

**BĂEȘU, Mihai**

**Studii:** Facultatea de Drept, Universitatea din București (2010-2014); Master Achiziții publice, concesiuni, parteneriat public-privat, Facultatea de Drept, Universitatea din București (2014-2015); Doctorat, specializarea drept administrativ, Facultatea de Drept, Universitatea din București (2018-2025).

**Activitate:** Avocat stagiar, Baroul București (2014-2016); Avocat definitiv, Baroul București (din 2016).

**Publicații:** arie de publicații variată în sfera dreptului administrativ și a dreptului financiar public, printre care: Când zidul poate deveni nisip: garanțiile publice locale în furtuna insolvenței unităților administrativ-teritoriale, în AUB, Seria Drept, 2025 (în coautorat cu *S. Gherghina*); O analiză critică cu privire la Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 33/2025 privind aprobarea restituirii unor sume plătite la Fondul de Tranziție Energetică, în AUBD – Forum juridic nr. 2/2025 (în coautorat cu *B. Dima* și *T. Bonifate*); Daunele morale în sfera contenciosului administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2024 (în coautorat cu *F.-I. Băişanu* și *G.C. Ioan*); On the misuse of power by the public administration, în Les doctoriales du collège juridique franco-roumain d'études européennes, 5<sup>ème</sup> édition, București, 28-29 iunie 2024; Despre natura juridică a deciziei Inginerului emise în legătură cu executarea contractelor administrative încheiate pe baza modelului FIDIC, în RDP nr. 3/2023; Actul administrativ normativ conform unei legi neconstituționale. Un paradox rezolvabil, în CJ nr. 9/2023; Activitatea economică a unității administrativ-teritoriale în viziunea Curții de Conturi. Vulnerabilități ale interpretării și propuneri pentru înlăturarea lor, în CJ nr. 4/2023; Despre caracterul unitar al actului administrativ unilateral reținut în jurisprudență, în RSJ nr. 1-2/2022; Actul administrativ normativ față de... circuitul civil, în volumul Conferinței studenților, masteranzilor și doctoranzilor în drept, Sibiu, 3 iunie 2022; Condiția conformității actului administrativ normativ cu legea. Truism sau instrument util practicii?, în CJ nr. 1/2021; Criteriile privind distincția dintre actul administrativ unilateral individual și cel normativ. O privire dintr-un alt unghi, în CJ nr. 9/2019; Suspendarea judiciară a actului administrativ normativ. Efecte inter partes sau erga omnes?, în volumul Conferinței studenților, masteranzilor și doctoranzilor în drept, Sibiu, 3 iunie 2021.

**Mihai Băeșu**

## Actul administrativ normativ

### Noțiune și condiții de validitate



Editura C.H. Beck  
București 2026

**AVERTISMENT!**

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenția că, potrivit art. 14 și 196 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, republicată, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de legea menționată, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare sau cu amendă. Prin *reproducere*, conform legii, se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace și sub orice formă.

Nu vă faceți părtași la distrugerea cărții!

**Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU și este considerată editură cu prestigiu recunoscut.**

**Actul administrativ normativ. Noțiune și condiții de validitate**  
**Mihai Băeșu**

Copyright © 2026 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.

Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.

Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**BĂEȘU, MIHAI**

**Actul administrativ normativ : noțiune și condiții de validitate / Mihai Băeșu. - București : Editura C.H. Beck, 2026**

Conține bibliografie

ISBN 978-606-18-1646-0

34

**Editura C.H. Beck**

Bdul. Iuliu Maniu nr. 7

Corp C, parter, Sector 6, București

E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Oana Păun

**Cuprins**

**Listă de abrevieri ..... XV**

**Cuvânt-înainte ..... XVII**

**Partea I. Noțiunea de act administrativ normativ ..... 1**

**Titlul I. Evoluția noțiunii de act administrativ  
reglementar în dreptul administrativ francez..... 3**

**Capitolul I. Noțiunea de act administrativ  
reglementar în perioada antebelică ..... 4**

**Capitolul II. Noțiunea de act administrativ  
reglementar în perioada interbelică ..... 10**

**Capitolul III. Noțiunea de act administrativ regle-  
mentar în perioada postbelică și contemporană..... 17**

**Titlul II. Evoluția noțiunii de act administrativ normativ  
în dreptul administrativ român ..... 23**

**Capitolul I. Noțiunea de act administrativ normativ  
în perioada ante și interbelică ..... 25**

**Capitolul II. Noțiunea de act administrativ normativ  
în perioada postbelică ..... 36**

**Capitolul III. Noțiunea de act administrativ normativ  
în perioada contemporană..... 40**

**Titlul III. Raportul dintre actul administrativ normativ  
și actele normative cu forță juridică superioară ..... 45**

**Capitolul I. Raportul dintre actul administrativ  
normativ și actele juridice ale Parlamentului..... 48**

**Secțiunea 1. Repere privind raportul dintre actul  
administrativ reglementar și lege în Franța ..... 48**

**Secțiunea a 2-a. Repere privind raportul dintre actul  
administrativ normativ și actele juridice ale  
Parlamentului în România ..... 51**

|                                                                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| §1. Imaginea de ansamblu – raportul generic cu legile, hotărârile și moțiunile .....                                     | 51        |
| §2. Provocări la granița dintre actul administrativ normativ și lege .....                                               | 58        |
| 2.1. Există un tărâm de reglementare interzis actului administrativ normativ?.....                                       | 58        |
| 2.2. Poate actul administrativ normativ să reglementeze primar relații sociale?.....                                     | 61        |
| 2.3. Poate actul administrativ normativ să realizeze o interpretare oficială a legii?.....                               | 69        |
| <b>Capitolul II. Raportul dintre actul administrativ normativ și ordonanțele Guvernului .....</b>                        | <b>72</b> |
| Secțiunea 1. Delimitări conceptuale. Repere succinte privind originile delegării legislative.....                        | 72        |
| Secțiunea a 2-a. Actul administrativ reglementar în raport cu ordonanțele Guvernului francez.....                        | 74        |
| Secțiunea a 3-a. Actul administrativ normativ în raport cu ordonanțele Guvernului român .....                            | 76        |
| <b>Titlul IV. Raportul dintre actul administrativ normativ și cel individual.....</b>                                    | <b>79</b> |
| <b>Capitolul I. Realizarea distincției în dreptul administrativ francez .....</b>                                        | <b>82</b> |
| Secțiunea 1. Precizări prealabile privind noțiunea de decizie administrativă .....                                       | 82        |
| Secțiunea a 2-a. Distincția reglementar - individual - particular în dreptul administrativ francez .....                 | 84        |
| <b>Capitolul II. Realizarea distincției în dreptul administrativ român .....</b>                                         | <b>90</b> |
| Secțiunea 1. Distincția normativ - individual în discursul doctrinar .....                                               | 90        |
| Secțiunea a 2-a. Distincția normativ - individual în jurisprudență.....                                                  | 93        |
| Secțiunea a 3-a. Repere concrete pentru realizarea distincției normativ - individual .....                               | 98        |
| §1. Mirajul unui criteriu legal de distincție – „organizarea executării legii” vs. „executarea în concret a legii” ..... | 98        |

|                                                                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| §2. Lipsa de utilitate a unui criteriu cantitativ de distincție – contează „gradul de întindere” al efectelor juridice?.....                                            | 99         |
| §3. Necesitatea unui criteriu calitativ de distincție – ce tip de normă juridică regăsim în conținutul actului administrativ? .....                                     | 101        |
| Secțiunea a 4-a. Provocări la granița dintre actul administrativ normativ și cel individual .....                                                                       | 104        |
| §1. Dificultatea cauzată de viziunea binară asupra actului administrativ unilateral – situația actelor particulare (decizii de speță) în ordinea juridică internă ..... | 104        |
| §2. Calificarea actelor administrative cu caracter intern.....                                                                                                          | 109        |
| §3. Calificarea actelor administrative cu conținut mixt – individual și normativ.....                                                                                   | 112        |
| 3.1. Situația premisă, jurisprudența și doctrina relevante .....                                                                                                        | 112        |
| 3.2. Argumente în favoarea unei calificări nuanțate.....                                                                                                                | 114        |
| <b>Capitolul III. Raportul de „forțe” dintre actul administrativ normativ și cel individual .....</b>                                                                   | <b>116</b> |
| <b>Titlul V. Raportul dintre actul administrativ normativ și actele cu aplicabilitate generală fără caracter normativ.....</b>                                          | <b>119</b> |
| <b>Capitolul I. Perspectiva dreptului administrativ francez .....</b>                                                                                                   | <b>119</b> |
| Secțiunea 1. Circulare și linii directoare în practica administrativă franceză.....                                                                                     | 119        |
| Secțiunea a 2-a. Instrumente de drept suplu în practica administrativă franceză.....                                                                                    | 123        |
| Secțiunea a 3-a. Raportul față de actul administrativ reglementar .....                                                                                                 | 125        |
| <b>Capitolul II. Perspectiva dreptului administrativ român .....</b>                                                                                                    | <b>127</b> |
| Secțiunea 1. Circulare, adrese sau precizări în practica administrativă română .....                                                                                    | 127        |
| Secțiunea a 2-a. Instrumente de drept suplu în practica administrativă română .....                                                                                     | 132        |

|                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Secțiunea a 3-a. Raportul față de actul administrativ normativ .....                                             | 134        |
| <b>Titlul VI. Imaginea de ansamblu asupra noțiunii de act administrativ normativ .....</b>                       | <b>137</b> |
| <b>Capitolul I. Definiția și trăsăturile specifice actului administrativ normativ .....</b>                      | <b>137</b> |
| Secțiunea 1. Definiția actului administrativ normativ .....                                                      | 137        |
| Secțiunea a 2-a. Trăsături specifice actului administrativ normativ .....                                        | 139        |
| §1. Generalități privind trăsăturile actelor administrative în discursul doctrinar .....                         | 139        |
| §2. Actul administrativ normativ este izvor de drept obiectiv .....                                              | 141        |
| §3. Actul administrativ normativ este izvor de drept secundar .....                                              | 144        |
| §4. Conținutul actului administrativ normativ se stabilește în baza unei marje de putere discreționară .....     | 146        |
| <b>Capitolul II. Clasificări specifice actelor administrative normative .....</b>                                | <b>150</b> |
| Secțiunea 1. Generalități privind clasificarea actelor administrative în discursul doctrinar .....               | 150        |
| Secțiunea a 2-a. Actul administrativ normativ cu caracter intern și cel cu caracter extern .....                 | 152        |
| Secțiunea a 3-a. Actul administrativ normativ delegat și cel de punere în aplicare a legii .....                 | 156        |
| <b>Capitolul III. Repere pentru ierarhizarea și armonizarea aplicării actelor administrative normative .....</b> | <b>161</b> |
| Secțiunea 1. Perspectiva dreptului administrativ francez.....                                                    | 161        |
| Secțiunea a 2-a. Perspectiva dreptului administrativ român.....                                                  | 163        |
| <b>Capitolul IV. Identitatea actului administrativ normativ în sinteză .....</b>                                 | <b>172</b> |

|                                                                                                                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Partea a II-a. Validitatea actului administrativ normativ.....</b>                                                                                                  | <b>175</b> |
| <b>Titlul I. Surse contemporane ale legalității în dreptul administrativ francez și român.....</b>                                                                     | <b>177</b> |
| <b>Capitolul I. Perspectiva dreptului administrativ francez .....</b>                                                                                                  | <b>177</b> |
| Secțiunea 1. Repere succinte privind semnificația legalității în teoria actului administrativ francez .....                                                            | 177        |
| Secțiunea a 2-a. Surse contemporane ale legalității în dreptul administrativ francez. Privire specială asupra surselor jurisprudențiale.....                           | 180        |
| <b>Capitolul II. Perspectiva dreptului administrativ român .....</b>                                                                                                   | <b>184</b> |
| Secțiunea 1. Repere succinte privind semnificația legalității în teoria actului administrativ român.....                                                               | 184        |
| Secțiunea a 2-a. Surse contemporane ale legalității în dreptul administrativ român. Privire specială asupra jurisprudenței instanței de contencios administrativ ..... | 186        |
| <b>Titlul II. Repere privind evoluția și semnificația noțiunilor de putere discreționară și exces de putere .....</b>                                                  | <b>191</b> |
| <b>Capitolul I. Despre evoluția și semnificația noțiunii de putere discreționară a administrației publice .....</b>                                                    | <b>193</b> |
| Secțiunea 1. Repere relevante din doctrina franceză.....                                                                                                               | 193        |
| Secțiunea a 2-a. Repere relevante din doctrina națională.....                                                                                                          | 197        |
| <b>Capitolul II. Despre evoluția și semnificația noțiunii de exces de putere administrativ .....</b>                                                                   | <b>200</b> |
| Secțiunea 1. Perspectiva dreptului administrativ francez.....                                                                                                          | 200        |
| Secțiunea a 2-a. Perspectiva dreptului administrativ român.....                                                                                                        | 205        |
| §1. Geneza noțiunii de exces de putere și receptarea sa de către doctrina clasică .....                                                                                | 205        |
| §2. Metamorfozele terminologice din perioada postbelică.....                                                                                                           | 210        |
| §3. Semnificația actuală a noțiunii de exces de putere.....                                                                                                            | 212        |

**Titlul III. Granițele validității actului administrativ normativ ..... 217**

**Capitolul I. Cadrul general de analiză a validității actului administrativ normativ ..... 218**

Secțiunea 1. Condiții de validitate, vicii de legalitate sau ambele? ..... 218

Secțiunea a 2-a. Imaginea de ansamblu din dreptul administrativ francez ..... 221

§1. Sistematizarea treptată a cazurilor de recurs contra excesului de putere și apariția binomului legalitate externă - legalitate internă ..... 221

§2. Particularități specifice actelor administrative reglementare ..... 223

§3. Despre declinul parțial al validității externe a actului administrativ ..... 224

Secțiunea a 3-a. Imaginea de ansamblu din dreptul administrativ român ..... 226

**Capitolul II. Validitatea externă a actului administrativ normativ ..... 229**

Secțiunea 1. Competența de a emite sau adopta actul administrativ normativ și viciile sale ..... 229

§1. Perspectiva dreptului administrativ francez ..... 229

1.1. Tabloul general al regulilor privind competența emiterii actului administrativ reglementar ..... 229

1.2. Viciul de competență privind emiterea actului administrativ reglementar ..... 234

§2. Perspectiva dreptului administrativ român ..... 238

2.1. Tabloul general al regulilor privind competența de a emite actul administrativ normativ ..... 238

2.2. Viciul de competență privind emiterea actului administrativ normativ ..... 246

Secțiunea a 2-a. Procedura de emite sau adoptare a actului administrativ normativ și viciile sale ..... 252

§1. Perspectiva dreptului administrativ francez ..... 252

1.1. Tabloul general al regulilor de procedură în materia actului administrativ reglementar în Franța ..... 252

1.1.1. Inițierea și documentarea prealabilă ..... 255

1.1.2. Informarea și consultarea publicului ..... 257

1.1.3. Consultarea administrativă ..... 259

1.1.4. Reguli de procedură privind emiterea sau adoptarea propriu-zisă a actului administrativ reglementar ..... 260

1.1.5. Reguli de procedură privind publicitatea actului administrativ reglementar ..... 261

1.2. Viciul de procedură în materia actului administrativ reglementar ..... 262

1.2.1. Formalități procedurale autoimpuse, imposibile sau echivalente ..... 263

1.2.2. Formalități procedurale esențiale și neesențiale ..... 264

1.2.3. Principiul paralelismului în materia formalităților procedurale ..... 266

§2. Perspectiva dreptului administrativ român ..... 267

2.1. Tabloul general al regulilor de procedură în materia actului administrativ normativ în România ..... 267

2.1.1. Formalități procedurale anterioare emiterii/adoptării actului administrativ normativ ..... 269

2.1.2. Formalități procedurale concomitente emiterii/adoptării actului administrativ normativ ..... 280

2.1.3. Formalități procedurale ulterioare emiterii/adoptării actului administrativ normativ ..... 284

2.2. Viciul de procedură în materia actului administrativ normativ ..... 292

Secțiunea a 3-a. Forma actului administrativ normativ și viciile sale ..... 299

§1. Perspectiva dreptului administrativ francez ..... 299

|                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.1. Tabloul general al regulilor privind forma actului administrativ reglementar .....                                  | 299        |
| 1.1.1. Regula – forma scrisă. Excepția – forma verbală.....                                                              | 299        |
| 1.1.2. Motivarea actului administrativ reglementar.....                                                                  | 300        |
| 1.1.3. Semnarea și contrasemnarea actelor administrative reglementare .....                                              | 302        |
| 1.1.4. Exigențe de tehnică legislativă privind forma actelor administrative reglementare .....                           | 303        |
| 1.2. Viciul de formă în materia actului administrativ reglementar.....                                                   | 307        |
| §2. Perspectiva dreptului administrativ român .....                                                                      | 309        |
| 2.1. Tabloul general al regulilor privind forma actului administrativ normativ .....                                     | 309        |
| 2.1.1. Regula formei scrise a actului administrativ normativ .....                                                       | 309        |
| 2.1.2. Motivarea actului administrativ normativ .....                                                                    | 311        |
| 2.1.3. Semnarea, contrasemnarea și ștampilarea actului administrativ normativ .....                                      | 313        |
| 2.1.4. Exigențe de tehnică legislativă privind forma actului administrativ normativ .....                                | 315        |
| 2.2. Viciul de formă în materia actului administrativ normativ .....                                                     | 320        |
| <b>Capitolul III. Validitatea internă a actului administrativ normativ .....</b>                                         | <b>329</b> |
| Secțiunea 1. Elementele validității interne: conținutul, motivele și scopul actului administrativ normativ .....         | 329        |
| Secțiunea a 2-a. Viciul raportat la conținutul actului administrativ normativ – violarea directă a regulii de drept..... | 333        |
| §1. Perspectiva dreptului administrativ francez.....                                                                     | 333        |
| §2. Perspectiva dreptului administrativ român .....                                                                      | 335        |
| Secțiunea a 3-a. Viciile raportate la motivele actului administrativ normativ: eroarea de drept și eroarea de fapt.....  | 343        |

|                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| §1. Eroarea de drept.....                                                                                       | 343        |
| 1.1. Perspectiva dreptului administrativ francez .....                                                          | 343        |
| 1.2. Perspectiva dreptului administrativ român .....                                                            | 346        |
| §2. Eroarea de fapt.....                                                                                        | 350        |
| 2.1. Perspectiva dreptului administrativ francez .....                                                          | 350        |
| 2.2. Perspectiva dreptului administrativ român .....                                                            | 353        |
| Secțiunea a 4-a. Viciul raportat la scopul actului administrativ normativ – deturnarea de putere .....          | 358        |
| §1. Perspectiva dreptului administrativ francez.....                                                            | 359        |
| 1.1. Deturnarea de putere în discursul doctrinar francez.....                                                   | 359        |
| 1.2. Deturnarea de putere în jurisprudența administrativă franceză .....                                        | 362        |
| 1.3. Dificultăți practice legate de sancționarea deturnării de putere în Franța .....                           | 365        |
| §2. Perspectiva dreptului administrativ român .....                                                             | 367        |
| 2.1. Deturnarea de putere în discursul doctrinar român .....                                                    | 367        |
| 2.2. Deturnarea de putere în jurisprudența națională .....                                                      | 370        |
| 2.3. Dificultăți practice legate de sancționarea deturnării de putere în România .....                          | 375        |
| <b>Capitolul IV. Conturul global al granițelor validității actului administrativ normativ .....</b>             | <b>377</b> |
| <b>Titlul IV. Corelația legalitate - oportunitate în materia actului administrativ normativ.....</b>            | <b>381</b> |
| <b>Capitolul I. Despre oportunitatea actului administrativ în general .....</b>                                 | <b>382</b> |
| <b>Capitolul II. Perspectiva dreptului administrativ francez .....</b>                                          | <b>384</b> |
| Secțiunea 1. Teze ale autorilor interbelici cu privire la corelația legalitate - oportunitate .....             | 384        |
| Secțiunea a 2-a. Contrareacția autorilor postbelici față de curentul de gândire pur „legalist” .....            | 387        |
| Secțiunea a 3-a. Stadiul actual – „intensitatea” controlului exercitat de către judecătorul administrativ ..... | 392        |

|                                                                                                                                                                                                                               |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Secțiunea a 4-a. Sinteza corelației legalitate - oportunitate în dreptul administrativ francez.....                                                                                                                           | 401        |
| <b>Capitolul III. Perspectiva dreptului administrativ român .....</b>                                                                                                                                                         | <b>405</b> |
| Secțiunea 1. Corelația legalitate - oportunitate în discursul doctrinar român.....                                                                                                                                            | 405        |
| §1. Tezele autorilor interbelici. Ecouri ale viziunii autorilor clasici francezi .....                                                                                                                                        | 405        |
| §2. Tezele autorilor postbelici. Școala de la București vs. Școala de la Cluj.....                                                                                                                                            | 407        |
| §3. Tezele autorilor contemporani. Stadiul doctrinar actual al corelației legalitate - oportunitate.....                                                                                                                      | 409        |
| Secțiunea a 2-a. Binomul necesitate - oportunitate potrivit Codului administrativ .....                                                                                                                                       | 414        |
| Secțiunea a 3-a. Coordonate jurisprudențiale privind controlul oportunității actului administrativ normativ.....                                                                                                              | 417        |
| §1. Repere pentru un control restrâns ( <i>eroarea manifestă de apreciere</i> ). Acte administrative normative emise în sfera dreptului financiar public și fiscal.....                                                       | 418        |
| §2. Repere pentru un control maximal ( <i>control deplin de proporționalitate</i> ). Acte administrative normative care stabilesc sancțiuni și/sau aduc atingere unor drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor..... | 421        |
| Secțiunea a 4-a. Sinteza corelației legalitate - oportunitate în materia actului administrativ normativ.....                                                                                                                  | 426        |
| §1. Validarea concluziilor doctrinei contemporane în privința actului administrativ normativ .....                                                                                                                            | 426        |
| §2. Concilierea concluziilor doctrinei contemporane în privința actului administrativ normativ – despre atitudinea subiectivă și atitudinea obiectivă a administrației în raport cu scopul trasat de lege.....                | 427        |
| <b>Bibliografie .....</b>                                                                                                                                                                                                     | <b>435</b> |

## Listă de abrevieri

|              |                                                                           |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------|
| AFIR         | Agencia pentru Finanțarea Investițiilor Rurale                            |
| AJDA         | L'Actualité Juridique Droit Administratif                                 |
| alin.        | alineat                                                                   |
| ANAF         | Agencia Națională de Administrare Fiscală                                 |
| ANP          | Administrația Națională a Penitenciarelor                                 |
| ANSVSA       | Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor |
| APIA         | Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură                        |
| apud         | citat după                                                                |
| art.         | articol                                                                   |
| BAAR         | Biroul Asiguratorilor de Autovehicule din România                         |
| BNR          | Banca Națională a României                                                |
| C.A.         | Curtea de Apel                                                            |
| C.adm.       | Codul administrativ (O.U.G. nr. 57/2019)                                  |
| C.C.Fr.      | Consiliul Constituțional din Franța                                       |
| C.civ.       | Codul civil (Legea nr. 287/2009)                                          |
| C.E.         | Consiliul de Stat din Franța                                              |
| C.fisc.      | Codul fiscal (Legea nr. 227/2015)                                         |
| C.proc. civ. | Codul de procedură civilă (Legea nr. 134/2010, republicată)               |
| CGCT         | Codul general al colectivităților teritoriale                             |
| CJ           | revista Curierul Judiciar                                                 |
| CRPA         | Codul relațiilor dintre public și administrație                           |
| CSM          | Consiliul Superior al Magistraturii                                       |
| DCC          | Decizia Curții Constituționale                                            |
| Dreptul      | revista Dreptul                                                           |
| e.g.         | <i>exempli gratia</i> /de exemplu                                         |
| ed.          | ediția                                                                    |
| Ed.          | Editura                                                                   |
| etc.         | și altele                                                                 |
| H.G.         | hotărârea Guvernului                                                      |

*specializării autoasumate*”,<sup>1</sup> în lipsa căreia ne-ar fi dificil să identificăm identitatea reală a actului administrativ normativ în cadrul mai larg al dreptului administrativ român.

În baza reperelor expuse în acest fel, la finalul primei părți vom reveni la metoda pozitivă și vom sintetiza definiția, trăsăturile și clasificările pe care le considerăm specifice actului administrativ normativ, după care vom propune un set de criterii și instrumente pentru ierarhizarea și armonizarea aplicării diverselor categorii de acte administrative normative.

## Titlul I

### Evoluția noțiunii de act administrativ reglementar în dreptul administrativ francez

Revoluția franceză de la sfârșitul secolului XVIII reprezintă un moment istoric de referință pentru evoluția dreptului administrativ francez. Astfel, în acord cu abordarea autorilor preocupați de cercetarea istoriei dreptului administrativ francez, vom avea și noi în vedere următoarele trei perioade pentru prezentarea reperelor de evoluție istorică a noțiunii de act administrativ reglementar în Franța: (i) intervalul de la Revoluția franceză până la instaurarea Republicii a III-a franceză, în care dreptul administrativ francez modern și-a cristalizat o identitate proprie (*i.e.* perioada de până la finalul secolului XIX) – ne vom referi la această perioadă drept „*perioada antebelică*”; (ii) intervalul în care s-au succedat Republicile a III-a și a IV-a franceze din prima jumătate a secolului XX, în care dreptul administrativ francez a ajuns la o maturitate incontestabilă prin aportul marilor autori de drept public francezi – ne vom referi la această perioadă drept „*perioada interbelică*”; și (iii) intervalul de timp scurs de la instaurarea Republicii a V-a franceză prin Constituția Franței din 1958 în vigoare până în zilele noastre – ne vom referi la această perioadă drept „*perioada postbelică și contemporană*”.

<sup>1</sup> C. Clipa, *Dreptul administrativ*, între fragmentare didactică și unitate ideologică, în *Dreptul* nr. 3/2017, p. 46. Această sintagmă este folosită de prof. Clipa într-un context ocazionat de schițarea fundamentelor care unesc ideologic dreptul administrativ.

## Capitolul I

### Noțiunea de act administrativ reglementar în perioada antebelică

Autorii preocupați de cercetarea istoriei dreptului administrativ francez subliniază faptul că dreptul administrativ nu a apărut *ex nihilo* în timpul Revoluției de la finalul secolului XVIII, deoarece au existat și sub imperiul Vechiului Regim („*l'Ancien Régime*”) reguli administrative, adică reguli menite să limiteze arbitrariul deținătorilor puterii publice.<sup>1</sup> Astfel, dreptul administrativ francez este produsul unei lungi istorii paralele cu cea a dreptului privat, față de care este afirmată de regulă autonomia dreptului administrativ.<sup>2</sup>

Cu toate acestea, procesul de afirmare a dreptului administrativ francez în sens modern, ca ramură autonomă de drept, a debutat în sânul Revoluției franceze. În acest sens, doctrina reține că: „*dreptul administrativ este de dată recentă; el s-a născut și s-a dezvoltat în veacul al XIX-lea, când, în urma marelui revoluții franceze de la 1789, regimul legalității a înlocuit regimul absolutist sau polițienesc, ce exista până atunci. Sub acel regim, administrațiunea era discreționară, ea nu era stânjenită în activitatea sa de nici o regulă juridică*”.<sup>3</sup> Astfel, scurta noastră incursiune în istoricul noțiunii de act administrativ reglementar din Franța începe din acest moment.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> J.-L. Mestre, *L'histoire du droit administratif*, în P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka (coord.), *Traité de droit administratif*, tome 1, Dalloz, Paris, 2011, p. 6.

<sup>2</sup> J.-L. Mestre, *Histoire des institutions administratives*, PUF, Paris, 1985, p. 281.

<sup>3</sup> P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, Vol. I. Principii generale, ed. 4, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934, p. 1.

<sup>4</sup> Tot astfel, doctrina națională interbelică mai notează că: „*un drept administrativ propriu zis găsim abia în statul modern înființat de Revoluția franceză, care a pus principiul legalității*”. În același context, prof. Tarangul notează că Revoluția franceză a marcat trecerea de la „*statul polițai*” la

Din iulie 1789 (căderea Bastiliei)<sup>1</sup> și până în septembrie 1791 (Constituția monarhică a anului 1791),<sup>2</sup> Reuniunea Stărilor-Generale care s-a erijat în Adunarea Națională Constituantă a realizat o operă legislativă colosală ce a pus capăt Vechiului Regim și a înlocuit structurile tradiționale cu unele noi, fondate pe principiile enunțate în Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului.<sup>3</sup>

Istoricul Norman Davies povestește cum într-o singură noapte, între 4 și 5 august 1789, întregul sistem al privilegiilor feudale a fost abolit prin adoptarea a nu mai puțin de 30 de decrete. La scurt timp, a fost adoptată Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului (26 august 1789) care a fost urmată de abolirea provinciilor (decembrie 1789) și de acordarea unui statut civil clerului (iunie 1790).<sup>4</sup>

Relevant pentru analiza noastră din perspectiva semnificației denumirilor actelor normative care s-au succedat pe durata Revoluției franceze, notăm că în toamna anului 1793, Convenția Națională a Franței<sup>5</sup> a votat introducerea unui calendar nou bazat pe principiile revoluționare. Astfel, s-a decis ca anul să înceapă în noaptea în care are loc echinocțiul de toamnă, anul I al acestui calendar fiind cel în care a fost declarată Republica I (1792). Potrivit

„*statul de legalitate*” în care individul și drepturile sale fundamentale sunt apărute prin legea generală și impersonală care poate fi opusă de către cetățean statului. Prin urmare, „*abia în statul de legalitate a luat ființă dreptul administrativ și în genere dreptul public modern. Astfel abia în statul modern s-a dezvoltat și o știință a dreptului public, în adevăratul sens al cuvântului, cum și o știință a dreptului administrativ*”. A se vedea E.D. Tarangul, op. cit., p. 1, 4-5.

<sup>1</sup> N. Davies, *Europe. A history*, Harper Collins Publishers, New York, 1998, p. 1286.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> J.-L. Mestre, op. cit., 2011, p. 14.

<sup>4</sup> N. Davies, op. cit., p. 695.

<sup>5</sup> Ibidem. Constituția consolidată a Franței din septembrie 1791 a impus alegeri în urma cărora liderii moderați ai Revoluției franceze au fost dați la o parte. Totuși, chiar și Noua Adunare Legiuitoare condusă de republicanii girondini a avut dificultăți în a se impune în urma alegerilor, fiind înlăturată în aproximativ 12 luni prin stabilirea Republicii (22 septembrie 1792) și a Convenției Naționale. Acestea din urmă au fost monopolizate de iacobinii extremiști conduși de către Robespierre pentru următorii 3 ani (1792-1795).

acestui nou calendar, anul era divizat în 12 luni egale care au fost redenumite („*vendémiaire*”, „*brumaire*”, „*frimaire*” etc.), fiecare lună fiind divizată în trei decade egale a câte 10 zile (zilele 1, 11, 21 – „*primidi*”; 2, 12, 22 – „*duodi*” etc.), renunțându-se la conceptul de săptămână. Acest calendar intitulat „*Calendarul Republican*” a fost menținut oficial timp de 14 ani, dar în practică a fost abandonat după 6 ani de la adoptarea sa.<sup>1</sup>

În această perioadă marcată de transformări fundamentale pe toate palierele vieții sociale franceze, expresia „*drept administrativ*” a fost folosită pentru prima dată în anul 1798 de către profesorul de legislație Thomas Métivier.<sup>2</sup> Ulterior, Legea din 13 martie 1804 (22 „*ventôse*”, Anul XIII) care a restabilit învățământul juridic universitar a preferat o formulare perifrastică vorbind despre „*dreptul civil în raporturile sale cu administrația*”. În final, denumirea efectivă a disciplinei „*drept administrativ*” a fost răspândită și oficializată printr-o instrucțiune ministerială din anul 1807.<sup>3</sup>

Din acest punct, dreptul administrativ francez a evoluat în strânsă legătură cu regimurile politice care s-au succedat și care au conservat fără excepție, instituția esențială creată prin Constituția Anului VIII – Consiliul de Stat francez. Tendința de a asimila jurisprudența Consiliului de Stat cu însuși dreptul administrativ urma să se extindă, culminând cu Legea din 24 mai 1872 care a delegat în mod formal Consiliului de Stat puterea de a statua suveran asupra contenciosului administrativ.<sup>4</sup>

Evenimentele de la finalul secolului XIX care au marcat încheierea perioadei de afirmare a dreptului administrativ francez și trecerea sa într-o fază matură au fost, potrivit autorului J.-L. Mestre, suprimarea „*justiției ministeriale*” și publicarea tratatului marelui autor Édouard Laferrière dedicat jurisdicției administrative.<sup>5</sup>

Din perspectiva evoluției noțiunii de act administrativ reglementar, reținem mai întâi că, în tot acest interval de afirmare a drep-

<sup>1</sup> Idem, p. 698.

<sup>2</sup> J.-L. Mestre, op. cit., 2011, p. 14.

<sup>3</sup> Idem, p. 40.

<sup>4</sup> Idem, p. 14.

<sup>5</sup> Idem, p. 46-49.

tului administrativ francez, au fost în vigoare, succesiv, următoarele acte normative de rang constituțional: Constituția din 1791, Constituția Anului I (Republica I din 1792), Constituția Anului III (1795), Constituția Anului VIII (1799), Constituția Anului X (1802), Constituția Anului XII (Imperiul din 1804), Carta din 1814, Actul adițional al Constituției Imperiului din 1815, Carta din 1830, Constituția din 1848 (a II-a Republică), Constituția din 1852 (al II-lea Imperiu) și Legea constituțională din 1875 (a III-a Republică).<sup>1</sup>

Ca prim ecou al noțiunii de act administrativ reglementar, prof. Duguit arăta că în art. 6, Secțiunea I, Capitolul IV, Titlul III al Constituției din 1791 se menționa că: „*puterea executivă nu poate face nicio lege, nici măcar provizorie, ci numai proclamații conforme legii în vederea executării sale*”, o dispoziție similară regăsindu-se și în Constituția Anului III.<sup>2</sup> În același sens, în lucrările Adunării Constituante din 1793 a fost propusă o distincție între legi și decrete potrivit căreia trăsăturile ce caracterizează legile sunt generalitatea și durata lor nelimitată, iar trăsăturile specifice decretelor sunt aplicarea lor locală sau particulară și necesitatea reînnoirii lor la un moment dat.<sup>3</sup> Din această concepție incipientă care nu s-a impus ca atare în doctrina tradițională de drept administrativ,<sup>4</sup> poate fi totuși decelată ideea importantă potrivit căreia normele unui act administrativ reglementar au un grad de abstractizare mai scăzut

<sup>1</sup> Succesiunea acestor acte normative de rang constituțional, precum și conținutul lor efectiv este disponibil online (<https://www.conseil-constitut.tionnel.fr/>).

<sup>2</sup> L. Duguit, Les transformations du droit public, Librairie Armand Colin, Paris, 1925, p. 86-87.

<sup>3</sup> P. Brunet, Les normes législatives et administratives, în P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka (coord.), op. cit., tom I, p. 499.

<sup>4</sup> F. Moreau, Le Règlement administratif, Librairie de Écoles françaises d'Athènes et de Rome du Collège de France et de l'École Normale Supérieure, Paris, 1902, p. 41-42. În acest context, autorul critică orientarea potrivit căreia distincția dintre lege și regulament s-ar putea stabili în funcție de generalitatea și importanța reglementării, exemplificând acest argument cu situația unor prevederi ale Codului civil care au o natură mai detaliată decât prevederile unui decret care impunea fiecărui cetățean străin din Franța să dea o declarație în fața autorităților franceze.

decât cel al legii, rolul său fiind acela de a asigura implementarea legii în dinamismul vieții cotidiene.

În Constituția Anului VIII<sup>1</sup> și, mai apoi, în Carta din 4 iunie 1814,<sup>2</sup> puterea reglementară a executivului a dobândit o consacrare constituțională expresă.<sup>3</sup>

Cu toate acestea, în Legea constituțională din 1875 aplicabilă și în această perioadă de afirmare a dreptului administrativ francez, puterea reglementară nu a mai fost prevăzută expres, fiind dedusă implicit<sup>4</sup> din prevederile care acordau executivului sarcina de a asigura executarea legilor.<sup>5</sup> Aceste dispoziții constituționale se limitau la a conferi puterea legislativă Parlamentului, fără alte detalii și, respectiv, la a folosi formule vagi pentru Președintele Republicii din care nu se putea deduce decât implicit o putere reglementară nedeterminată pentru șeful statului. Totodată, nu erau oferite indicii despre puterea reglementară a altor autorități ale administrației publice de la nivel central. Ca atare, în această perioadă, delimitarea

<sup>1</sup> Potrivit art. 44 din Constituția anului al VIII-lea: „*Le gouvernement propose les lois, et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution*”. „Guvernul propune legile și elaborează regulamentele necesare pentru a asigura punerea lor în aplicare” (*trad. n.*).

<sup>2</sup> Potrivit art. 14 din Carta din 4 iunie 1814: „*Le roi est le chef suprême de l'Etat (...) et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat*”. „Regele este șeful suprem al statului (...) și emite regulamentele și ordonanțele necesare pentru aplicarea legilor și asigurarea securității statului” (*trad. n.*).

<sup>3</sup> A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., LGDJ, Paris, 1963, p. 66.

<sup>4</sup> Potrivit art. 3 din Legea constituțională din 25 februarie 1875 referitoare la organizarea puterilor publice în Franța: „*Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux chambres; il en surveille et en assure l'exécution. (...)*”: „Președintele Republicii are dreptul de inițiativă legislativă, împreună cu membrii celor două camere. El promulgă legile după ce acestea au fost votate de cele două camere; el supraveghează și asigură aplicarea acestora” (*trad. n.*).

<sup>5</sup> A. de Laubadère, *op. cit.*, p. 66.

graniței dintre domeniul legislativ și domeniul reglementar al administrației publice se afla sub semnul incertitudinii.<sup>1</sup>

Din perspectiva puterii reglementare a comunităților locale, fără a beneficia de o reglementare expresă, doctrina vremii sublinia că recunoașterea unei puteri reglementare proprii comunelor și departamentelor putea avea loc ca reflex al aplicării principiului descentralizării administrative.<sup>2</sup>

Privind în ansamblu evoluția noțiunii de act administrativ reglementar în perioada revoluționară și, ulterior, pe întreaga durată a secolului XIX, prof. Duguit observa creșterea constantă a puterii reglementare a executivului care, în practică, depășise deja sfera obișnuită a punerii în executare a legii, ceea ce a condus la apariția actelor administrative de reglementare autonome în sistemul francez.<sup>3</sup> Acestea din urmă, așa cum vom vedea mai jos, interveneau în domenii pe care legiuitorul le „*ignora*” sau le „*abandona*” în favoarea administrației publice.

<sup>1</sup> F. Moreau, *op. cit.*, p. 33.

<sup>2</sup> Idem, p. 56.

<sup>3</sup> L. Duguit, *op. cit.*, p. 88-89.

## Capitolul II

### Noțiunea de act administrativ reglementar în perioada interbelică

După ce dreptul administrativ francez modern și-a cristalizat o identitate proprie pe parcursul secolului XIX, prima jumătate a secolului XX a deschis porțile unei vaste și spectaculoase literaturi de specialitate care a pus umărul decisiv la sistematizarea jurisprudenței remarcabile a Consiliului de Stat. După E. Laferrière, al cărui tratat a marcat tranziția spre această etapă matură a dreptului administrativ francez, și-au adus contribuțiile mari autori precum Léon Duguit, Maurice Hauriou, Roger Bonnard sau Raphaël Alibert.

Din perspectiva blocului de constituționalitate care a produs efecte juridice în această perioadă matură a dreptului administrativ francez, avem în vedere, din nou, Legea constituțională din 1875 (Republica a III-a), Legea constituțională din 1945 (Guvernul provizoriu) și Constituția din 1946 (Republica a IV-a). Cu privire la consacrarea constituțională a puterii reglementare a administrației publice, în această perioadă se menține situația existentă deja în Legea constituțională din 1875, în sensul că puterea reglementară a administrației publice nu era prevăzută expres, fiind dedusă implicit din prevederile constituționale care acordau executivului sarcina de a asigura executarea legilor.<sup>1</sup>

În practica administrativă franceză s-au cristalizat în această perioadă două clase distincte de acte administrative reglementare: prima dintre ele era emisă din proprie inițiativă de către executiv (*proprio motu*) în baza prerogativei sale generale de a pune în executare legea (i.e. „*regulamentele simple*”<sup>2</sup> și „*regulamentele*

<sup>1</sup> Potrivit art. 47 din Constituția Franței din 1946: „*Le président du Conseil des ministres assure l'exécution des lois. (...)*”. „Președintele Consiliului de Miniștri asigură aplicarea legilor” (*trad. n.*).

<sup>2</sup> A. Saghin, *Des actes susceptibles d'être attaqués par le recours pour excès de pouvoir*, Imprimerie J. Bière, Bordeaux, 1929, p. 140. *Regula-*

*autonome*”),<sup>1</sup> iar cea de-a doua clasă de acte administrative reglementare era emisă la invitația legislativului pentru a edicta regulile de detaliu necesare punerii în executare a prevederilor legii (i.e. „*regulamente de administrație publică*”).<sup>2</sup>

Dacă în privința regulamentelor simple și a regulamentelor autonome se accepta de la finalul secolului XIX că ele pot face obiect al recursului contra excesului de putere,<sup>3</sup> Consiliul de Stat a fost mai ezitant în cazul regulamentelor de administrație publică, dat fiind faptul că acestea reprezentau un tip de act administrativ reglementar emis la „*invitația*” legiuitorului cu avizul Consiliului de Stat,<sup>4</sup> considerat de unii autori a avea o natură legislativă.<sup>5</sup>

Această ezitare a luat sfârșit în anul 1907, când Consiliul de Stat a deschis recursul contra excesului de putere și împotriva regulamentelor de administrație publică în cauza „*Chemins de fer de l'Est*”. În această decizie, Consiliul de Stat a stabilit tranșant că: „*regulamentele de administrație publică ce emană de la o autoritate administrativă nu scapă, chiar dacă sunt îndeplinite în virtutea unei delegări a legiuitorului, recursului prevăzut de art. 9 din Legea din 24 mai 1872, revenind Consiliului de Stat să examineze dacă*

*mentele simple* erau cele adoptate în baza prerogativelor de reglementare generale ale executivului și care conțineau măsuri complementare pentru a asigura executarea legilor existente, însă fără ca legiuitorul să dea un mandat expres sau special administrației pentru a interveni.

<sup>1</sup> Idem, p. 151. *Regulamentele autonome* erau cele edictate de către Guvern în domenii ale vieții sociale care nu erau reglementate prin legi adoptate de Parlament, fiind astfel, cel puțin temporar, „*abandonate*” de către legiuitor. Acestea erau privite tot ca acte administrative reglementare formale care, deși reglementau primar anumite relații sociale, nu puteau modifica, suspenda sau abroga legile formale existente.

<sup>2</sup> Idem, p. 143. *Regulamentele de administrație publică* erau așadar emise de către executiv la „*invitația*” legislativului. Această „*invitație*” nu reprezenta o veritabilă delegare legislativă, în sensul actual al termenului, întrucât, emițând regulamente de administrație publică, șeful statului acționa tot ca organ administrativ, iar nu ca organ politic sau legislativ.

<sup>3</sup> Idem, p. 140, 151.

<sup>4</sup> L. Duguit, *op. cit.*, p. 198.

<sup>5</sup> B. Plessix, *op. cit.*, 2022, p. 40.