

Jean Domat (1625-1696): un preclasic al dreptului administrativ francez

Jean Domat (1625-1696): a forerunner amongst the classic writers of French administrative law

Conf. univ. dr. **Cristian CLIPA***
Universitatea de Vest din Timișoara
Facultatea de Drept

Abstract

Author of important theories of administrative law, who wrote his work in a France led by Louis XIV, Jean Domat was a true forerunner of the classics of French administrative law. He managed to present the public law of the Old Regime in a more structured system and presented notions such as „the general order of the government”, „the general order of the Police” or „ the collective order”. Jean Domat built a theory of absolutist monarchy and theorized on the side of what would eventually become, after 200 years, a pillar of the administrative law known as public service.

Keywords: *administrative law; public law; absolutism; public interest; public power; public order.*

Rezumat

Autor al unor teorii de drept administrativ, scrise în Franța condusă de Ludovic al XIV-lea, Jean Domat a fost un veritabil precursor al clasicilor dreptului administrativ francez. Acesta a reușit să prezinte într-un mod structurat dreptul public al Vechiului Regim și a cristalizat noțiuni precum „ordinea generală a guvernământului”, „ordinea generală a Poliției”, „ordinea colectivă”. Astfel, Jean Domat a construit teoria monarhiei absolutiste și a teoretizat pe marginea a ceea ce avea să devină 200 de ani mai târziu un fundament ideologic al dreptului administrativ, respectiv pe marginea noțiunii de serviciu public.

Cuvinte-cheie: *drept administrativ; drept public; absolutism; interes public; putere publică; ordine publică.*

* cristian.clipa@e-uvr.ro.

1. Jean Domat fost cel care, în Franța, reușește să demonstreze „atemporalitatea principiilor dreptului administrativ”¹, respectiv împrejurarea că forma modernă a acestei ramuri de drept/discipline juridice își trage seva ideologică din marile principii destinate să limiteze exercițiul puterii publice în timpul Vechiului Regim² (de dinainte de 1789).

Potrivit lui Domat, în epoca sa, „dreptul public nu este altceva decât sistemul de reguli care privesc ordinea generală a guvernământului și a poliției unui stat”³. Nimic despre particular și, desigur, nimic despre statutul acestuia, care nu era și nici nu avea cum să fie altceva decât un individ lipsit de semnificație pentru sistemul terminologic și, implicit, ideologic al dreptului public. Și, totuși, lui Domat trebuie să i se recunoască meritul de a ne pune la dispoziție „o viziune sistematică”⁴ asupra dreptului public al Vechiului Regim. Pentru Domat, dreptul public al Vechiului Regim de până la sfârșitul secolului al XVII-lea, reprezintă un sistem construit în jurul a două majore și principale teme: „ordinea generală a guvernământului” și „ordinea generală a Poliției”⁵.

2. Într-un fel sau altul, în optica lui Domat, dreptul public al Vechiului Regim – precursor al dreptului constituțional, dar și al dreptului administrativ modern – se structurează în jurul ideii de „poliție”⁶. La rândul lor, activitățile de „poliție” se găsesc în mijlocul ordinii etatice⁷ (aceeași cu ordinea publică), iar justiția reprezintă finalitatea asumată a acestor activități⁸. Ordinea etatică (sau publică) avea o funcție instrumentală: aceea de a menține ordinea umană (sau socială), însă nu oricum, ci în forma unei reproduceri – la o scară imperfectă – ordinea divină⁹. În plus, ordinea etatică încorporează două componente: (i) una normativ-juridică (sau imaterială); (ii) una de „poliție” (sau materială)¹⁰. Bazându-se pe cea dintâi, cea din urmă acționa în scopul de a conserva pacea socială, justiția și liniștea publică¹¹. Acestea sunt premisele esențiale ale binelui public, pe care Domat îl atașează ordinii (publice) colective, premisă a dezvoltării sociale a fiecărui particular¹².

3. În strânsă legătură cu noțiunea de „ordine colectivă”, Domat teoretizează pe marginea categoriei „poliție universală”. Pentru el, această „poliție universală” încorporează două tipuri de legi: a) cele care privesc „ordinea publică a guvernământului”¹³; b) cele care privesc dreptul privat și care reglementează raporturile angajate între particulari, diversele

¹ D. Gilles, *Jean Domat et les fondaments du droit public*, în „Revue d’histoire des facultés de droit de la science juridique”, nr. 25-26/2006, p. 95.

² *Ibidem*.

³ J. Domat, *Préface au Droit Public, ...*, apud D. Gilles, *Jean Domat et les fondaments du droit public*, *op. cit.*, p. 99.

⁴ D. Gilles, *op. cit.*, p. 99.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Idem*, p. 100-101.

⁷ *Idem*, p. 103.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*. Ideea potrivit căreia „ordinea de poliție” își propune să conserve pacea socială, justiția și liniștea publică, va fi dezvoltată și, respectiv, finisată de marele profesor francez Maurice Hauriou.

¹² *Ibidem*.

¹³ Idee susținută, în mod expres, în Tratatul său asupra Legilor. Apud D. Gilles, *op. cit.*, p. 104.

convenții și contracte, tutela asupra persoanelor, prescripțiile, ipotecile, succesiunile, testamentele și alte asemenea instituții¹⁴. Între cele două categorii de legi, Domat statornicește o ierarhie¹⁵; cele din urmă se subordonează celor dintâi, a căror funcție normativă este aceea de a „menține liniștea publică”¹⁶, componentă esențială, dar și premisă majoră a ordinii publice (a guvernământului). Această finalitate – menținerea liniștii publice – era atinsă prin activități dintre cele mai diverse¹⁷: prevenirea săvârșirii delictelor; supravegherea străinilor; evitarea incendiilor și a altor sinistre; luarea unor măsuri necesare de poliție politică. Mai toate aceste activități aveau scopul de a asigura bunăstarea generală și garantarea păcii sociale¹⁸. Mai toate aceste repere alcătuiesc cadrul terminologic al noțiunii de „poliție”¹⁹.

4. Plecând de la cele câteva idei mai sus reproduse, Domat construiește teoria monarhiei absolutiste, de drept divin, în care Suveranul, ținând locul lui Dumnezeu pe Pământ, are rolul major de a asigura înfăptuirea justiției²⁰, respectiv aplicarea legii. În esență, acțiunile acestui Suveran nu puteau fi judecate decât de Dumnezeu²¹. În scopul îndeplinirii rolului său, Suveranul era înzestrat, potrivit lui Domat, cu „o lungă listă de drepturi și îndatoriri”²² (așa-numita *Regalia*²³). Eventuala auto-limitare a puterii Suveranului absolut depindea, în exclusivitate, de propria sa voință (*digna vox*²⁴). În Franța lui Ludovic al XIV-lea – în timpul căruia Domat și-a conceput teoriile legate de organizarea statului și de exercițiul puterii publice – existența însăși a Statelor Generale (a corpurilor legiuitoare) depindea de voința Suveranului²⁵, respectiv de disponibilitatea sa de a „împărți” exercițiul puterii într-o anumită măsură.

5. Domat ne livrează o viziune finalistă a construcției edificiului statal. Suveranului îi este recunoscută o putere (aproape) nelimitată pentru a servi unei utilități colective²⁶. Urmând firul logic al acestei premise, se ajunge foarte repede la concluzia că Suveranul exercită prerogativele de poliție în folosul menținerii ordinii sociale²⁷. Logica acestei din urmă afirmații se articulează în jurul ideii (precursoare) de serviciu public²⁸, care, două sute

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ D. Gilles, *op. cit.*, p. 104.

¹⁶ O idee care, din nou, poate fi găsită în Tratatul lui Domat asupra Legilor. *Apud* D. Gilles, *op. cit.*, p. 104.

¹⁷ D. Gilles, *op. cit.*, p. 105.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Idem*, p. 106.

²¹ *Apud* D. Gilles, *op. cit.*, p. 108.

²² D. Gilles, *op. cit.*, p. 108.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Noțiunea a fost preluată din dreptul public roman. Concret, împăratul Theodosius al II-lea (în Imperiul Roman de Răsărit) și Valentinian al III-lea (în Imperiul Roman de Apus) vor edicta auto-limitarea propriei lor puteri precum și anterioritatea autorității dreptului asupra autorității suveranului. Se naște astfel un fel de constituționalizare a exercițiului puterii absolute a Suveranului, prin intermediul propriei sale voințe (*digna vox*).

²⁵ D. Gilles, *op. cit.*, p. 113.

²⁶ *Idem*, p. 114.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

de ani mai târziu, va deveni un fundament ideologic major al dreptului administrativ. Bazându-se pe ideea de „spirit caritabil”²⁹, dar și pe aceea de „acțiune în numele utilității publice”³⁰, Domat reușește să se impună ca precursor al marilor teoreticieni francezi, care au făcut din „serviciul public” o noțiune-cheie a dreptului administrativ modern.

6. În cuprinsul tezelor sale legate de construcția ideologică a statului, Domat a știut să pună laolaltă preceptele vechiului și pe cele ale noului drept administrativ. Pentru el, dreptul public este, indubitabil, un drept al statului, în care drepturile colective³¹ primează în fața celor ale fiecărui particular în parte. Acest drept este derogator de la dreptul comun, autonom și are cel puțin aceeași importanță ca și dreptul privat³². Rolul dreptului public – și, ulterior, al dreptului administrativ – era, în opinia lui Domat, acela de a menține ordinea publică, de a susține piețele economice (atunci când se impune) și de a întreține stabilimente sanitare (foarte necesare conservării sănătății publice)³³. Mai toate aceste misiuni sunt onorate de stat, prin diversele sale administrații publice, în interesul unor întregi colectivități³⁴ de mai mare sau mai mică întindere. Elementul de noutate sau de modernitate pe care Domat îl imprimă discursului său analitic are în vedere „raportul fiecărui individ cu colectivitatea”³⁵. Or, acest mod de a analiza specificul dreptului public al Vechiului Regim – văzut ca precursor al unui drept unui drept constituțional și, respectiv al unui drept administrativ modern, ce aveau să se nască după 100 de ani de la dispariția fizică a lui Domat – obliga la distincții categorice între interesul public și interesul privat și, în relație cu acest binom, la stabilirea unor noi frontiere între dreptul public și dreptul privat, pe care le vor prețui la adevărata lor valoare juriștii secolului al XIX-lea. Deși nu o spune în mod expres, Domat sugerează că, în timp ce dreptul privat este, în bună măsură, un drept al celor avuți, dreptul public trebuie să fie și al celor nevoiași³⁶, al celor care au nevoie de protecție și, la nevoie, de asistență. Marșând pe această idee, Domat se rupe de tradiția statului redus la funcțiile sale regaliene³⁷ și anunță succesul pe care îl va înregistra, mai târziu, statul-providență.

7. Din bagajul ideologic moștenit de la Domat se vor naște, după 1789, deopotrivă, atât dreptul constituțional, cât și dreptul administrativ. El este un foarte valoros izvor de inspirație pentru o suită întreagă de autori ai literaturii clasice de drept public francez, din rândul cărora nu poate fi omis Gérando, Macarel, Hauriou sau Duguit³⁸. La rândul lor, mai toți aceștia sunt citați de juriștii Franței contemporane – îndeosebi de cei de drept public – cu un soi de pioșenie, de neînțeles pentru străinul neobișnuit cu clasică literatură juridică din Hexagon.

²⁹ *Idem*, p. 117.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² În același sens, a se vedea D. Gilles, *op. cit.*, p. 118.

³³ D. Gilles, *op. cit.*, p. 118.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Idem*, p. 119.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Idem*, p. 120-121.

³⁸ *Idem*, p. 120.

8. Remarcabilă la Domat a fost analiza comparativă pe care acesta a făcut-o legii naturale și, respectiv, legii arbitrare. Numai cea dintâi este echitabilă³⁹ și imuabilă⁴⁰. Date fiind aceste particularități ale legii naturale, ea nu poate fi nici abolită și nici schimbată de către o autoritate publică⁴¹. La rândul ei, legea arbitrară este politică și nenaturală, fiind o creație a oamenilor⁴², respectiv un rezultat al activității unei autorități legislative⁴³. Pentru Domat, indiferent dacă sunt naturale sau arbitrare, mai toate legile se împart în trei categorii: (i) cele care, prin generalitatea lor, se adresează tuturor materiilor⁴⁴ dreptului și tuturor persoanelor; (ii) cele care, dată fiind particularitatea lor, se aplică mai multor materii⁴⁵ ale dreptului și anumitor persoane ori categorii de persoane, dar nu tuturor; (iii) cele care, prin specificitatea lor, disciplinează numai relațiile sociale circumscrise unei anumite materii a dreptului⁴⁶ și numai anumitor persoane, determinate prin chiar conținutul acestor din urmă legi.

9. În opinia lui Domat, existența legilor arbitrare se justifică în relație cu utilitatea lor publică⁴⁷, respectiv cu interesul public pe care acestea sunt chemate să îl deservească. Până la urmă, legea arbitrară sau necesară servește utilității sau interesului public⁴⁸ și, pentru a-și vedea realizată menirea, poate restrânge libertatea naturală⁴⁹, individuală sau colectivă. Pentru a atenua acest din urmă efect – benefic conviețuirii, dar și periculos pentru drepturile particularilor – legea arbitrară (sau necesară) trebuie interpretată rezonabil⁵⁰ decât numai prin raportare la echitatea naturală⁵¹ sau universală⁵². Prin intermediul echității, noțiune care se circumscrie dreptului natural, necesitatea conservării binelui comun se așază în echilibru cu libertatea naturală a indivizilor ori a grupurilor organizate de indivizi.

10. Până la un punct, tezele lui Domat le preced pe cele ale lui Hayek, cel care va împărți normele de drept și, implicit, ordinea juridică în două mari și categorice sfere: ordinea juridică spontană sau naturală (normele juridice de tip *kosmos*) și ordinea juridică fabricată sau impusă (normele juridice de tip *taxis*)⁵³. Spre deosebire de Domat, Hayek nu va căuta însă să justifice necesitatea construirii și, prin urmare, a constituirii unui drept fabricat sau impus, în care profesorul de origine austriacă nu vedea altceva decât un instrument de restrângere ori chiar de suprimare a libertății. Iar pentru Hayek, acest instrument – lipsit de naturalețe – avea și un nume: dreptul administrativ.

³⁹ J. Domat, *Les lois civiles dans leur ordre naturel: Le droit public et legum delectus*, Tome Premier, Paris, 1737, p. 2.

⁴⁰ *Idem*, p. 3.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Idem*, p. 8.

⁴⁴ *Idem*, p. 3.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Idem*, p. 4.

⁴⁸ *Idem*, p. 11.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Idem*, p. 7.

⁵² *Idem*, p. 8.

⁵³ F.A. Hayek, *Droit, législation et liberté. Une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique*, P.U.F., Paris, 2013, p. 123-126.

