

Conf. univ. dr. **Cristian Clipa**

Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara

Avocat în Baroul Timiș

FUNDAMENTELE IDEOLOGICE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV

Volumul al II-lea. Tomul 1.

Dialogurile

Cuprins

Capitolul I. În loc de introducere. Cine, de ce și cum (se) face cercetare

În dreptul administrativ? [Două destine obligate la coexistență:

practicianul și teoreticianul dreptului]	1
§1. Cercetarea teoretică și cercetarea pragmatică	1
§2. Alegerea temei de cercetare	2
§3. Momentele, perioadele și ocaziile oportune	3
§4. Cum (ar trebui să) cercetăm în dreptul administrativ	6
§5. Speranța noastră rămâne (în) Europa	8
§6. Câteva metode de cercetare în dreptul administrativ	10
6.1. Metoda istorică sau contextuală	12
6.2. Metoda interdisciplinară	13
6.3. Metoda comparatistică	17
6.3.1. Între ce și ce comparăm?	17
6.3.2. La ce anume ne raportăm atunci când comparăm?	19
6.3.3. În ce contexte comparăm?	19
6.3.4. Care este scopul comparațiilor pe care le facem în dreptul administrativ?	20
6.4. Metoda sistemică	21
6.5. Metoda repertoaristă sau adnotativă	23
6.6. Metoda epistemică	24
6.7. Metoda legistică	25
6.8. Metoda stilistică	26
6.9. Metoda interpretativă sau pozitivistă	27
6.10. Metoda perspectivei economice	28
6.11. Metoda filosofică, reflexivă sau speculativă	29
6.12. Metoda probabilistică	30
6.13. Metoda criteriilor definitorii	31

Capitolul al II-lea. De la bazele constituționale ale dreptului administrativ

la cadrele administrativiste ale dreptului constituțional

[Cine pe cine subjugă?]	33
Secțiunea 1. Bazele constituționale ale dreptului administrativ	33
§1. Teza profesorului Émile-Victor-Masséna Foucart (1799-1860)	33
§2. Teza profesorului Georges Vedel (1902-2002) și reacția critică a profesorului Charles Eisenmann (1903-1980)	36
§3. Teza raporturilor de opoziție	49
§4. Teza unității categoriale	49
§5. Teza raporturilor ierarhice	50
§6. Teza raporturilor de complementaritate	51
§7. Teza mărcii constituționale a dreptului administrativ	51

§8. Teza constituționalizării continue a dreptului administrativ	52
§9. Analiza pozitivistă a fenomenelor aferente proceselor de constituționalizare a dreptului administrativ	53
9.1. Reperele normativ-constituționale de referință	53
9.2. Enunțarea problemelor	58
9.2.1. Bagajul ideologic și terminologic comun	58
9.2.2. Perspectiva dreptului administrativ asupra principiului separației puterilor în stat	60
9.2.3. Partajul de competențe în interiorul Executivului bicefal	65
9.2.4. Partajul de competențe în materia exercitării funcției de reglementare, la nivelul administrației publice centrale	70
9.2.4.1. Funcția de reglementare a Președintelui României	70
9.2.4.2. Funcția de reglementare a Guvernului	75
9.2.4.3. Funcția de reglementare a ministerelor	77
9.2.4.4. Funcția de reglementare a agențiilor guvernamentale	79
9.2.4.5. Funcția de reglementare a autorităților administrative autonome de nivel central	81
9.2.5. Controlul parlamentar asupra administrației publice. Rolul Avocatului Poporului	82
9.2.6. Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative	83
<i>Secțiunea a 2-a. Cadrele administrativiste ale dreptului constituțional</i>	88
§1. Premisele fenomenului de aservire ideologică a dreptului constituțional față de dreptul administrativ	88
§2. Funcțiile exercitate de dreptul administrativ în relația sa cu dreptul constituțional	103
2.1. Funcția dreptului administrativ de transpunere în realitatea socială a valorilor consacrate normativ de dreptul constituțional	103
2.2. Funcția de <i>feedback</i> a dreptului administrativ în relația sa cu dreptul constituțional	104
§3. Factorii administrativizării dreptului constituțional	105
3.1. Evocările constituționaliste și definițiile administrativiste	105
3.2. Perspectiva administrativistă asupra drepturilor și libertăților fundamentale	108
3.3. Dreptul administrativ între identitatea constituțională națională și dreptul european	109

Capitolul al III-lea. Relația dreptului administrativ cu dreptul european

[Adio, dar rămân cu tine!]	116
§1. Sunt administrativisti dușmănoși față de dreptul european?	116
§2. Izvoarele europene ale dreptului administrativ	116
§3. Dreptul european și regimul național al proprietății publice	122
§4. Serviciile de interes general	129
4.1. Serviciile de interes economic general și întreprinderile publice	129
4.2. Serviciile non-economice de interes general	133

4.3. Serviciile sociale de interes general	136
§5. Ajutorul de stat	136
§6. Facultativitatea jurisdicțiilor speciale administrative și cererea preliminară adresată Curții de Justiție a Uniunii Europene	144
§7. Securitatea juridică și drepturile câștigate	148
7.1. Cazul actelor administrative unilaterale cu caracter normativ	148
7.2. Cazul actelor administrative unilaterale cu caracter individual	154
7.3. Cazul contractelor administrative	159
7.3.1. Modificarea unilaterală a contractelor administrative	160
7.3.2. Rescrierea contractelor administrative prin hotărâre judecătorească	161
§8. Dreptul la o bună administrare	163

Capitolul al IV-lea. De ce (în) dreptul administrativ este altfel decât

(în) dreptul civil? [Între două lumi și două coduri]	167
§1. Care este relația civilistilor români cu dreptul administrativ sau un alt fel de a întreba „Cui e frică de Virginia Woolf?”	167
§2. Legăturile, dialogurile și disputele	195
§3. Interesul public și ordinea publică între dreptul civil și dreptul administrativ	199
§4. Un principiu intens disputat: <i>error communis facit jus</i>	203
§5. Dreptul administrativ împrumută câte ceva din teoria civilistă a impreviziunii, dar nu oricum	205
§6. Relația dreptului civil cu dreptul administrativ pare a fi una ... sinalagmatică	213
§7. Exorbitanța dreptului administrativ în relația sa cu dreptul civil	216
7.1. Exorbitanța dreptului administrativ și proprietatea publică	218
7.2. Exorbitanța dreptului administrativ și libertatea de a contracta a subiecților de drept public	221
7.2.1. Competența predefinită a autorităților publice de a încheia contracte administrative, în nume propriu sau în reprezentarea unor persoane juridice de drept public	222
7.2.2. Obligația autorităților publice de a încheia prioritar contracte administrative și numai în mod excepțional contracte civile, atunci când legea le permite în mod expres aceasta	224
7.2.3. Obligația autorităților publice de a încheia contractele administrative adecvate, impuse de lege ori de scopul urmărit de aceste autorități	227
7.2.4. Obligația autorităților publice de a aproba, în prealabil, prin act administrativ unilateral, atribuirea și, implicit, încheierea unor contracte administrative	235
7.2.5. Obligația autorităților publice de a respecta un set de principii – de regulă, inderogabile – cu ocazia parcurgerii procedurilor de atribuire a unor contracte administrative	241

7.2.6. Obligația autorităților publice de a organiza anumite proceduri transparente și competitive de atribuire a contractelor administrative, înainte de încheierea propriu-zisă a acestora _____	246
7.2.7. Obligația autorităților publice de a atribui contracte administrative numai în considerarea unui ansamblu de criterii prestabilite și, de regulă, ierarhizate _____	248
7.2.8. Obligația autorităților publice de a da formă scrisă contractelor administrative _____	251
7.2.9. Obligația autorităților publice de a da contractelor administrative încheiate un anumit conținut, preponderent impus de lege _____	254
7.3. Exorbitanța dreptului administrativ și excepția de neexecutare în contractele de drept public _____	255
7.4. Exorbitanța dreptului administrativ și răspunderea administrativ-patrimonială _____	265
Capitolul al V-lea. Dialogurile dreptului administrativ represiv cu dreptul penal [O analiză sintetică a funcției punitive a statului] _____	268
§1. Câteva considerații cu caracter general _____	268
§2. Limitele regulii „penalul ține în loc administrativul” _____	269
§3. Desființarea de către instanța penală a unor înscrisuri care îmbracă forma unor acte administrative _____	279
§4. Prezumția de nevinovăție în dreptul contravențional și în dreptul administrativ-disciplinar _____	292
§5. Contravențiile, abaterile administrativ-disciplinare și infracțiunile – distincții necesare _____	297
5.1. Câteva repere legislative _____	297
5.2. Criteriile utilizate în calificarea faptei ilicite și antisociale drept infracțiune sau contravenție _____	298
5.3. Criterii de calificare a unei fapte ilicite drept abatere administrativ-disciplinară _____	301
§6. Legea contravențională și legea penală _____	304
§7. Legea administrativ-disciplinară _____	305
§8. Principiul legalității represivității _____	305
8.1. Instrumentele de incriminare generică a contravențiilor _____	305
8.2. Legalitatea sau tipicitatea în dreptul represiv contravențional și în cel administrativ-disciplinar _____	309
8.3. Formele de manifestare ale principiului legalității represivității contravenționale și administrativ-disciplinare _____	310
8.3.1. <i>Nullum crimen sine lege</i> _____	310
8.3.2. <i>Nulla poena sine lege</i> _____	315
8.3.3. <i>Non bis in idem</i> _____	317
8.3.4. <i>Non reformatio in peius</i> _____	323
8.3.5. Retroactivitatea și ultraactivitatea <i>in mitius</i> a legii contravenționale _____	325

8.3.6. <i>Audi alteram partem</i> _____	331
8.3.7. Principiul răspunderii personale în materia contravențională și în cea administrativ-disciplinară _____	333
§9. Relația pedepsei penale cu sancțiunea contravențională și cu cea disciplinară _____	337
§10. Consecințele neexecutării benevole a amenzii contravenționale sau a celei penale _____	343
Capitolul al VI-lea. În loc de concluzii. Dreptul administrativ sub lupa a trei profesori și a trei judecători [Totul se reduce la ceea ce percepe fiecare] _____	349
§1. Dreptul administrativ văzut de profesorul acestei discipline _____	349
§2. Dreptul administrativ în ochii profesorului de drept comparat _____	352
§3. Dreptul administrativ imaginat de profesorul de știința administrației publice _____	354
§4. Dreptul administrativ observat de judecătorul de contencios administrativ _____	357
§5. Dreptul administrativ analizat de judecătorul de drept comun _____	359
§6. Dreptul administrativ descris de judecătorul european _____	360
Bibliografie _____	365
Index _____	373

multe din regulile de drept public^[1]; (iii) implicarea tot mai accentuată a administrației publice în aranjamente contractuale similare celor la care, în mod obișnuit, recurg particularii^[2]; (iv) privatizarea și, implicit, demonopolizarea^[3] activităților economice anterior asumate, în exclusivitate, de către stat, care, astfel, devine un antreprenor la fel ca toți ceilalți. Mai toate aceste fenomene, au dus la dezmembrarea^[4] osaturii tradiționalului drept administrativ, pentru care caracterizante au fost exercițiul prerogativelor de putere publică sau ale celor de poliție. Noul drept administrativ – amprentat de legitățile dreptului civil – dobândește un conținut eterogen^[5], în interiorul căruia stau laolaltă norme ale dreptului public și norme ale dreptului privat. La rândul ei, administrația publică devină proteiformă^[6], recurgând, în funcție de obiectivele asumate, fie la cooperarea cu sectorul privat^[7], fie la instrumente unilaterale de acțiune. Și toate acestea în ambientul ideologic al unei piețe economice deschise^[8], în care statul joacă, deopotrivă, un rol de reglementator, dar și unul de antreprenor, alături de alți operatori economici cu capital privat, împreună cu care el – statul – mișcă „mâna invizibilă”^[9] a acestei piețe.

§3. Interesul public și ordinea publică între dreptul civil și dreptul administrativ

203. Articolul 602 alin. (1) C. civ. stabilește faptul că „Legea poate limita exercitarea dreptului de proprietate fie în *interes public* (s.a.), fie în *interes privat*”. Acest Cod omite însă să definească atât interesul public, cât și interesul privat. O face însă Legea cu nr. 554/2004, despre care credem că este, alături de Codul administrativ, un act normativ de referință în ansamblul juridic obiectiv, incident în sfera instituțională de cuprindere a dreptului administrativ. Articolul 2 alin. (1) lit. r) din această din urmă lege descrie interesul (legitim) public ca fiind acel interes „care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice”. Iar lit. p) aparținând aceluiași art. 2 alin. (1) din același act normativ mai sus menționat face din interesul legitim privat „posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat”. Relația art. 602 alin. (1) C. civ. cu art. 2 alin. (1) lit. p) și r) din Legea cu nr. 554/2004 a contenciosului administrativ este una de asistență. Desigur, orice civilist poate construi o teorie a interesului public și, respectiv, una a interesului privat. Dar

^[1] *Idem*, p. 120.

^[2] *Ibidem*.

^[3] *Ibidem*.

^[4] *Idem*, p. 122.

^[5] *Idem*, p. 121.

^[6] *Ibidem*.

^[7] *Ibidem*.

^[8] *Idem*, p. 118.

^[9] *Ibidem*.

este evident că definițiile celor două tipuri de interes, pe care le livrează Legea contenciosului administrativ sunt ori pot fi utile civilistului care își propune să comenteze analitic conținutul art. 602 C. civ. Iată o primă relație de asistență, în care două texte pozitive ale dreptului administrativ servesc din plin clarificării sensului unei reguli de drept civil.

204. Ilustrativ ni se pare și conținutul art. 1363 C. civ., al cărui conținut stabilește faptul că „o persoană se poate exonera de răspundere pentru prejudiciul cauzat prin divulgarea secretului comercial dovedind că divulgarea a fost impusă de împrejurări grave ce priveau *sănătatea* sau *siguranța publică* (s.a.)”. Și acest text pozitiv are afinități cu ansamblul ideologic al dreptului administrativ și, în concret, cu noțiunea de „ordine publică”. În viziunea clasică furnizată de profesorul francez de drept administrativ, M. Hauriou, ordinea publică încorporează trei majore dimensiuni: siguranța, liniștea și sănătatea publică. Or, tocmai despre sănătate și siguranță publică vorbește art. 1363 C. civ. De această dată, dreptul administrativ nu pune la dispoziția juristului civilist o definiție legală a noțiunilor de ordine, sănătate și siguranță publică, dar intuiția de care este capabil doar un bun jurist^[1] – iar printre civilişti sunt mulți de acest fel! – îl poate împinge pe acesta să treacă de rezervele pe care, în mod natural, le resimte față de ceea ce nu îi este foarte familiar și să deschidă una din cărțile bune ale lui M. Hauriou: „*Précis de droit administratif et de droit public*”. Într-o astfel de carte va întâlni o foarte convingătoare teorie a ordinii publice și a componentelor sale alcătuitoare (siguranța, liniștea și sănătatea publică), pe care el – civilistul – ar putea-o valorifica în analiza teoretică a cauzei speciale exoneratoare de răspundere civilă, de care face vorbire art. 1363 C. civ. Iată o altă relație de asistență, în care ideologia dreptului administrativ servește la analiza unui aspect circumscris teoriei răspunderii civile delictuale.

205. În registrul celor deja mai sus notate, se înscrie și conținutul art. 61 C. civ., text care are următorul conținut: „(1) Viața, sănătatea și integritatea fizică și psihică a oricărei persoane sunt garantate și ocrotite în mod egal de lege. (2) Interesul și binele ființei umane trebuie să primeze asupra *interesului unic al societății* (s.a.) sau al științei”. Sintagma „interes unic al societății” nu este altceva decât un alt mod de a desemna interesul public, definit de art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 (în componenta satisfacerii „nevoilor comunitare”), respectiv interesul general, astfel cum este acesta descris sub art. 135 alin. (2) din Constituția României. Din capul locului, se impune a fi observat faptul că art. 61 alin. (2) C. civ. reproduce conținutul art. 2 alin. (2) al Convenției de la Olvido pentru protecția drepturilor omului și a demnității ființei umane față de aplicațiile biologiei și medicinei (Convenția privind drepturile omului și biomedicina)^[2]. Această împrejurare nu este lipsită de semnificații: având în vedere

^[1] Pentru a afla ce este, de fapt, un bun jurist, recomandăm cartea lui L. FONTAINE, *Qu'est-ce qu'un «grand» juriste? Essai sur les juristes et la pensée juridique moderne*, publicată la Editura pariziană Lextenso, în anul 2012.

^[2] Din 4 aprilie 1997, ratificată de România prin Legea nr. 17/2001, M. Of. nr. 103 din 28 februarie 2001.

obiectul reglementat de Convenția de la Olviedo, raportul interesului privat la conservarea vieții, sănătății și integrității fizice și psihice individuale cu interesul public, reprezentat de interesul unic al societății și al științei în a fi conservată sănătatea publică și, implicit, ordinea publică sanitară se impune a fi clarificat, prin intermediul a trei idei: (i) statul este obligat să ocrotească, deopotrivă, sănătatea fiecărui individ, dar și sănătatea colectivă, cu observația că apărarea acesteia din urmă nu o poate com-promite pe cea dintâi; (ii) statul nu poate lua măsuri fizice de constrângere a indivizilor de sub jurisdicția sa, pentru a le aplica *manu militari* un anumit tratament medical, dar poate dispune, prin lege, restrângerea exercițiului unor drepturi în cazul celor care, periculoși fiind pentru sănătatea publică, prin contagiozitatea lor, refuză una sau mai multe manopere medicale, cu caracter preventiv sau curativ, motivat de obligația prevalentă a statului de a apăra și, la nevoie, a recupera sănătatea publică, precum și dreptul individual la sănătate a celorlalți; (iii) dacă individul care a suferit o anumită manoperă medicală, ajunge în situația de a suferi vreun prejudiciu – efect direct sau indirect al acestei manopere – atunci respectiva persoană este îndreptățită la despă-gubiri din partea statului, entitate în care art. 61 C. civ. – în acord cu Convenția de la Oviedo – vede garantul de ultimă instanță și non-exonerabil, pentru calitatea serviciu-lui public de sănătate și, implicit, pentru calitatea manoperelor medicale la care persoana a fost supusă, sub presiunea restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale, în scopul apărării sau a recuperării sănătății publice. În logica celor mai sus scrise, art. 61 C. civ. îndeplinește, în relația cu art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 și, respectiv, cu art. 135 alin. (2) din Constituția României, o funcție de atenuare a caracterului prea vehement al celor două dispoziții de drept public mai sus evocate.

206. Interesant pentru analiza asumată în această parte a volumului de față ni s-a părut a fi și conținutul art. 862 alin. (1) C. civ., potrivit căruia, „dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de lege sau de prezentul cod pentru dreptul de proprietate privată, în măsura în care acestea sunt compatibile cu *uzul sau interesul public* (s.a.) căruia îi sunt destinate bunurile afectate”. În literatura juridică autohtonă, s-a arătat că acest text pozitiv „vorbește doar despre încălcarea unor limite în exercitarea proprietății publice care ar dăuna exercitării dreptului de proprietate privată”, nefiind însă „exclus ca și acesta din urmă să îl despăgubească pe titularul dreptului de proprietate publică atunci când prin încălcarea limitelor sale îi cauzează prejudicii”^[1]. Și în lumina acestui mod de a vedea lucrurile, ni se pare că, în situația reglementată de dispoziția mai sus amintită, dreptul civil întreține o relație de curtoazie cu dreptul administrativ, întrucât, mai întâi, el tinde la a-și impune legitățile unei instituții pe care nu o simte ca aparținând ariei sale tematice – și ne referim, desigur, la dreptul de proprietate publică – pentru ca, mai apoi, cu prudență, să-și îmblânzească intruziunea, raportându-se la disponibilitatea dreptului administrativ de a-i accepta entuziasmul.

^[1] I. SFERDIAN, *Drept civil. Drepturile reale principale. Studiu aprofundat*, Ed. Hamangiu, Bucu-rești, 2021, p. 314.

207. Deși, în aparență, în cazul art. 1169 C. civ.^[1], pare că suntem în aceeași situație ca în cea mai sus evocată, în realitate, nu este deloc așa. Textul pozitiv mai sus evocat conferă subiectelor de drept privat libertatea de a încheia „orice contracte” și de a determina „conținutul acestora”, însă „în limitele impuse”, printre altele, „de ordinea publică”. Aici relația dreptului civil cu dreptul administrativ nu mai este una de curtoazie, ci una de recunoaștere de către cel dintâi a utilității celui de-al doilea. Lectura art. 1169 C. civ. îți lasă impresia că dreptul civil nu a acumulat degeaba mai bine de două mii de ani de viață și că, la venerabila sa vârstă, a înțeles cât de periculos poate fi excesul de libertate, inclusiv în materia încheierii contractelor. În exact aceeași situație se găsește art. 1009 alin. (2) C. civ.^[2], care, tot din rațiuni derivate din necesitatea conservării ordinii publice, limitează exercițiul libertății de a testa^[3].

208. În amprenta logicii celor arătate în paragraful precedent se găsește și art. 2440 alin. (2) fraza I C. civ., text care, permițând creditorului de a prelua bunul ce îi aparține, de la debitorul său, îl oprește pe cel dintâi să tulbure „liniștea și ordinea publică”. În scrierea acestui text, civiliştilor le-a scăpat faptul că, de fapt, categoria „ordine publică” încorporează, invariabil, (și) noțiunea de „liniște publică”, ceea ce aruncă asupra sintagmei „liniștea și ordinea publică”, deseori folosită de legea civilă, o anumită redundanță. Dar ideea pe care juriștii privațiști au urmărit să o transmită este – credem noi – foarte clară: în lipsa unui factor de temperare a entuziasmului, obișnuiți fiind cu prea multă libertate, subiectele dreptului civil pot ajunge foarte repede la convingerea că spațiul libertății lor include și posibilitatea de a se substitui justiției, recurgând, la nevoie, la o forță coercitivă care nu este, în nici un fel, instituționalizată (adică procedurizată), putând fi exercitată, cel puțin teoretic, într-o manieră abuzivă. În aceste condiții, autorilor Codului civil li s-a părut ca fiind util spațiul ideologic al dreptului administrativ, de unde au împrumutat factorii de temperare a entuziasmului particularilor în exercitarea libertăților lor: ordinea și, implicit, liniștea publică. Iată o relație de necesitate pe care, dintr-o nevoie rațională, dreptul civil o angajează cu dreptul administrativ.

209. Potrivit art. 245 lit. c) C. civ., „persoanele juridice de drept privat se dizolvă (...) dacă scopul pe care îl urmăresc sau mijloacele întrebuințate pentru realizarea acestuia au devenit contrare (...) sau *ordinii publice* (s.a.)”. În această situație, dreptul civil îl impresionează chiar și pe cel mai obtuz dintre administratiști. Și aceasta întrucât Codul civil instituie o sancțiune pentru încălcarea unor valori care se circumscriu unei

^[1] Potrivit căruia persoanele „sunt libere să încheie orice contracte și să determine conținutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri”.

^[2] Al cărui conținut stabilește că „este considerată nescrisă dispoziția testamentară prin care se prevede dezmoștenirea ca sancțiune pentru încălcarea obligațiilor prevăzute la alin. (1) sau pentru contestarea dispozițiilor din testament care aduc atingere drepturilor moștenitorilor rezervatari ori sunt contrare ordinii publice sau bunelor moravuri”.

^[3] Art. 1009 alin. (2) C. civ. stabilește că „este considerată nescrisă dispoziția testamentară prin care se prevede dezmoștenirea ca sancțiune (...) pentru contestarea dispozițiilor din testament (...) contrare ordinii publice (...)”.

noțiuni pe marginea căreia a teoretizat copios dreptul administrativ. E ca și cum dreptul civil încearcă să poarte de grijă dreptului administrativ. Procedând astfel, dreptul civil întreține cu dreptul administrativ o relație de recunoaștere.

210. Eterogenitatea relațiilor pe care dreptul civil le întreține cu dreptul administrativ este una impresionantă, iar o încercare de tipologizare sau de sistematizare a acestor relații este, în sine, un efort riscant, căruia nu îi pot fi prevăzute decât șanse modeste de a duce la un rezultat convingător mai ales pentru juriștii privațiști. Până la urmă, aceste relații ar trebui evaluate cazuistic, de la normă la normă (de drept civil și de drept administrativ), ceea ce ar putea să îl transforme pe cel care are curajul de a-și asuma un astfel de demers, într-un fel de repertoarist contemporan.

Plaja acestor relații este mărginită, pe de-o parte, de raporturi de dispută, iar pe de altă parte, de relații de împrumut, pe care dreptul administrativ le valorifică preluând din dreptul civil principii, legități și, uneori, suprafețe întinse ale unor întregi construcții instituționale.

§4. Un principiu intens disputat: *error communis facit jus*

211. Civiliștii și administrativiștii (de bună calitate) își dispută de multă vreme paternitatea unui principiu despre care – suntem siliți să o recunoaștem – studenții juriști află câte ceva la dreptul civil și nu la dreptul administrativ, așa cum, în mod natural ar trebui să se întâmple. Ne gândim la principiul *error communis facit jus*.

Articolul 102 C. civ. ne spune că „Actele de stare civilă întocmite de o *persoană care a exercitat în mod public atribuțiile de ofițer de stare civilă* (s.a.), cu respectarea tuturor prevederilor legale, sunt valabile, chiar dacă acea persoană nu avea această calitate, afară de cazul în care beneficiarii acestor acte au cunoscut, în momentul întocmirii lor, lipsa acestei calități”. Mai toți civiliștii, interpretând acest text, ne spun că el se concentrează pe ideea menținerii unui act juridic de drept civil, confecționat de un funcționar neregulat investit, în folosul unor beneficiari inocenți și, prin urmare, de bună-credință. O atare perspectivă este marginalistă, pentru că nu privește la ceea ce este cu adevărat important în tabloul logico-normativ livrat de art. 102 C. civ.: aparența^[1].

212. Istoria principiului *error communis facit jus* trebuie căutată în dreptul roman clasic, numai că nu în dreptul privat, ci în cel public. Concret, în secolul I î.Hr., un sclav, pe numele său Philippus Barbarius, reușește să fugă de la stăpânul său și, înșelându-i

^[1] De altfel, legiutorul a dovedit coerență, sugerând că ar fi vorba tot despre *aparență* și în conținutul art. 17 alin. (2), (3) și (4) C. civ., texte care au următoarele conținuturi: „(2) (...) când cineva, împărtășind o credință comună și invincibilă, a considerat că o profesoară are un anumit drept sau o anumită calitate juridică, instanța judecătorească, ținând seama de împrejurări, va putea hotărî că actul încheiat în această stare va produce, față de cel aflat în eroare, aceleași efecte ca și când ar fi valabil, afară de cazul în care desființarea lui nu i-ar cauza niciun prejudiciu. (3) Eroare comună și invincibilă nu se prezumă. (4) Dispozițiile prezentului articol nu sunt aplicabile în materie de carte funciară și nici în alte materii în care legea reglementează un sistem de publicitate”.