

Le rapport entre le pouvoir judiciaire et le contentieux administratif

Maria ORLOV
Loredana VÎLCU NISAND

Introduction

Il y a plus de deux cent ans, au moment de la Révolution Française, le principe de la séparation des pouvoirs a détruit le pouvoir absolu des rois et introduit le problème de la responsabilité de l'état face au particulier. Au début, l'acceptation d'un tel principe a été assez difficile. Comme le professeur Gheorghe Alexianu le mentionne: « L'idée de la souveraineté de l'état excluait l'idée de la responsabilité. De plus, l'état étant celui qui crée le droit, par un acte de sa volonté souveraine, ne peut pas se faire lui-même coupable d'une violation de la loi, qui engage sa responsabilité ». Dans cette situation, si les actes de l'état ne sont pas conformes à la loi, ils peuvent donner naissance à une demande en réparation. Mais ce n'est pas l'état qui est coupable, parce que „*celui ci a fait une loi, a créé le droit et a voulu que cette loi soit exécutée*”..., le fait est du entièrement à l'agent qui est chargé de l'exécution de la loi et qui substitue sa propre volonté, à la volonté de l'Etat souverain. L'agent public est alors le seul coupable et c'est lui qui peut être responsable.¹

Le contentieux administratif prend naissance de la collision d'intérêts antagonistes dit le même auteur, et, en citant Laferrière, il formule la définition suivante: „*Sous le nom de contentieux administratif on comprendra donc la totalité des contestations nées entre les particuliers et l'état, concernant l'application des lois ou des règlements et les mesures prises pour l'exécution des contrats, contestations qui peuvent être résolues comme contentieux, c'est-à-dire par l'intermédiaire des certains organes judiciaires.*”²

Plus tard, chaque État a établi sa propre forme de jugement des litiges entre l'administration et les administrés en fonction des circonstances historiques, de leurs propres traditions et coutumes enracinées dans la société. Dans cet ordre d'idées, Prof. Verginia Vedinaș mentionne qu'ils existent trois grands systèmes de contentieux administratif :

- a) Le système de l'administrateur magistrat, existant en France, jusqu'à la Révolution de 1789, quand des organes de l'administration eux même étaient chargés de la solution de ces litiges ;
- b) Le système français de la juridiction administrative spéciale, des tribunaux administratifs en point des quels se trouve le Conseil d'Etat comme instance suprême du contentieux administratif ;
- c) Le système anglo-saxon de la compétence des instances de droit commun dans la matière du contentieux administratif.³

Nous allons désormais analyser quelques modèles de contentieux administratif en fonction du rapport entre les autorités du pouvoir judiciaire et les autorités qui font la justice administrative. Ce rapport est le critère principal de comparaison entre les systèmes de contentieux administratif français, allemand et roumain.

1. Le modèle français

Le modèle français est basé sur deux principes fondamentaux :

- la séparation entre les activités administratives et les activités judiciaires et,
- la séparation entre l'administration active et la justice administrative, ***qui constitue un système de juridiction parallèle et séparé du pouvoir judiciaire.***

Il s'agit d'une entité juridique, qui fonctionne séparément et parallèlement avec les instances judiciaires de droit commun, ou le Conseil de l'Etat joue, pour les instances administratives, le rôle

¹ Gheorghe Alexianu, *Droit constitutionnel*, vol. II, Bucarest 1931, pp. 41-42 et le suivant.

² Ibidem, pp. 152-153

³ Verginia Vedinaș, *Introduction dans le droit du contentieux administratif*, Maison d'édition de la Fondation “La Roumanie de demain”, Bucharest 1999, p. 21 et la suivante

que la Court de Cassation joue pour les instances de droit commun, et les deux juridictions ont une autonomie totale, qui se caractérise par le manque de toute forme de contrôle mutuel ou univoque.⁴

A la base de ce système se trouve une interprétation restrictive du principe de la séparation des pouvoirs et de l'Etat. En conformité avec ce principe, l'administration ne peut pas être jugée par le pouvoir judiciaire. Les instances judiciaires sont donc incompétentes dans les procès où un organe de l'administration de l'état est impliqué.⁵

La spécificité du système français réside justement dans le fait que la justice administrative a son propre organe suprême - le Conseil d'État, auquel sont subordonnés plusieurs tribunaux administratifs, organisés selon le principe territorial. Ils font partie des autorités du pouvoir exécutif, et pas du pouvoir judiciaire. A ce titre, les juridictions administratives sont composées par des conseillers juridiques (du Gouvernement et de l'administration), et pas par des magistrats.

Théoriquement le système français du contentieux administratif, adopté par une bonne partie des pays européens, paraît être parfait, mais, le professeur Tudor Drăganu considère que, des organes qui le compose restent toujours liés à l'administration active.

Premièrement, leur activité ne se limite pas à la résolution de quelques litiges juridiques, mais ils ont le rôle d'organes consultatifs de l'administration active.

Deuxièmement, leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif n'est pas assurée entièrement. Ainsi, le Président du Conseil d'Etat est en mêmes temps le Président du Conseil des Ministres, avec des attributions plutôt honorifiques.

Au cas ça, la plupart du personnel du Conseil de l'Etat est recruté au début par concours, et la promotion du personnel ne peut est faite aussi parmi ceux-ci, mais le Gouvernement peut nomme aussi une partie du ce personnel de l'extérieure. Toujours de l'extérieure sont recrutés les conseillers en service extraordinaire. Finalement, les membres du Conseil d'État ne jouissent pas, comme les juges, de l'inamovibilité et ne peuvent pas être détachés périodiquement ou démis temporairement de leur activité pour leur permettre d'accomplir diverses fonctions dans l'administration active. En ce qui concerne les tribunaux administratifs subordonnés au Conseil d'État, leurs membres se trouvent sous l'autorité du ministère de l'intérieur, situation qui affecte sans doute leur indépendance vis-à-vis de l'administration active.

En conséquence, le système Français n'a pas encore réussi à éliminer toutes les voies par lesquelles l'administration active peut influencer l'activité du conseil d'état et des tribunaux administratifs qui lui sont subordonnées.

Dans le même temps, soutient l'auteur, « si le système français a pu conduire à des résultats satisfaisants dans son propre pays, où les traditions démocratiques sont profondément enracinées, avec une conscience citoyenne militante qui constitue une forte protection contre les abus administratifs, il aurait peu de chances de succès si il était transposé sur un terrain où ces conditions manquent »⁶.

Nous sommes en accord avec cette conclusion, dans la mesure où aucune « transplantation » de système ne peut être envisagée sans qu'il ne soit préalablement adapté aux conditions politiques, sociales, économiques et culturelles de l'État destinataire.

2. Le modèle allemand

L'Allemagne s'est inspirées du système français mais, a créé un système propre, dit système mixte, avec une justice parallèle à celle de droit commun, mais réalisée de la même manière que la juridiction de droit commun, et par les magistrats, soumis au même statut légal et constitutionnel.

La particularité du modèle allemand de contentieux administratif provient de son organisation fédérale en régions autonomes qui ont leurs propres organes législatifs, administratifs et judiciaires avec des instances judiciaires de la fédération et des instances judiciaires des régions.

La grande particularité du système judiciaire allemand réside dans le fait qu'ils existent plusieurs catégories de juridictions : ordinaire, administrative, financière, du travail et sociales, faisant

⁴ Emanuel Albu, *Le Droit du contentieux administratif*, Maison d'Edition L'Univers Juridic, București, 2008, p. 129

⁵ Tudor Drăganu, *Introduction dans la théorie et pratique de l'état de droit*, Maison d'Edition Dacia, Cluj-Napoca, p. 165

⁶ Tudor Drăganu, *op.cit. Introduction...* pp. 166-167

co-exister une Cour Fédérale de Justice, une Cour Fédérale Administrative, une Cour Fédérale de Finance, une Cour Fédérale de Travail, une Cour Fédérale de Contentieux Sociale.⁷

Mais, dans l'opinion de certains auteurs,⁸ en Allemagne il existe seulement un système dualiste avec la juridiction de droit commun et la juridiction administrative, parce que les juridictions de nature fiscale, sociale et du travail sont, en réalité, des juridictions administratives spéciales en rapport avec la juridiction administrative commune.

Cette juridiction s'exerce, au niveau locale, par les tribunaux administratifs indépendants des autorités exécutives-administratives. La compétence des tribunaux administratifs est considérée comme étant une compétence générale, celles-ci jugeant tous les litiges de droit public qui n'ont pas un caractère constitutionnel et qui n'ont pas été attribués exprès, par une loi fédérale, aux autres tribunaux.

Au niveau des régions sont organisés les tribunaux administratifs supérieures, nommés dans certaines régions des Cours administratives, qui sont des instances d'appel contre les décisions données par les tribunaux administratives, ou comme des instances de révision contre les décisions des tribunaux données sans droit d'appel.

L'organe suprême de la juridiction administrative est la Cour Fédérale Administrative, qui juge les recours en révision contre les décisions des Cours administratives et des tribunaux administratives sans droit d'appel, ayant aussi la compétence de fond sur les litiges de nature administrative entre la fédération et les régions, ou entre les régions.

L'élément de base qui distingue le modèle français du modèle allemand en matière de contentieux administratif est le fait qu'en haut du système judiciaire allemand se trouve la Cour Constitutionnelle. Celle-ci est compétente pour juger les recours contre les décisions données par la Cour Fédérale et par la Cour fédérale administrative, des recours introduits par quiconque invoque la violation d'un droit fondamentale ou de n'importe quel autre droit constitutionnel, lors d'un litige.

Le contrôle de la Cour Constitutionnelle se limite dans telles situations à la recherche de la constitutionnalité et de la conformité avec les principes CEDO aux règles de droit appliquées ou interprétées par le juge à l'occasion du jugement du litige.⁹

Le système allemand du contentieux administratif, par cette organisation, offre une plus grande indépendance pour la justice administrative, tant en rapport avec l'administration active, qu'en rapport avec la justice de droit commun.

3. Le modèle roumain

En Roumanie le contentieux administratif est créé par la loi du 11 février 1864 du Conseil d'État, en suivant plusieurs étapes dans son développement.¹⁰

Cette institution s'est développée et a obtenu une pratique judiciaire extrêmement efficace après l'adoption de la Loi du contentieux administratif en 1925, dans la période d'entre-deux-guerres. Après la deuxième Guerre Mondiale, avec l'instauration du régime communiste, l'institution du contentieux administratif a subi un déclin terrible en Roumanie. Après 1989 la justice administrative est réintroduite dans le système judiciaire, en conservant le modèle utilisé pendant la période d'entre-deux-guerres, modèle différent, tant du modèle français, que de celui allemand.

Selon les propos du professeur Antonie Iorgovan, la Loi du contentieux administratif nr. 29/1990 reprends, en grande partie la substance du règlement de 1925, tout en introduisant la spécialisation de certaines instances pour les litiges du contentieux administratif. Ainsi, il se crée dans le cadre des instances judiciaires, des sections spécialisées de contentieux administratif.¹¹

Ce système, confie aux instances de droit commun le contrôle de la légalité des actes administratifs, soit d'autorité, soit de gestion, offrant ainsi aux particuliers une garantie importante que leurs droits seront protégés efficacement et dans des conditions d'impartialité.

⁷ Ioan Leș, *Institutions judiciaires contemporaines*, Maison d'Édition C.H.Beck, Bucharest, 2007, p.638

⁸ Voir, Emanuel Albu, *Le droit du contentieux administratif*, Maison d'Édition Universul Juridic, Bucarest, 2008, p. 133

⁹ Emanuel Albu, *Le droit du contentieux administratif*, Maison d'Édition L'Univers Juridic, Bucharest, 2008, p. 134

¹⁰ Voir, dans ce sens, Ilie Iovănaș, *Droit administratif*, Arad, 1997, vol. II, pp.119-125

¹¹ Antonie Iorgovan, *Traité de droit administratif*, Maison d'Édition Nemira, București, 2000, vol. I, p. 401

La prise en charge du contrôle de légalité des actes administratifs individuels par les instances de droit commun a l'avantage de mettre à la disposition des citoyens une voie très accessible, l'exception d'illégalité, qui peut être relevé au cours du jugement de n'importe quel procès. Ce système est cependant critiqué car il donne le jugement des litiges administratifs à des organes spécialisés dans les domaines du droit civil, commercial, pénale, etc., qui par leur nature ne peuvent être familiarisés avec l'activité variée et complexe de l'administration de l'État.¹²

De ce point de vue, il apparaît que le système de jugement administratif français ou allemand sont mieux, mais, le système roumain offre en échange un procès équitable et impartiale sans que le juge puisse être influencé pour résoudre des litiges de contentieux administratif par les représentants de l'administration active.

Une autre question qui se pose dans la littérature de spécialité concernant ce modèle de contentieux administratif est la possibilité d'ingérence du pouvoir judiciaire dans le pouvoir exécutif par la réalisation du contrôle des actes administratifs délivré par les autorités exécutives.

Une réponse à cette question est donné par le professeur Tudor Drăganu, qui tient les propos suivants: Il ne faut jamais oublier que, dans notre système de droit, **les litiges de contentieux administratifs sont résolus par des instances qui appartiennent au pouvoir judiciaire.** Elles doivent ainsi exercer leur activité par l'application d'une procédure, ce qui réduit le risque d'intervenir dans la sphère de compétence des organes du pouvoir exécutif.¹³

Dans la République Moldavie, la Loi du contentieux administratif nr. 793/2000, a instauré un système de justice administrative semblable au modèle roumain, le contrôle de la légalité des actes administratifs étant réalisé par des instances spécialisées faisant parti du pouvoir judiciaire.¹⁴

Conclusions

Tous les modèles de contentieux administratif sont efficaces dès lors qu'ils répondent aux besoins de la société et qu'ils assurent la légalité du procès. Ils représentent à ce titre un baromètre de la démocratie.

Relația între puterea judecătorească și contenciosul administrativ

Rezumat

Contenciosul administrativ, ca instituție juridică, are rolul de instrument de apărare a drepturilor persoanelor de un eventual abuz și exces de putere din partea administrației publice.

Marcat de influența sistemului judecătorec existent și de filozofia perceperii la nivel național a principiului separației puterilor, în țările din Europa contenciosul administrativ a evoluat sub diferite forme.

Modelele de justiție administrativă, apărute cu peste 100 de ani în urmă și care au influențat, în mare parte, extinderea acesteia în statele europene ce au ales calea democratică de dezvoltare, sunt: modelul francez, german și cel român. Indiferent sub ce formă se înfăptuiește justiția administrativă într-o țară sau alta, prezenta acesteia în sistemul de drept național constituie un indicator clar al formei democratice de guvernământ.

The Relationship between the Judiciary and the *contentieux administratif*

Abstract

The contentieux administratif, as a legal institution, has the role of defending personal rights from a possible abuse and excess of power by the public administration.

¹² Tudor Drăganu, *Introduction dans la théorie et pratique de l'état de droit*, Maison d'Édition Dacia, Cluj-Napoca, pp. 161-162

¹³ Tudor Drăganu, *Le libre acces a la justice*, Maison d'Édition Lumina Lex, Bucharest, 2003, p. 108

¹⁴ Voir plus largement l'oeuvre: Maria Orlov, *Cours de contentieux administratif*, Tip. „Elena V.I.” SRL, Chisinau, 2009

Influenced by the existing judiciary system and by the philosophy according to which the separation of powers principle is perceived at the national level, the contentieux administratif has evolved in different ways in various European countries.

The models of administrative justice that emerged over a hundred years ago and have largely influenced its extension in those European countries who have chosen democratic path of development, are the French, the German and the Romanian models. Whatever the form under which administrative justice is accomplished in one country or another, its presence in the national legal system is a clear indicator of a democratic form of government.