

**UNIVERSITATEA „BABEȘ-BOLYAI”
CLUJ-NAPOCA
FACULTATEA DE DREPT**

PRINCIPIUL PROPORȚIONALITĂȚII ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV

- REZUMATUL TEZEI DE DOCTORAT -

Student-doctorand:

Anghel Marian Pop

Conducător de doctorat:

Prof. Univ. Dr. Ovidiu Podaru

Cluj-Napoca

2024

CUPRINS

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCERE..... | 9 |
| TITLUL I. RECUNOAȘTEREA PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII ÎN DREPTUL PUBLIC | 24 |
| CAPITOLUL I. FUNDAMENTELE TEORETICE ALE PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII | 25 |
| 1. Urmele proporționalității în Antichitate | 25 |
| a) Proporționalitatea pitagoriciană | 26 |
| b) Proporționalitatea platoniciană | 27 |
| c) Proporționalitatea aristotelică | 28 |
| d) Proporționalitatea ciceroniană | 30 |
| 2. Desuetudinea proporționalității în Evul Mediu | 33 |
| 3. „Libertate, egalitate, proporționalitate!” | 35 |
| 4. Supremația drepturilor omului | 38 |
| 5. Concluzii | 40 |
| CAPITOLUL II. EVOLUȚIA PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII | 44 |
| 1. Originea | 44 |
| a) Proporționalitatea incipientă | 44 |
| b) Statul de drept | 46 |
| c) Debutul jurisprudențial | 47 |
| d) Calea constituțională | 49 |
| 2. Proporționalitatea, principiu general al dreptului? | 51 |
| 3. Tiparele testului de proporționalitate | 55 |
| 4. Funcția principiului proporționalității | 58 |
| a) Predictibilitate | 60 |
| b) Echitate | 60 |
| c) Obligația de justificare | 62 |
| d) Remarci critice | 63 |

| | |
|---|------------|
| 5. Definiția principiului proporționalității | 65 |
| 6. Concluzii | 69 |
| CAPITOLUL III. DINAMICA PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII..... | 71 |
| 1. Organisme internaționale | 74 |
| 1.1 Curtea de Justiție a Uniunii Europene | 74 |
| 1.2 Curtea Europeană a Drepturilor Omului | 76 |
| 1.3 Organizația Mondială a Comerțului | 78 |
| 1.4 Curtea Internațională de Justiție de la Haga | 80 |
| 2. Sistemul de drept anglo-saxon | 81 |
| 2.1 Regatul Unit | 81 |
| 2.2 Canada | 82 |
| 2.3 Israel | 83 |
| 2.4 Statele Unite ale Americii | 84 |
| 3. Sistemul de drept continental | 85 |
| 3.1 Franța | 85 |
| 4. Concluzii | 86 |
| TITLUL II. PRINCIPIUL PROPORȚIONALITĂȚII ÎN DREPTUL | |
| ADMINISTRATIV ROMÂNESC | 88 |
| CAPITOLUL I. DIALECTICA LEGALITATE - OPORTUNITATE | 89 |
| 1. Echilibrul puterilor în stat | 89 |
| 2. Puterea discreționară | 95 |
| 2.1 Rațiunea puterii discreționare | 95 |
| 2.2 Accepțiunea puterii discreționare | 98 |
| 2.3 Aplicarea puterii discreționare | 101 |
| 3. Excesul de putere | 105 |
| 3.1 Eroarea | 108 |
| 3.2 Deturnarea de putere | 114 |
| CAPITOLUL II. CONTROLUL DE PROPORȚIONALITATE AL ACTELOR | |
| ADMINISTRATIVE | 118 |
| 1. Codificarea principiului proporționalității | 118 |
| 2. Intensitatea controlului de proporționalitate | 125 |

| | |
|---|------------|
| a) Controlul supranormal de oportunitate | 126 |
| b) Scala intensității controlului de proporționalitate | 129 |
| i. Natura drepturilor protejate | 131 |
| ii. Doctrina deferenței judiciare | 136 |
| 3. Etapele testului de proporționalitate | 144 |
| 3.1 Subtestul legitimității interesului public | 149 |
| a) Clauze limitative | 151 |
| i. Limitări implicite | 154 |
| ii. Clauze limitative generale | 157 |
| iii. Clauze limitative specifice | 161 |
| b) Viciile scopului legitim | 163 |
| i. Obiective generice | 164 |
| ii. Obiective neînsemnate | 166 |
| iii. Obiective ilicite | 168 |
| iv. Obiective imorale | 170 |
| 3.2 Subtestul adecvării | 172 |
| a) Momentul evaluării caracterului adecvat | 175 |
| b) Gradul de realizare a obiectivului | 178 |
| c) Sarcina probei | 179 |
| 3.3 Subtestul necesității | 182 |
| a) Eficacitatea mijloacelor alternative | 185 |
| i. Criterii de selecție a măsurilor alternative | 186 |
| ii. Nivelul de abstractizare a scopului de interes public | 188 |
| iii. Gradul de eficacitate a măsurilor alternative | 189 |
| iv. Costuri bugetare suplimentare | 192 |
| b) Măsuri mai puțin restrictive | 193 |
| c) Sarcina probei | 197 |
| 3.4 Subtestul echilibrului | 203 |
| a) Incomensurabilitatea valorilor | 207 |
| b) Silogismul de tip proporțional | 210 |
| i. Intensitatea limitării drepturilor individuale | 211 |

| | |
|--|------------|
| ii. Importanța realizării scopului de interes public | 214 |
| c) Sarcina probei | 216 |
| d) Verdictul de proporționalitate | 219 |
| CONCLUZII GENERALE | 224 |
| BIBLIOGRAFIE | 227 |

CUVINTE-CHEIE

Drept public; dreptate; drepturile omului; suveran; stat de drept; echitate; justificare; principiu general al dreptului; autoritate; anglo-saxon, continental; putere discreționară; exces de putere; eroare; deturnare de putere; deferență judiciară, drepturi fundamentale; clauze limitative; eficacitate; măsuri alternative; măsuri mai puțin restrictive; sarcina probei; incomensurabilitate; silogism.

REZUMAT

Principiul proporționalității a fost consacrat în domeniul juridic ca principiu esențial al relațiilor de putere publică, fiind strâns legat de controlul judiciar al puterii discreționare exercitate de autoritățile publice. Acest control a căpătat amploare abia în a doua jumătate a secolului XX, când democrația a devenit un sistem politic predominant în majoritatea statelor, iar protecția drepturilor fundamentale ale omului a devenit o preocupare globală.

Astfel, principiul proporționalității a devenit un instrument important de control al puterii discreționare a autorităților publice, care contribuie la realizarea dezideratului de protecție a drepturilor cetățenilor împotriva măsurilor arbitrare ale administrației și care urmărește ca intruziunile acesteia în exercitarea drepturilor individuale să fie adecvate, necesare și echilibrate în raport cu scopul legitim urmărit.

În contextul în care instanțele de judecată au primit un rol crucial în supravegherea activităților autorităților publice, acest studiu și-a propus să ofere o prezentare detaliată a aplicării principiului proporționalității în dreptul administrativ. Abordând tema principiului proporționalității în dreptul administrativ, ne-am angajat să analizăm în ce măsură pot instanțele de judecată să cenzureze puterea discreționară a administrației. Ne-am întrebat dacă această analiză se limitează strict la aspectele ce țin de legalitatea actelor administrative, sau dacă permite o abordare mai amplă, prin care judecătorii pot să intervină și în evaluarea oportunității actelor administrative?

Motivația pentru această cercetare s-a desprins din constatarea că în România nu există o doctrină solidă și bine conturată cu privire la principiul proporționalității, comparativ cu alte țări care au o tradiție juridică mai vastă și mai bogată, ceea ce a condus la dificultăți în interpretarea și aplicarea acestuia în contextul specific al dreptului administrativ românesc. Această problemă a devenit și mai relevantă odată cu reglementarea principiului proporționalității, printre principiile generale aplicabile administrației publice, în Codul administrativ. Deși această codificare a creat potențialul pentru un cadru normativ mai clar, am considerat că sunt necesare explicații detaliate privind aplicarea concretă a acestui principiu.

Prin urmare, ne-am propus ca această cercetare să aducă o contribuție la dezvoltarea doctrinei juridice românești în privința utilizării principiului proporționalității în dreptul

administrativ.

În al doilea rând, promovarea unei practici judiciare unitare în țara noastră este esențială pentru creșterea încrederii publicului în sistemul judiciar și pentru consolidarea statului de drept. Am constatat că, în general, profesioniștii dreptului au fost reticenți în a invoca și a aplica principiul proporționalității în practică, poate și din cauza faptului că a fost tratat deficitar în doctrina românească de drept administrativ. Lipsa unei dezbateri ample privind aplicarea principiului proporționalității a condus la interpretări divergente ale judecătorilor și la pronunțarea unor hotărâri diferite în situații similare, aspecte de natură să submineze autoritatea legii.

Astfel, cercetarea noastră a avut drept scop să ofere și îndrumare judecătorilor și altor practicieni ai dreptului în ceea ce privește aplicarea principiului proporționalității, contribuind astfel la creșterea nivelului de conștientizare a rolului instanțelor de „gardieni ai drepturilor omului” și la coerența sistemului judiciar din țara noastră.

Totodată, prin căutarea de exemple relevante din practica instanței supreme și a celorlalte instanțe judecătorești din țara noastră, sau din jurisprudența Curții Constituționale a României, precum și din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, am subliniat faptul că principiul proporționalității nu este doar un concept abstract, ci are o relevanță practică semnificativă și poate fi o unealtă valoroasă în asigurarea respectării drepturilor individuale și a consolidării statului de drept.

Teza doctorală a debutat cu prezentarea fundamentelor teoretice ale principiului proporționalității. Acestea au evidențiat geneza conceptului de proporționalitate și evoluția sa de-a lungul principalelor epoci ale istoriei, până la consolidarea sa ca principiu fundamental al gândirii juridice contemporane.

În Antichitate, proporționalitatea a fost considerată un pilon al dreptății, reflectată în special în filosofia aristotelică a dreptății. Spre deosebire de pitagoricieni, care au caracterizat dreptatea prin tratamentul reciproc și prin egalitatea numerică, sau în pofida lui Platon, a cărui gândire a fost marcată de dorința de a realiza în „Cetate” o egalitate geometrică bazată pe calitățile și pe virtuțile personale ale cetățenilor, Aristotel a propus un fel de sinteză a acestora, sub forma egalității proporționale. Aceasta urmărea ca împărțirea bunurilor comunității sau a funcțiilor și onorurilor în Polis să se realizeze după meritul fiecărei persoane (*dreptatea distributivă*) și avea drept scop menținerea echilibrului în schimburile voluntare și involuntare dintre cetățeni, prin corectarea situațiilor care duceau la sărăcirea unui patrimoniu în favoarea altuia (*dreptatea corectivă*).

Aristotel, mai mult decât orice alt filosof grec, a pledat pentru proporționalitate prin metoda sa de a căuta „justa măsură” în toate lucrurile. Prin urmare, viziunea filosofică aristotelică asupra dreptății a influențat profund modul în care principiul proporționalității este înțeles astăzi ca metodă de echilibrare a intereselor și drepturilor opuse.

Migrația ideilor aristotelice despre proporționalitate în dreptul roman a fost naturală, astfel că ele s-au coagulat în noțiunea de *aequum*, care desemna eliberarea pretorului de constrângerile dreptului civil vechi – *ius civile*, unul deosebit de formalist și inadapdat la noile realități sociale și economice, precum și posibilitatea pretorului de a examina cu atenție interesele implicate în litigiu în vederea concilierii acestora.

În paralel cu termenul de „aequum”, în dreptul roman a apărut un concept concurent, influențat de dreptul natural grec și promovat de Cicero, sub denumirea de „aequitas”. Potrivit lui Cicero, legea naturală impunea o formă înaltă de dreptate, pe care a descris-o ca fiind raportul corect și care prescria o distribuție specifică a bunurilor și onorurilor între cetățeni, bazându-se pe principiul că individul superior merită mai mult, iar individul inferior merită mai puțin.

În continuare, am constatat că, în perioada Evului Mediu, apelul la proporționalitate nu a mai fost la fel de pronunțat ca în perioada Antichității, însă prin stipularea, în *Magna Charta Libertatum* din 1215, a principiului conform căruia pedeapsa trebuie să fie proporțională cu gravitatea faptei comise, a avut loc prima instituționalizare legală a conceptului de proporționalitate.

De asemenea, în perioada medievală, Toma d'Aquino, unul dintre cei mai influenți teologi și filosofi medievali, a accentuat importanța proporționalității în dreptul autoapărării statelor. El a susținut că folosirea forței de către un stat suveran trebuie să fie necesară și limitată la nedreptatea cauzată, evitând în același timp excesul de violență. Practic, Toma d'Aquino a dezvoltat prima aplicare în mai multe etape a conceptului de proporționalitate, care a influențat ulterior metodologia testelor actuale ale principiului proporționalității.

Ulterior, în perioada Iluminismului, odată cu dorința indivizilor de desprindere de sub autoritatea bisericii și a statului, mișcările filosofico-politice pentru respectarea drepturilor individuale au subliniat că proporționalitatea nu trebuie să se aplice doar în relațiile reciproce dintre state, ci și indivizilor în relațiile lor cu puterea statală. În acest sens, s-a avansat ideea că există o nevoie tot mai mare ca statul să justifice utilizarea puterii sale discreționare în raport de existența unui interes public, cu precădere atunci când vatămă drepturile individuale, marcând astfel

începutul conceptului modern de proporționalitate, care a devenit o piedică importantă împotriva arbitrariului și abuzului de putere al statului.

Totodată, aceste idei au fost integrate în conceptul de stat liberal, al cărui fundament constă în protejarea libertății individuale și în furnizarea unui cadru legal pentru exercitarea libertăților și drepturilor cetățenești.

Prezentarea acestor fundamente teoretice ne-a permis să identificăm și să definim noțiunile-cheie asociate doctrinei principiului proporționalității și, astfel, să înțelegem paradigmele de analiză utilizate în cadrul controlului judecătoresc de proporționalitate, control care a reprezentat de fapt tema centrală a acestui studiu. Prin urmare, reliefa originii incipiente a ideii de proporționalitate a contribuit la clarificarea și delimitarea domeniului de studiu și la stabilirea unei baze solide pentru cercetarea principiului proporționalității în forma sa actuală, respectiv cea de silogism judiciar utilizat în depistarea excesului de putere al autorităților publice.

Studiul nostru a continuat într-un nou capitol cu observarea procesului evolutiv al principiului proporționalității, marcând apariția în sistemul de drept din Prusia a primelor forme doctrinare și legislative care au consacrat acest principiu. În paralel, s-a dezvoltat și conceptul de „stat de drept” (*rechtsstat*), sub a cărui influență s-a consolidat instituirea controlului judiciar asupra acțiunilor organelor de poliție prusace. Debutul jurisprudențial al principiului proporționalității a fost evidențiat prin hotărârea „Kreuzberg” din anul 1882 a Curții Supreme Administrative din Prusia, care a dat naștere unei bogate jurisprudențe a instanțelor administrative prusaco-germane, culminând cu recunoașterea sa oficială de către Curtea Constituțională germană ca principiu inerent în cazurile de restrângere a exercitării drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

Astfel, prin utilizarea metodei istorice, am evidențiat evoluția terminologică și conceptuală a principiului proporționalității de-a lungul timpului, respectiv de la primele mențiuni ale noțiunii de „proporționalitate” din Antichitate, până la recunoașterea aplicării acestui principiu în cadrul legal și constituțional german și până la transformarea sa într-un veritabil principiu general al dreptului.

Această caracteristică din urmă a fost determinată de universalitatea sa, reflectată prin prezența principiului proporționalității în diverse sisteme juridice naționale și internaționale, precum și de versatilitatea sa, demonstrată prin capacitatea de a fi aplicat într-o gamă largă de situații diferite. Totodată, în pofida existenței unor structuri variate a testului de proporționalitate, am arătat că aplicarea principiului proporționalității este, în linii mari, uniformă, ceea ce îl face să

îndeplinească și acest criteriu al principiilor generale de drept.

În continuare, am analizat tiparele testului de proporționalitate și întrebările care trebuie formulate în fiecare etapă pentru ca judecătorii să determine dacă restricțiile asupra drepturilor și libertăților individuale sunt justificate sau excesive. Astfel, am arătat că în unele sisteme juridice se utilizează testul de proporționalitate cu patru subteste – *legitimității, adecvării, necesității și echilibrului*, în timp ce în altele cel cu trei subteste - *adecvării, necesității și echilibrului*.

Raportat la jurisprudența Curții Constituționale a României și a Înaltei Curți de Casație și Justiție, am argumentat că tiparul care trebuie utilizat cu ocazia exercitării controlului de proporționalitate de către instanțele naționale este cel cu patru subteste – *legitimității, adecvării, necesității și echilibrului*. Judecătorii trebuie să verifice dacă măsura care limitează exercitarea unui drept individual urmărește un obiectiv legitim, dacă este aptă să contribuie la realizarea acestui obiectiv, dacă reprezintă cea mai puțin intruzivă opțiune la adresa drepturilor cetățenilor și dacă impune o povară excesivă asupra particularului în raport cu beneficiile aduse interesului public.

Totodată, am evidențiat că funcția principală pentru care este recunoscut principiul proporționalității în dreptul public este cea de instrument de control judiciar al puterii discreționare a administrației publice. Instanțele au datoria de a apăra și promova drepturile și libertățile individuale, iar în îndeplinirea acestei responsabilități, testul de proporționalitate este cadrul analitic și metodologic care definește relația dintre drepturile cetățenilor și interesele publice care pot justifica limitarea acestora într-o democrație.

În plus, am subliniat și dezbaterile doctrinare cu privire la avantajele și dezavantajele utilizării acestuia în litigiile care vizează conflictul dintre două interese opuse. Astfel, am observat că aplicarea coerentă a principiului proporționalității poate promova valori precum predictibilitatea, transparența, echitatea și obligația de justificare atât în activitatea organelor administrației publice, cât și a instanțelor judecătorești. Pe de altă parte, în pofida unor critici parțial întemeiate privind inconsecvența și manipularea sa de instanțele de judecată pentru a pronunța o anumită soluție, am argumentat că principiul proporționalității oferă suficiente garanții pentru a asigura atât protecția drepturilor individuale, cât și flexibilitatea necesară autorităților publice pentru a promova interesul public într-un mod rațional.

În fine, am susținut că principiul proporționalității poate fi definit prin prisma a două dimensiuni, mai exact una administrativă și una judiciară. Prima dimensiune se concentrează pe

vocația preventivă a principiului proporționalității, care obligă organul administrativ să-și ajusteze puterea de apreciere înainte de emiterea unui act administrativ, prin trecerea acesteia printr-un filtru de proporționalitate. A doua dimensiune constă în controlul de proporționalitate realizat de instanțele judecătorești, care verifică dacă măsura aleasă urmărește un obiectiv legitim, dacă este susceptibilă să realizeze scopul propus, dacă este cea mai puțin restrictivă și dacă nu impune o povară excesivă asupra particularului.

Ultimul capitol din prima parte a tezei a fost dedicat prezentării dinamicii principiului proporționalității, în special a modului în care metodologia dezvoltată în secolele XIX-XX de instanțele de contencios administrativ prusaco-germane a fost adaptată și prelucrată de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudențele lor, precum și de alte organizații internaționale.

Astfel, am arătat că testul „necesității într-o societate democratică” al Curții Europene a Drepturilor Omului este mai mult un test de echilibrare unidimensional, care folosește termenul de „proporționalitate” doar pentru a indica că a găsit un echilibru echitabil între interesele concurente, însă nu constituie un test veritabil de proporționalitate. În schimb, în jurisprudența sa, CJUE aplică principiul proporționalității folosind un test bazat pe trei subteste: *adecvarea, necesitatea și echilibrul*, însă, cel mai adesea, Curtea nu ajunge să îl aplice pe al treilea. Totodată, am evidențiat că, în evaluarea actelor instituțiilor europene, Curtea de la Luxemburg a adoptat o abordare mai laxă, axată pe subtestul adecvării măsurilor, în timp ce în interpretarea dreptului Uniunii în raport cu legislația națională, Curtea a adoptat o abordare mai strictă, axată pe subtestul necesității măsurilor.

De asemenea, am arătat că, deși principiul proporționalității a fost adoptat cu succes în anumite sisteme de drept anglo-saxon, cum ar fi Canada și Israel, unde s-a dezvoltat o jurisprudență relevantă în dreptul comparat, instanțele din Regatul Unit și Statele Unite ale Americii nu au acordat o atenție semnificativă acestui test, preferând metodele tradiționale de control judiciar, precum standardul de rezonabilitate *Wednesbury*, care presupune o analiză mai puțin strictă a deciziilor administrației publice și care sancționează doar deciziile administrative care se dovedesc a fi vădit iraționale sau absurde. Pe de altă parte, în statele cu sisteme de drept continental, principiul proporționalității nu a fost aplicat în forma sa binecunoscută de astăzi ca test de proporționalitate, ci a luat diverse forme juridice. De exemplu, în Franța, acesta s-a manifestat prin controlul „erorii manifeste de apreciere” sau prin „teoria bilanțului costuri-beneficii”. Totuși, sub

influența Convenției Europene a Drepturilor Omului și a jurisprudenței Curții de la Strasbourg, atât jurisdicțiile britanice, cât și cele franceze, au început să aplice testul de proporționalitate în cazurile de încălcare a drepturilor fundamentale ale omului.

În fine, am ajuns la concluzia că principiul proporționalității a fost integrat și adaptat în diverse sisteme juridice, fiecare dintre ele ajustându-l în funcție de necesitățile și tradițiile sale juridice specifice. Aplicarea metodei comparative ne-a permis să evidențiem atât caracteristicile și dificultățile în implementarea principiului proporționalității, cât și să ne familiarizăm cu unele soluții judicioase din jurisprudența instanțelor străine.

În continuarea studiului nostru, în a doua parte a tezei de doctorat, am trecut de la aspectele de drept comparat ale doctrinei principiului proporționalității către o examinare detaliată a aplicării acestui principiu în cadrul dreptului administrativ românesc.

Într-un sistem democratic ideal, puterea este distribuită astfel încât fiecare ramură să le controleze și să le echilibreze pe celelalte, printr-un mecanism denumit „checks and balances”. Cu toate acestea, realitatea politică modernă a adus în prim-plan modificări, în special cu privire la prerogativele puterii executive, care a primit un rol tot mai important în urma delegării unor atribuții de către puterea legislativă. În acest context, s-au ridicat întrebări esențiale despre modul în care puterea judecătorească interacționează cu puterea executivă, în special în ceea ce privește controlul și limitarea puterii discreționare de care beneficiază organele administrației publice.

Un aspect esențial al acestui control îl constituie aplicarea principiului proporționalității în procesul de evaluare a actelor administrative care încalcă drepturile și libertățile cetățenilor. Având în vedere reglementarea sa expresă în Codul administrativ, în doctrină a apărut preocuparea dacă acest lucru implică un control complet al oportunității actului administrativ. Pentru a da un răspuns în deplină cunoștință de cauză, am apreciat că, în cadrul primului capitol al celei de-a doua părți a tezei, este necesar să aprofundăm principalele concepte legate de dialectica dintre legalitate și oportunitate din doctrina românească, și anume noțiunile de „putere discreționară” și „exces de putere”.

În administrația publică modernă, puterea discreționară permite autorităților administrative să ia decizii adaptate contextului specific al fiecărui caz, oferind astfel capacitatea de a răspunde rapid și eficient la diverse situații. Cu toate acestea, fără un cadru potrivit de control, exercitarea acestei puteri poate duce la abuzuri sau decizii arbitrare. Aici intervine principiul proporționalității, care asigură că măsurile adoptate în exercitarea puterii de apreciere sunt adecvate, necesare și

echilibrate în raport cu scopul de interes public legitim propus. Am argumentat că puterea discreționară oferă administrației publice posibilitatea de a-și ajusta deciziile, astfel că educarea organelor administrației publice în a efectua testul de proporționalitate înainte de a lua unele decizii cu impact asupra drepturilor cetățenilor ar putea elimina percepția că puterea discreționară este doar un instrument de impunere a regulilor și restricțiilor, și că poate fi folosită și pentru a proteja drepturile cetățenilor.

În ceea ce privește noțiunea de „exces de putere”, care este definită în cuprinsul Legii nr. 554/2004 ca fiind „exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor”, am apreciat că partea care vizează aplicarea principiului proporționalității decurge din încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, pe care profesorul Iorgovan o numește „excesul de oportunitate”. Acest fenomen apare atunci când autoritatea administrativă depășește limitele normale ale puterii discreționare, încălcând legalitatea internă a unui act administrativ și devenind astfel subiect al controlului instanțelor de contencios administrativ, care pot sancționa exercitarea abuzivă și disproporționată a acestei puteri. Fondul acestui „exces de oportunitate” include atât eroarea comisă de organul administrativ asupra faptelor, normei legale sau calificării juridice, cât și urmărirea unui scop diferit de cel prevăzut de lege, cunoscut drept „deturnare de putere”. De asemenea, include și perturbarea echilibrului dintre interesul general și interesele individuale, prin impunerea unei sarcini excesive asupra persoanei, ceea ce înseamnă, în esență, încălcarea principiului proporționalității.

Dacă în cadrul primului capitol am analizat în detaliu manifestările erorii și deturnării de putere, în următorul capitol am trecut la studiul controlului de proporționalitate al actelor administrative.

Astfel, principiul proporționalității în dreptul românesc a fost recunoscut la nivel constituțional odată cu adoptarea Constituției României pe 21 noiembrie 1991. Totuși, implementarea acestuia s-a realizat cu dificultate, deoarece aplicarea testului de proporționalitate de către Curtea Constituțională a României a fost inconsecventă, fără a fi parcurse în mod sistematic subtestele *legitimității*, *adecvării*, *necesității* și *echilibrului*. Totodată, în planul dreptului administrativ, instanțele de contencios au fost reticente în a-l utiliza ca instrument de control al puterii discreționare, cu excepția situațiilor în care a fost prevăzut în mod expres de unele legi speciale.

În schimb, am constatat că principiul proporționalității a cunoscut o efervescentă considerabilă odată cu recunoașterea sa ca principiu general aplicabil administrației publice locale și centrale, în urma adoptării Codului administrativ prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019. Am argumentat că, urmare a codificării sale, principiul proporționalității a introdus un *control supranormal de oportunitate*, permițând judecătorilor să intervină mai profund în procesul decizional al administrației decât era posibil anterior în cadrul controlului normal pentru exces de putere.

În contextul actual al dreptului administrativ, noțiunea de „control supranormal de oportunitate” reprezintă un concept evolutiv, derivat din testul de proporționalitate, care autorizează instanțele de judecată să examineze raționamentul care a stat la baza deciziilor administrative. Astfel, instanțele pot solicita explicații pertinente, justificări elocvente sau dovezi solide din partea autorităților emitente, însă nu au dreptul de a substitui aprecierea organelor administrației publice cu propria lor evaluare asupra oportunității emiterii actelor administrative. În esență, am arătat că, în exercitarea *controlului supranormal de oportunitate*, instanțele au un rol mai activ în evaluarea deciziilor administrației publice. Totuși, în această abordare, instanța nu propune alternative în locul deciziilor administrative, ci verifică dacă actul administrativ atacat respectă criteriile de proporționalitate, respectiv dacă este adecvat, necesar și echilibrat față de obiectivul legitim urmărit.

Stabilirea unei teorii formale a intensității *controlului supranormal de oportunitate* exercitat de instanțe în baza principiului proporționalității a fost necesară, astfel că am propus ca aceasta să fie ghidată de doi factori care influențează atât natura analizei judiciare, cât și limita de intervenție a instanțelor.

Un prim factor este reprezentat de doctrina deferenței judiciare, care implică recunoașterea de către instanțe a competenței instituționale superioare a administrației publice în domenii cu un pronunțat accent politic sau socio-economic, precum și acceptarea că organele administrative dețin cunoștințe de specialitate și experiență în anumite materii, ceea ce atrage acordarea unei credibilități sporite acestor autorități în justificarea măsurilor care afectează exercitarea liberă a drepturilor cetățenilor.

Al doilea factor care trebuie avut în vedere și care reglează intensitatea *controlului supranormal de oportunitate* este natura drepturilor care sunt afectate de actele administrative contestate. Drepturile și libertățile fundamentale au un caracter suprem, recunoscut prin norme

juridice cu forță constituțională, astfel că orice restricție asupra lor declanșează un control mai intens al proporționalității și necesită o analiză mai riguroasă din partea instanțelor. În aceste cazuri, am susținut că instanțele trebuie să solicite autorităților publice justificări detaliate și relevante pentru a legitima restricția impusă. Cu cât este mai gravă limitarea drepturilor constituționale, cu atât mai intens va fi controlul judiciar al instanței, iar orice ezitare din partea organului emitent în a furniza un răspuns elocvent va fi sancționată cu anularea actului administrativ contestat.

Așadar, formularea teoriei intensității variabile a *controlului supranormal de oportunitate* reprezintă elementul central de originalitate al acestei teze de doctorat. Într-o eră a dreptului administrativ dinamic și complex, această teorie aduce o abordare inovatoare asupra controlului judiciar, care reflectă diversitatea și nuanțele deciziilor administrative și propune adaptarea acestuia la specificitățile fiecărui caz în parte. Astfel, pe de o parte, deferența judiciară presupune recunoașterea calității de specialist și a experienței dobândite de către autoritățile administrative în domenii specifice, precum și acordarea unui anumit grad de încredere în deciziile acestora. Pe de altă parte, natura drepturilor protejate este un criteriu care implică grade diferite de justificare din partea autorităților publice pentru restricțiile impuse. Prin integrarea acestor doi factori, apreciem că teoria propusă reușește să mențină un echilibru între respectarea marjei de apreciere a administrației publice și protejarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Următorul pas în cadrul cercetării noastre a fost să prezentăm modul în care *controlul supranormal de proporționalitate* poate fi folosit de judecători în cadrul fiecărui subtest al principiului proporționalității, pentru a identifica astfel încălcările disproporționate ale drepturilor cetățenilor.

În primul rând, am argumentat că cerința de legitimitate a scopului de interes public este esențială, deoarece asigură că limitările impuse nu subminează valorile democrației și drepturile fundamentale ale cetățenilor. În acest context, subtestul legitimității se articulează în jurul ideii că simpla existență a unei prevederi legale nu este suficientă pentru a justifica restricția unui drept. Este necesar ca autoritățile să ofere o justificare clară și convingătoare pentru limitările impuse, fundamentată pe scopuri de interes public bine definite.

Prin urmare, evaluarea legitimității obiectivului stabilit de autoritățile publice se bazează pe două elemente esențiale: prezența clauzelor limitative, care pot fi implicite, generale sau specifice, și absența viciilor scopului de interes public propus, al cărui caracter nu trebuie să fie generic, insignifiant, ilicit și imoral.

În al doilea rând, am arătat că subtestul adecvării are scopul de a verifica dacă măsurile adoptate de autorități sunt în mod logic și eficient orientate spre atingerea obiectivului propus. În analiza adecvării deciziilor administrative, instanțele trebuie să decidă dacă evaluează măsurile administrative în baza circumstanțelor existente la momentul adoptării (*ex ante*), sau în funcție de efectele observate după implementare (*ex post*). Am argumentat că, în momentul adoptării deciziei, măsura trebuie să fie aptă să contribuie la realizarea obiectivului propus, chiar dacă, ulterior, implementarea acesteia nu produce rezultatul așteptat.

Totodată, am subliniat că evaluarea gradului de realizare a obiectivului este un alt aspect important în analiza adecvării măsurilor administrative. În această dezbatere, întrebarea centrală este dacă subtestul adecvării impune ca măsura adoptată de autoritatea administrativă să asigure realizarea completă a scopului de interes public, sau dacă o îndeplinire parțială este acceptată. Am apreciat că atingerea parțială a obiectivului, cu condiția să nu fie marginală, îndeplinește cerința adecvării. De asemenea, am susținut că o evaluare insuficientă a eficacității nu invalidează automat măsurile administrative, cu condiția ca evaluarea efectuată de administrație să fi fost bazată pe informațiile disponibile la momentul deciziei și să nu fi fost vădit eronată.

În plus, în ceea ce privește sarcina probei cu privire la eficacitatea măsurii de a atinge obiectivul propus, am considerat că este responsabilitatea organului emitent să demonstreze coerența și relevanța măsurilor adoptate în raport cu obiectivul propus. Aplicând *controlul supranormal de oportunitate*, instanța va acorda o mai mare încredere justificărilor autorității publice privind eficacitatea deciziilor sale în domeniile ce implică aspecte politice, tehnice sau complexe. În schimb, atunci când sunt implicate drepturile fundamentale ale cetățenilor și în funcție de gravitatea ingerinței, organul emitent trebuie să prezinte argumente și dovezi convingătoare pentru a demonstra că decizia s-a bazat pe premise cu un grad ridicat de certitudine în ceea ce privește eficacitatea măsurii administrative adoptate.

În al treilea rând, am indicat că subtestul necesității evaluează dacă, dintre toate opțiunile disponibile pentru atingerea scopului public, autoritatea emitentă a optat pentru cea mai puțin intruzivă în exercițiul drepturilor individuale. Practic, subtestul necesității implică două întrebări esențiale. Prima vizează existența unor alternative viabile care pot atinge obiectivul urmărit cu aceeași eficiență, iar a doua urmărește să deceleze dacă aceste alternative impun o limitare mai puțin restrictivă a drepturilor individuale.

Pentru a evalua necesitatea măsurilor adoptate de administrație, am susținut că este esențial să stabilim criterii clare pentru identificarea și evaluarea alternativelor comparabile. În acest context, am exclus alternativele care sunt doar „posibile din punct de vedere logic” sau „posibile din punct de vedere fizic”, dar nefezabile în practică.

Totodată, am arătat că determinarea unui nivel redus de abstractizare al scopului urmărit va restrânge măsurile alternative care pot fi propuse în locul măsurii adoptate, în timp ce un nivel general permite luarea în considerare a unor alternative diverse.

De asemenea, am argumentat că măsurile alternative trebuie să contribuie semnificativ la atingerea scopului de interes public, chiar dacă nu se cere o echivalență în eficacitate cu măsura administrației. În plus, alternativele care implică cheltuieli excesive vor fi considerate nefezabile, chiar dacă sunt mai puțin restrictive.

În contextul evaluării necesității măsurilor administrative, am considerat că partea care pretinde că drepturile sale au fost încălcate trebuie să identifice și să prezinte instanței alternative mai puțin restrictive, iar autorității îi revine sarcina de a demonstra ineficacitatea acestor alternative și, eventual, că impactul lor este la fel de vătămător pentru drepturile persoanei în cauză. Dacă evaluarea eficacității unei măsuri alternative este dificil de realizat din cauza lipsei datelor empirice, am susținut că instanța de judecată trebuie să acorde deferență judiciară autorităților, recunoscând pregătirea și experiența lor specializată în domeniul respectiv. Pe de altă parte, dacă reclamantul invocă încălcarea unui drept fundamental protejat de Constituție, instanța trebuie să verifice dacă autoritatea publică s-a bazat pe analize și informații care atestau că măsura adoptată era indispensabilă pentru atingerea scopului legitim și că alte măsuri mai puțin restrictive nu puteau fi luate în calcul.

În ceea ce privește subtestul echilibrului, am arătat că acesta se concentrează pe compararea efectelor negative pentru drepturile cetățenilor cu beneficiile pentru societate, asigurând că nu există un dezechilibru excesiv în dauna particularilor.

Verificarea echilibrului dintre drepturi și interese opuse presupune integrarea acestora într-un sistem care să permită compararea și clasificarea lor, însă acest proces este îngreunat de faptul că ele sunt adesea distincte și greu de cuantificat. În aceste cazuri, am susținut că instanțele nu ar trebui să folosească un „pat al lui Procust” pentru a evalua aceste valori incomensurabile, ci trebuie să adopte o abordare flexibilă și contextuală, având în vedere importanța fiecărui drept și interes în circumstanțele specifice ale cazului. Deși evaluarea echilibrului dintre cele două interese opuse

implică o anumită subiectivitate din partea judecătorilor, am argumentat că aceasta este mult atenuată de utilizarea „silogismului de tip proporțional”. Acest proces implică evaluarea detaliată atât a impactului asupra drepturilor cetățenilor, cât și a importanței realizării scopului de interes general, și subliniază că o interferență gravă în drepturile și libertățile cetățenilor trebuie să fie justificată de importanța deosebită a interesului public.

În acest context, am considerat că particularul are responsabilitatea de a dovedi prejudiciile suferite din cauza limitării drepturilor sale, în timp ce autoritatea emitentă trebuie să explice beneficiile pe care actul administrativ contestat le aduce interesului public și să demonstreze că acesta nu impune o povară excesivă asupra individului. Astfel, în domeniile în care experiența și specializarea organului emitent sunt determinante, am argumentat că instanța trebuie să respecte decizia acestuia în măsura în care oferă justificări raționale. Totuși, dacă este vorba despre restrângerea unui drept fundamental, am indicat că instanța va crește intensitatea *controlului supranormal de oportunitate* și va administra orice tip de probe pentru a se asigura că explicațiile prezentate de autoritatea publică sunt plauzibile.

În final, am considerat că o evaluare atentă a justificărilor oferite de organul emitent nu reprezintă o revizuire a oportunității actului administrativ contestat. Instanța se concentrează pe stabilirea dacă aceste justificări sunt suficient de solide și credibile pentru a demonstra echilibrul între ingerința în dreptul particularului și scopul legitim urmărit de administrație. Am argumentat că, prin aplicarea *controlului supranormal de oportunitate*, judecătorii își îndeplinesc rolul constituțional de „gardieni ai drepturilor omului”, care nu se limitează doar la o analiză formală a proporționalității actului administrativ, ci implică un control substanțial al explicațiilor autorității publice pentru a verifica dacă măsurile luate impun sau nu o sarcină excesivă persoanei vătămate.