIE

- ¹ Gaston Jîze, Les contrats administratifs de l'Etat, după A. Iorgovan ,
Tratat de drept administrativ, VII, ediția III, ALLBECK – București. - P.110-111.
- ² A. Iorgovan. Tratat de drept administrativ. VII, ediția III, ALLBECK. – București.
- P.111.
- ³ G.Salon „Gaston Jîze et la théorie générale des contract administratifs“. Rev. Hist.
des Fac.de Droit 1991, nr. 12. - P.71.
- ⁴ A. Iorgovan. Tratat de drept administrativ. VII, ediția III, ALLBECK. – București.
- P.111.
- ⁵ A. Iorgovan. Tratat de drept administrativ, VII, ediția III, ALLBECK. – București.
- P.111.
- ⁶ Georges P quignot, La théorie générale du contract administratif, Pedone, 1945.
- P. 22.
- ⁷ Droit des contrats administratifs Laurent Richer. - Pag. 23.
- ⁸ A. Iorgovan. Tratat de drept administrativ. VII, ediția III, ALLBECK. – București.
- P.111.
- ⁹ Vasile P tulea. Ac iunile întreprinse  i perspectivele elaborării unui cod european
al contractelor. - Dreptul, nr.11, 2007. - P.38.
- ¹⁰ Vasile P tulea. Ac iunile întreprinse  i perspectivele elaborării unui cod european
al contractelor. - Dreptul, nr.11, 2007. - P.38.
- ¹¹ Art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000.

Prezentat: 26 ianuarie 2009.

Recenzent: Boris NEGRU, doctor în drept, conferen iar universitar.

E-mail: angela.dastic @ parlament. md