FONDEMENTS DE LA SOLUTION DES LITIGES PAR L'INTERMÉDIAIRE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Mihaela Constantinescu*

Abstract

This study aims to contribute to the clarification of the concept of administrative jurisdiction, taking into account both the historical elements concerning the appearance and evolution of the courts, and the regulatory provisions applicable to the present. We analyze the provisions of the Constitution and of the Law no. 554/2004 on administrative litigation. Originating in the French legal system, administrative courts have raised considerable theoretical interest, as they tend to be seen, first and foremost, as a form of manifestation of the executive power, exerting control over its own activity. To prevent any violation of the right of access to justice, the Constitution stipulates that "special administrative courts are optional and free". This study responds to the frequent use of the term to denote authorities that do not have the features of jurisdictions, but rather of administrative monitoring bodies.

Title: Foundations of the Solution of Litigations by Means of Administrative Jurisdictions

Keywords: administrative jurisdiction, jurisdictional authority, Constitution, administrative litigation

* Mihaela Constantinescu is a Ph.D. candidate at the National School for Political and Aministrative Studies, Bucharest, the beneficiary of the „Doctoral Scholarships for a Sustainable Society" project, co-financed by the European Union through the European Social Fund, Sectoral Operational Programme Human Resources and Development 2007-2013"; contact: mihaela.constantinescu81@yahoo.com

1. Le concept de juridiction administrative

La notion de juridiction administrative n'est pas encore une notion clairement consacrée dans la doctrine et dans la législation roumaine. À présent les juridictions administratives sont réglementées tant par les dispositions de la Constitution que par les dispositions de la Loi du contentieux administratif n° 554/2004. Dans le langage courant on reconnaît plusieurs sens pour le concept de juridiction, le plus connu se rapportant à la capacité de juger, respectivement « le pouvoir, la compétence de juger d'un juge ou d'une instance. »

Les juridictions administratives, des institutions prises du système de droit français, ont constitué l'une des préoccupations des théoriciens à partir de la mise en évidence du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État, ceux-ci **étant considérés en premier lieu une forme de manifestation du pouvoir exécutif** par la possibilité d'exercer un propre contrôle des activités déroulées.

En France les juridictions sont considérées « des tribunaux administratifs », dénomination rencontrée d'ailleurs souvent dans les traités de spécialité de la fin du XVIIIème siècle, du début du XIXème siècle, étant considérées « des tribunaux au sein desquels les juges appartiennent au personnel administratif »[2]. Malgré le fait que dans beaucoup de documents celles-ci portent cette dénomination de tribunal, il ne faut pas les confondre avec les tribunaux judiciaires, n'étant pas incluses dans le système judiciaire des États et le plus souvent aucune procédure de contrôle des décisions de celles-ci n'étant prévue par les instances de jugement ni une procédure alternative de solution des contestations contre les actes administratifs par les instances de jugement. Les traits des juridictions administratives diffèrent beaucoup de ceux des instances judiciaires, et le personnel désigné au sein de celles-ci n'est pas constitué d'individus ayant la qualité de juges dans le sens d'une formation juridique de spécialité.

Une ample définition des juridictions administratives est donnée par le professeur Constantin Rarincescu. À son avis, le système des tribunaux administratifs représente « **un ordre de juridiction parallèle et séparé du pouvoir judiciaire** et ayant à sa tête un organe suprême, analogue dans une mesure quelconque à la Cour de Cassation (…) ; ces tribunaux ont parfois la compétence multiple, mais sans être générale ; mais d'autres fois ils ont la compétence générale, en constituant un juge de droit commun, en matière de contentieux administratif, comme c'est le cas du Conseil d'État de France. Ces tribunaux administratifs, organisés le plus souvent dans une hiérarchie, constituent ce qu'on appelle la juridiction administrative ».[3]

Si l'on fait référence à l'activité déroulée par les organes administratifs juridictionnels à présent, la juridiction administrative est considérée « l'activité de solution d'un litige administratif, selon des normes procédurales spécifiques à la procédure judiciaire, à la suite de laquelle il résulte un acte administratif à caractère juridictionnel ».[4]

---

2 M. Hauriou, *Précis de droit administratif et droit public*, librairie de la Société du Recueil Sirez, 1921, p. 870

3 Constantin C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Universală Alcalay & Co, 1937, p. 50

4 Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, 2009, p. 135

2. L'évolution historique des juridictions administratives rapportée à la confirmation du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État

La reconnaissance des juridictions administratives est étroitement liée à la reconnaissance et à l'évolution des pouvoirs dans l'État. Le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État, dans un exposé proche de celui que nous retrouvons aujourd'hui comme forme d'organisation du pouvoir de l'État, a été bien consolidé par Montesquieu, qui dans l'ouvrage « De l'esprit des lois » de 1748 remarquait l'existence de trois pouvoirs : législatif, exécutif et le pouvoir concernant les questions liées au droit civil, ce dernier étant considéré le pouvoir judiciaire. Son précurseur, John Locke, en 1690, dans l'ouvrage « Essay », fait lui aussi référence à l'existence de trois pouvoirs : législatif, exécutif et fédératif, mais sans considérer le pouvoir judiciaire comme étant distinct, en affirmant que celui-ci était inclus dans le pouvoir législatif, en exerçant aussi des fonctions judiciaires. La théorie de la séparation des pouvoirs dans l'État est retrouvée aussi dans la doctrine de Jean Jacques Rousseau en 1762, dans l'ouvrage « Du contrat social », en acceptant l'existence du pouvoir législatif, le Parlement, représentant le peuple constitué dans un corps politique et l'existence du pouvoir exécutif, le Gouvernement. Le pouvoir judiciaire était considéré une branche du pouvoir exécutif, ayant le rôle d'appliquer les dispositions légales.

Quand on parle de juridictions il faut voir tout d'abord quelle doctrine de la séparation des pouvoirs a été assimilée par chaque État séparément. En ce qui concerne la séparation des pouvoirs dans l'État comme facteur qui a conduit à l'apparition des juridictions administratives, on distingue principalement deux théories :

Conformément à la première théorie, la séparation des pouvoirs dans l'État suppose un contrôle réciproque de ceux-ci, théorie qui a déterminé principalement l'adoption d'un système juridictionnel judiciaire, comme celui existant en Angleterre et Allemagne, connue comme « la conservation d l'équilibre entre les pouvoirs ». En analysant l'activité du Conseil d'État et des autres organismes administratifs ayant un rôle juridictionnel, le professeur Paul Negulescu a considéré que « cette doctrine qui admet en tant que des organes aussi des agences de l'administration active, considérées comme des tribunaux et même comme des instances de cassation, ayant le droit de juger et de condamner des particuliers à des amendes pénales et même en matière de propriété, représente le passage du pouvoir judiciaire au rôle de simple annexe du pouvoir exécutif, de cette manière étant violés les principes constitutionnels qui proclament que les autorités judiciaires constituent un pouvoir distinct, ce qui signifie qu'elles ont des titulaires séparés et indépendants de ceux du pouvoir exécutif ».[5]

En même temps, le choix des systèmes juridictionnels s'appuie aussi sur la théorie conformément à laquelle la séparation des pouvoirs dans l'État implique le droit de chaque autorité publique de censurer ses propres actions. La théorie a été principalement assimilée par les États ayant des systèmes duals de

[5] Paul Negulescu, *Drept administrativ român*, Vol I, Tipografiile Române Unite, 1925, p.342

juridictions, administratives et judiciaires, comme la France. Conformément à cette théorie, « le pouvoir doit être vérifié par lui-même ». À l'appui de la nécessité de la séparation de la juridiction administrative de celle judiciaire Maurice Hauriou apporte des arguments d'ordre politique et constitutionnel, en partant de la théorie de la séparation des pouvoirs dans l'État. L'auteur considère que « la centralisation et le régime administratif nécessitent l'indépendance absolue des autorités administratives par rapport aux autorités judiciaires, qui représentent le droit commun ». En sens politique « si l'on considère l'État un pouvoir exécutif autonome du point de vue constitutionnel et qui a, par rapport à d'autres pouvoirs, la garantie de l'indépendance, il faut tenir compte du fait que, pour celui-ci, détenir une certaine partie des juridictions, représente une garantie d'indépendance, ainsi que le pouvoir de réglementation détient une certaine partie de la législation ».[6]

En France le principe de la séparation des pouvoirs a été ratifié de façon catégorique par la « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen » du 16 août 1789. L'article 16 de la Déclaration stipulait que : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Le Titre III de la Constitution de 1789, intitulé « Les pouvoirs publics », distingue l'existence de trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire. Le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État a été ultérieurement inscrit dans la Constitution de 1791 qui spécifiait que le pouvoir exécutif suprême était confié au roi. Celui-ci n'avait pas l'initiative des lois et il ne pouvait que recommander un sujet à l'attention du corps législatif. Le pouvoir exécutif ne pouvait faire aucune loi, même provisoire, « mais seulement des proclamations conformes aux lois pour ordonner ou permettre leur exécution ».

Les actes normatifs adoptés ultérieurement à la Révolution de 1789 établissent très clairement les limites du pouvoir judiciaire et de celui exécutif : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et il faudra toujours les séparer des fonctions administratives. Les juges ne pourront troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations du corps administratif. (L. 16-24 août 1790 Tit. II Art. 13) » « le tribunal ne pourra pas entreprendre des mesures contre les fonctions administratives, ni citer devant eux les gérants pour des raisons liées de l'exercice des fonctions (C. 3 sept 1791, Art. 3)

C'est ainsi que la séparation des fonctions administratives a été réalisée et à partir de ce moment le tribunal n'aura plus l'autorité de s'occuper de l'administration active soit moyennant des réglementations, soit moyennant des dispositions adressées aux administrateurs et il n'aura plus le rôle de solutionner les réclamations formulées contre les actes administratifs. Ce fait a conduit à la séparation des contentieux administratif et judiciaire. On remarque la particularité de l'application du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État, qui a déterminé que les autorités administratives soient soustraites au contrôle judiciaire. Cette situation est le résultat du fait que « en France l'absolutisme a donné la possibilité que les actes du souverain et de ses agents soient soustraits au contrôle judiciaire. La monarchie a décidé que les

[6] M. Hauriou, *Précis de droit administratif et droit public*, librairie de la Société du Recueil Sirez, 1921, p.871

administrateurs ne devaient pas répondre de leurs actes devant la justice. Ce principe a été repris et proclamé pendant la période révolutionnaire et il est devenu un point de base du droit public français. Réalisé comme une barrière à l'avantage de l'administration, celui-ci a offert, en même temps, une protection efficace aux citoyens parce que, pour se prononcer en ce qui concerne les litiges inaccessibles au contrôle judiciaire, on a constitué les juridictions administratives, et la plus importante de celles-ci, le Conseil d'État a accomplit une œuvre ayant une valeur particulière ».[7]

À présent en France, malgré le fait qu'elles ne sont pas réglementées par la Constitution, les juridictions administratives sont clairement délimitées des juridictions de droit commun, par jurisprudence et par doctrine. Ainsi, le système juridictionnel français comprend les instances judiciaires et les instances administratives, ces dernières représentant les juridictions administratives. Tout comme dans le cas des compétences accordées aux juridictions administratives reconnues par la loi roumaine, les juridictions administratives de France solutionnent les disputes dans lesquelles est impliquée une personne privée d'État, une autorité locale ou une institution publique ou organisation privée, ayant une mission de service public. Malgré cela, les juridictions administratives de France, n'ont pas à présent presque rien en commun avec les juridictions administratives de notre État, étant composées de :

- Le Conseil d'État, présidé par un premier-ministre, composé de juges et fonctionnaires qui représentent la plus haute juridiction administrative, ayant la compétence tant de première instance que d'appel et recours, par rapport à l'objet de la cause ;

- Les tribunaux administratifs qui sont des instances administratives de première instance et qui ont été fondées pour dégrever l'activité du Conseil d'État ;

- Des cours administratives d'appel, considérées des instances administratives d'appel. Les juges des instances administratives et des instances administratives d'appel et les conseillers sont recrutés par l'intermédiaire de l'ENA (École Nationale d'Administration)[8].

En même temps, en France on retrouve les syntagmes **autorités administratives indépendantes** et **autorités publiques indépendantes,** sans que celles-ci soient incluses dans la catégorie des juridictions administratives antérieurement présentées et reconnues au niveau de cet État. On va remarquer que **l'institution des autorités publiques indépendantes ressemble aux juridictions administratives réglementées par la Loi n^{o} 554/2004 du contentieux administratif, mentionnées dans la Constitution de la Roumanie.**

Les autorités administratives indépendantes sont considérées des organes administratifs qui agissent au nom de l'État, sans personnalité juridique et sans se trouver sous l'autorité du Gouvernement. Les autorités publiques indépendantes ont apparu en France à partir de l'année 2003 et elles ne représentent rien d'autre chose

---

[7] Ioan Alexandru, *Tratat de administraţie publică*, Ed. Universul Juridic, 2008, p. 654

[8]http://www.marne.pref.gouv.fr/sections/rubriques/coll_loc/la_legalite_des_acte/les_differentes_juri/downloadFile/file/Les_differentes_juridictions_administratives.pdf?nocache=1271237916.25

que des autorités administratives indépendantes qui bénéficient de personnalité juridique. Les premières autorités publiques de ce genre ont été : l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de contrôle des assurances, la Haute autorité de santé, l'Agence française de lutte contre le dopage.

Les autorités administratives indépendantes ont le pouvoir de réglementation et de protection des droits et des intérêts des citoyens. En même temps, on reconnaît aux autorités administratives indépendantes aussi le droit d'appliquer des sanctions, par l'exercice duquel celles-ci ressemblent aux juridictions administratives réglementées par la loi roumaine. Quelques-unes des autorités administratives indépendantes, comme l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et la Commission de régulation de l'énergie, ont le pouvoir de solution des litiges qui leur permet de prendre des décisions à la suite d'une procédure contradictoire, pendant que d'autres autorités ont le pouvoir d'entremise. Ainsi, la Cour Constitutionnelle, par la Décision du 28 juillet 1989, a considéré que la législation a accordé le pouvoir d'imposer des sanctions pour toute autorité administrative et que l'exercice de ce pouvoir ne doit être réalisé qu'en respectant les droits et les libertés garantis par la Constitution, y compris du principe de la proportionnalité de l'application des sanctions.[9] Les autorités administratives indépendantes doivent observer les dispositions de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CEDH). Ce fait est reconnu tant par la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle de France que par celle de la Cour de Cassation, moyennant la décision COB contre Oury du 5 février 1999, dans laquelle celle-ci a considéré que la Commission d'opérations à la bourse, bien qu'elle ne soit pas une instance, elle doit observer les dispositions de l'article 6 de la CEDH. C'est aussi le cas des déductions du Conseil d'État qui, dans la cause Didier du 3 décembre 1999 a considéré nécessaire l'observation des dispositions de l'article 6 de la CEDH concernant les décisions prises par le Conseil des marchés financiers. L'observation de l'art. 6 de la CEDH suppose au moins le jugement équitable et dans un délai raisonnable de la cause. « Les autorités administratives sont parfois des organismes administratives, parfois des organes de juridiction, en fonction du type de pouvoir exercé dans certain cas. [..] Ainsi, en matière civile ou pénale, celles-ci sont des instances dans le sens européen, et les autorités administratives indépendantes devraient élaborer des garanties en ce qui concerne le procès équitable et le tribunal impartial ».[10]

Malgré le fait que le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État s'est imposé aussi dans notre État, ayant aussi une réglementation précise moyennant la Constitution et malgré le fait qu'on reconnaît l'indépendance du pouvoir exécutif

---

[9] Décision 260 DC du 28 juillet 1989, loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, Office parlementaire d'évaluation de la législation - Rapport sur les autorités administratives indépendantes, par M. Patrice Gélard, 2006 http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-off/i3166-ti.asp,

[10] Marie-Anne Frison-Roche, Office parlementaire d'évaluation de la législation - Rapport sur les autorités administratives indépendantes, par M. Patrice Gélard, 2006 http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-off/i3166-ti.asp

par rapport a celui judiciaire, on a considéré comme nécessaire un contrôle exercé par le pouvoir judiciaire, en limitant de cette façon l'activité des organes juridictionnels administratifs. Une telle évolution a été le résultat d'un degré élevé de prudence, vu que, bien qu'indépendantes, les trois grands pouvoirs reconnus sont liés entre eux. Vu qu'on ne désirait pas une situation d'inégalité de ceux-ci par l'augmentation des pouvoirs d'une d'entre elles au détriment des autres, la solution du contrôle exercé par le judiciaire sur l'administratif a été la plus adéquate pour prévenir une éventuelle attribution d'amples pouvoirs judiciaires à l'exécutif et le risque de la violation des lois et de la déconsidération, de cette façon, du pouvoir législatif et judiciaire. En plus, l'exercice de n'importe lequel des pouvoirs reconnus dans l'État ne peut être absolu parce que cela conduirait au préjudice des autres et même de la notion d'État de droit.

Dans les deux Principautés Roumains, le principe de la séparation des pouvoirs est introduit moyennant les Règlements Organiques de 1831 et 1832[11], la ratification de ce principe étant suivie par la reconnaissance des juridictions administratives comme compétence de l'exécutif de solution d'une certaine catégorie de litiges. Les juridictions administratives ont vu le jour en même temps que la Loi relative à la fondation du Conseil d'État du 11 février 1864. Cet organe avait tant caractère consultatif en ce qui concerne le fonctionnement des de l'administration, que juridictionnel. Conformément aux dispositions de l'art. 1 de la loi mentionnée, le Conseil d'État était à côté du pouvoir exécutif. Le Conseil d'État avait tant l'attribution de préparer des projets de Lois et de Règlements, que « des attributions relatives à des matières d'administration » et en « matières contentieuses relatives à l'Administration ».

L'adoption de la Constitution de 1866 a conduit à la suppression du Conseil d'État et à l'assimilation des prérogatives de celui-ci par les instances judiciaires et par « les agents de l'administration active », les juridictions administratives continuant, de cette façon, d'exister. L'art. 130 de la Constitution de 1866 spécifiait que « le Conseil d'État qui a des attributions de contentieux administratif ne peut pas être refondé. » À la suite de la suppression du Conseil d'État, par la Loi relative à la distribution des diverses attributions du Conseil d'État de 1866, une partie des compétences de celui-ci a été attribué aux instances de jugement. Cependant, des juridictions administratives vont continuer d'exister au niveau des ministères. Ainsi, on rencontre un certain nombre d'agences comme : la Commission pour la liquidation des fortunes des anciens ennemis, qui fonctionnait au sein du Ministère des Finances ; des Agences douanières qui constataient des violations de la Loi des douanes et qui prononçaient aussi des condamnations ; la Cour de cassation au sein du Ministères des Domaines ; le Comité Agraire qui solutionnait des disputes ayant pour objet le droit de propriété ; la Commission industrielle, la Commission des mines, la Commission économique au sein du Ministère de l'Industrie et du Commerce ; la Commission des personnes morales au sein du Ministère de la Justice. Toutes ces juridictions, qui à présent ne sont plus légiférées, n'étaient pas

[11] Cristian Ionescu, *Instituţii politice şi drept constituţional*, Ed. Universitară 2007, p.157

composées de juges et elles étaient considérées par la Cour de Cassation comme étant des tribunaux administratifs. [12]

La possibilité de solution des causes dans lesquelles des autorités de l'État étaient impliquées par l'intermédiaire « des agents de l'administration active » a cessé au moment de l'apparition de la Constitution de 1923 qui, dans l'art. 107 spécifiait que « Des autorités spéciales, de quelque nature qu'elles soient, ayant des attributions de contentieux administratif, ne peuvent pas être fondées. Le contentieux administratif entre dans les attributions du pouvoir judiciaire, conforment à la loi spéciale. »

Le premier pas en vue de la reconstitution des juridictions administratives, même si ce n'était pas sous la forme des institutions initialement reconnues, a été réalisé par la réglementation, moyennant la Loi n^{o} 29/1990, du contentieux administratif, étape suivie aussi par la reconnaissance de l'existence de ces juridictions par la Loi n^{o} 554/2004 du contentieux administratif et par les modifications apportées en 2003 aux dispositions de la Constitution.

Ainsi, après 1990, en Roumanie on retrouve tant des autorités administratives indépendantes, ayant un rôle juridictionnel, que les juridictions de droit commun représentées par les instances de jugement. Au cours du temps, beaucoup des organes considérés des juridictions administratives, comme la Cour des Comptes, les organes fiscaux, à la suite de la modification des procédures de contestation des actes administratifs, ont cessé de remplir les conditions exigées pour être ainsi dénommés. Si l'on fait référence aux organes administratifs qui continuent d'être considérés des juridictions, il faut mentionner principalement : le Conseil National pour la Solution des Contestation, la Commission de Juridiction des Imputations, constituée au sein du Ministère de la Défense, le Conseil pour la Lutte contre la Discrimination, le Collège de Discipline près de l'Inspection Scolaire, le Collège Central de Discipline du Ministère de l'Éducation, de la Recherche, de la Jeunesse et du Sport.

3. Les particularités des juridictions administratives résultées des dispositions constitutionnelles

On ne peut pas établir dans quelle mesure un certain organe administratif peut être qualifié comme juridiction administrative, sans tenir compte des particularités de ceux-ci.

On retrouve une première ratification sur le plan interne des juridictions administratives dans **l'art. 21 paragraphe 4 de la Constitution**, modifié et complété par la Loi de révision n^{o} 429/2003, entrée en vigueur le 29 octobre 2003, conformément auquel **« les juridictions spéciales sont facultatives et gratuites. »** Par conséquent, la Constitution caractérise les juridictions administratives comme étant « spéciales ».

Antérieurement aux modifications effectuées en 2003, la Constitution ne contenait pas des mentions relatives aux juridictions administratives. Il a été nécessaire de ratifier les juridictions administratives comme facultatives pour éviter

[12] Paul Negulescu, *Drept administrativ român*, Vol I, Tipografiile Române Unite, 1925, p.342

le risque que les compétences accordées aux instances judiciaires soient remplacées par une éventuelle législation secondaire. Cette conséquence résulte des exigences du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État qui excluent la possibilité qu'un organe de l'administration publique se substitue à l'autorité judiciaire.

En même temps, la Loi du contentieux administratif n^{o} 554/2004 caractérise **« les juridictions administratives spéciales »** comme étant « l'activité réalisée par une autorité administrative qui a, conformément à la loi organique spéciale en matière, la compétence de solution d'un conflit relatif à un acte administratif, selon une procédure qui s'appuie sur les principes du contradictoire, de la garantie du droit à la défense et de l'indépendance de l'activité administrative-juridictionnelle. »

Il faut remarquer le fait que les deux textes ne contiennent pas seulement la notion de juridiction administrative, mais ils utilisent le syntagme de **« juridiction administrative spéciale »** ou **« juridiction spéciale administrative ».** En les attribuant la qualité d'être « spéciales », le législateur ne fait rien d'autre qu'accentuer l'idée qu'il vise des juridictions non judiciaires et pas les juridictions liés au pouvoir judiciaire. Les textes mentionnés ne conduisent pas à la conclusion de l'existence de juridictions administratives spéciales et de juridictions administratives communes. La loi suggère le fait qu'à présent il n'existe pas un organisme juridictionnel administratif unique, commun pour la plupart des institutions de l'administration publique, comme c'était le cas du Conseil d'État, au XVIIème Siècle, mais des organismes administratifs juridictionnels disparates, comme les commissions de solution des contestations, les commissions de discipline, fondées pour solutionner les litiges (les disputes) de l'intérieur des diverses institutions administratives

Le professeur Corneliu-Liviu Popescu considère que l'article 21 de la Constitution, qui se rapporte aux « juridictions spéciales administratives » se trouve en corrélation avec les dispositions relatives à la séparation des pouvoirs dans l'État et celles relatives aux instances judiciaires et justice. « Ainsi, les juridictions de droit commun sont les juridictions judiciaires (les instances judiciaires), pendant que toutes les autres juridictions (comme la juridiction constitutionnelle, les juridictions administratives, les instances arbitraires) ont caractère spécial. »[13].

L'analyse des traits des organes juridictionnels administratifs ne peut être réalisée qu'en fonction des dispositions constitutionnelles relatives aux autorités publiques, spécifiées dans le Titre III de la Constitution – Autorités publiques, et à l'administration publique, réglementée par le Chapitre V – L'Administration publique, du Titre III. Conformément à l'art. 116 paragraphe 2 de la Constitution « D'autres organes de spécialité peuvent être organisés dans le sous-ordre du Gouvernement ou des ministères ou comme des **autorités administratives** autonomes. » Il faut remarquer le fait que cet article retrouvé dans le Chapitre V, l'Administration publique, inclut de cette façon les autorités administratives dans la structure de l'administration publique.

[13] Corneliu-Liviu Popescu, Jurisdicţiile administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, *Dreptul* no. 5/2004, p.94

Vu que les juridictions administratives sont des autorités administratives[14], y compris en ce qui les concerne, sont incidentes les dispositions de l'art. 116 de la Constitution qui établissent **le trait d'autonomie** de celles-ci – « autorités administratives autonomes ».

« Dans la doctrine le syntagme d'autorités publiques autonomes est considéré comme étant égal à celui d'autorités publiques indépendantes. Le dictionnaire explicatif de la langue roumaine définit le terme d'« indépendant » par celui d'« autonome » et inversement, celui d'« autonome » par « indépendant ». Ainsi, les deux termes apparaissent du point de vue grammatical comme étant synonymiques. On considère que la même chose arrive du point de vue juridique aussi. On peut se demander quelle serait la raison de l'utilisation par le constituant roumain de 1991 du terme d'« autonome » au détriment de celui d'« indépendant » utilisé à partir d'il y a plus de trois décennies par la doctrine juridique française et par les juridictions constitutionnelles et administratives de l'hexagone ? Les deux termes présentent une différence de sémantique : indépendant « a une résonance » plus forte qu'autonome ; indépendant nous fait penser à une non dépendance de type absolu, autonome à une non dépendance relative. Le moment de la révolution roumaine de 1989 était, peut-être, trop proche de celui où le constituant a décidé, par l'adoption de la Constitution de 1991, consacrer la possibilité de création de quelques organismes qui, à la première vue, semblent s'échapper du contrôle étatique. La conscience du constituant roumain était certainement encore imprégnée des effets négatifs résultés de l'expérience de la société roumaine dirigée par des institutions et personnes qui n'avaient aucun contrôle. Ainsi, on a choisi l'utilisation du terme autonome et pas celui d'indépendant »[15]

Une autre raison pour laquelle on a choisit l'utilisation du syntagme d'autorités autonomes et pas celui d'autorités indépendantes peut être aussi l'octroi de l'attribut d'indépendant à la notion d'État, l'art. 1 de la Constitution[16] mentionnant l'indépendance de l'État, fait qui, pour éviter toute confusion des sens et pour mettre en évidence l'importance du trait, a exclu l'association du terme avec des formes d'organisation considérées moins significatives. On a considéré opportun d'utiliser le terme d'indépendant en général par rapport à d'autres États, avec l'acception de trait du pouvoir d'État de ne pas être restreint, limité par aucun autre pouvoir d'État étranger, l'utilisation pour caractériser une autorité publique interne étant considérée impropre.

L'indépendance des juridictions administratives doit être analysée, d'une part, par rapport à la modalité d'exercice des attributions, à l'impossibilité d'implication directe d'autres autorités dans l'activité de celles-ci et, d'autre part, par rapport aux moyens de contrôle de l'activité des organes juridictionnels.

---

[14] Conformément à art. 2 paragraphe 1 lettre e) de la Loi n° 554/2004 du contentieux administratif, les juridictions administratives représentent des activités réalisées par des autorités administratives. La Loi n° 554/2004 précise aussi le trait d'indépendance des juridictions administratives.

[15]Gîrleşteanu Georg, Robert Bischin, Autorităţile administrative independente, http://drept.ucv.ro/RSJ/Articole/2007/RSJ2/020GirlesteanuBischin.pdf

[16] La Roumanie est un État national, souverain et indépendant, unitaire et indivisible.

La réalisation des attributions de celles-ci de manière indépendantes suppose des garanties de protection des juridictions administratives des influences externes qui peuvent être le résultat de quelques intérêts individuels ou de groupe, susceptibles à détourner les juridictions de leur but principal de vérification de la légalité des actes administratifs. L'une des garanties offertes est l'inamovibilité des membres des juridictions administratives, concernant la nomination et la sanction de ceux-ci, cette dernière n'étant réalisée que par les commissions de discipline internes et pas par d'autres autorités.

En ce qui concerne le contrôle de l'activité des juridictions administratives on dit qu'elles sont indépendantes à la suite de l'inexistence de modalités de sanction et de correction de l'activité de celles-ci exercé par d'autres organes du pouvoir exécutifs, étant exclue toute subordination hiérarchique. Mais cette indépendance n'est pas totale parce que, même s'il n'existe un tel moyen à la disposition du Gouvernement, l'autorité dans le sous-ordre duquel sont la plupart des institutions administrative, il est possible que le contrôle soit exercé par d'autres autorités administratives, comme la Cour des Comptes.

L'indépendance des juridictions administratives se rapportent aussi au fait qu'elles ne sont pas subordonnées au Gouvernement, fait qui rend possible qu'elles ne soient pas soumises au contrôle exercé par le Gouvernement. Ainsi, le paragraphe 2 de l'art. 116 de la Constitution mentionne 2 catégories d'organes qui peuvent être constitués : une première catégorie qui se trouve en sous-ordre du Gouvernement ou des ministères et la deuxième catégorie, les autorités administratives autonomes, parmi lesquelles sont incluses aussi les juridictions administratives et dont on ne fait pas la mention qu'elles sont subordonnées au Gouvernement.

La constitution ratifie par l'art. 21 **le caractère facultatif et le caractère gratuit de ces organes.** Le caractère facultatif des juridictions administratives suppose la liberté des contestateurs de s'adresser soit à ceux-ci, soit aux instances judiciaires, mais sans éliminer le droit de ceux qui ont choisi la procédure juridictionnel administrative de contester la décision des organes administratifs devant une instance de jugement. Dans le même sens vont les déductions de la Cour Constitutionnelle qui apprécie que les décisions des juridictions administratives se soumettent au contrôle judiciaire des instances de contentieux administratif. La possibilité du déroulement de ce contrôle représente, finalement, une application du principe prévu par l'art. 126 de la Constitution, conformément auquel la justice se réalise moyennant la Haute Cour de Cassation et Justice et moyennant les autres instances judiciaires établies par la loi, conséquence qui résulte du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État.[17] La gratuite de la procédure juridictionnelle administrative se rapporte à l'exemption des contestateurs du payement de tout coût pour bénéficier de la solution du litige qu'ils ont contradictoirement à l'autorité publique, ainsi que les taxes de timbre, fait qui peut constituer un encouragement de ceux-ci pour s'adresser aux organes juridictionnels administratifs.

Si l'on se rapporte aux influences que les dispositions constitutionnelles peuvent avoir sur la réglementation et le fonctionnement des juridictions

[17] Décision 1/2004, Journal Officiel de la Roumanie, I^{ère} Partie, n^{o} 233 du 21.11.1991

administratives, on ne peut pas ignorer les dispositions de l'art. 20 paragraphe 2 de la Constitution, conformément auquel « (1) Les dispositions constitutionnelles concernant les droits et les libertés des citoyens seront interprétées et appliquées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, aux pactes et aux autres traités auxquels la Roumanie est partie. (2) S'il y a des non-concordances entre les pactes et les traités portant sur les droits fondamentaux de l'homme, auxquels la Roumanie est partie, et les lois internes, les réglementations internationales ont la primauté, sauf le cas où la Constitution ou les lois internes comprennent des dispositions plus favorables.

En vertu de cela, on remarque tant l'influence de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, respectivement de l'article 6 portant sur le droit à un procès équitable, que de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur l'activité des juridictions administratives. Dans ce sens, dans la majorité des actes normatifs qui réglementent le fonctionnement de chaque juridiction ont été spécifiées des procédures dans le but de garantir l'équité du procès, le contradictoire, le droit à la défense, indépendance et l'inamovibilité des membres des juridictions.

De plus, on a adopté un nombre de règlements et directives à applicabilité directe au niveau des États membres et qui ont influencé dans la majorité des États l'organisation des autorités administratives indépendantes, y compris de celles ayant un caractère juridictionnel. En Roumanie, à la suite des règlements de l'Union Européenne a été fondé le Conseil National de Solution des Contestations, organisme à activité administrative juridictionnelle, moyennant l'Ordonnance d'urgence n^{o} 34 du 19 avril 2006 concernant l'attribution des contrats d'acquisition publique, des contrats de concession de travaux publics et des contrats de concession de services.

Conclusions

À présent le concept de juridiction administrative n'est plus utilisé avec le sens qu'on retrouve dans le système français et ne lui correspondent les mêmes autorités administratives avec organisation et compétences similaires, qui comprennent le Conseil d'État, les Tribunaux administratifs et les Cour d'appel administratives. Si l'on analyse les traits de ceux-ci et la modalité de fonctionnement, on constate que les juridictions administratives mentionnées par la Constitution de la Roumanie et la loi n^{o} 554/2004 du contentieux administratif ressemblent au concept d'autorités administratives indépendantes, retrouvé dans la majorité des États européens.

Vu la précise délimitation par la loi des juridictions et en particulier leur caractère facultatif, il est impropre de continuer à attribuer ce terme aux diverses organes ayant le rôle de solutionner des plaintes contre les actes administratifs, comme : les Juridictions fiscales, La Commission de Contrôle des Assurances, la Commission de solution des contestations au sein de l'Autorité Nationale de Restitution des Propriétaires, les Commissions départementales de solution des contestations qui fonctionne en vertu de la Loi 18/1991 portant sur le fonds foncier, la Commission Nationale des Valeurs Mobilières, les bureaux électorales, l'Office National des Refugiés, le Conseil Supérieur de la Magistrature, l'Union Nationale des Barreaux de Roumanie, etc.

Malgré le fait qu'en Roumanie les juridictions administratives ont eu la compétence de réglementer la plupart des litiges survenus au sein de l'administration publique, étant le moyen le plus efficace de contrôle de l'activité de l'administration, on constate une diminution de leur activité, par rapport à la majorité des États européens. L'expérience de la dualité de juridictions de France nous détermine de croire que le revirement de celles-ci pourrait assurer un contrôle efficace et une alternative au classique système de solution des contestations dans le domaine administratif par les instances de jugement. Toutefois, l'évolution du rapport entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire de Roumanie, les différences de valeurs, attitudes et expériences rendent difficile l'implémentation d'un système similaire.

Le nombre des juridictions administratives existant en Roumanie est réduit, malgré le fait que ces organes, au moins en ce qui concerne les coûts, peuvent présenter des avantages tant pour les citoyens que pour l'État. Ainsi, d'une part, les personnes préjudiciées pourraient trouver une solution des litiges moyennant des coûts minimaux, n'étant pas obligés au payement de taxes de timbre et, d'une autre part, à l'aide d'un management efficace, les juridictions administratives pourraient fonctionner sans nécessiter des ressources élevées, par comparaison à celles que les institutions publiques doivent allouer pour assurer leur défense dans les litiges pendants devant les instances judiciaires.

De plus, on ne peut pas ignorer les avantages de la solution avec célérité des litiges par l'intermédiaire de ces juridictions et du dégrèvement des instances de jugement dans une période dans laquelle celles-ci ne réussissent qu'avec difficulté à solutionner, en respectant le délai raisonnable, le grand nombre de requêtes.

BIBLIOGRAPHIE

Alexandru, Ioan, Tratat de administraţie publică, Ed. Universul Juridic 2008.

Appleton, Jean Traité Élémentaire du Contentieux Administratif, Paris, Librairie Dalloz, 1927.

Gîrleşteanu, George, Robert Bischin, Autorităţile administrative independente, http://drept.ucv.ro/RSJ/Articole/2007/RSJ2/020 Girlesteanu Bischin.pdf

Hauriou M., Précis de droit administratif et droit public, librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921.

Ionescu, Cristian, *Instituţii politice şi drept constituţional*, Ed. Universitară 2007.

Negulescu, Paul, *Drept administrativ român*, Vol I, Tipografiile Române Unite, 1925.

Popescu, Corneliu-Liviu Jurisdicţiile administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, Dreptul nr. 5/2004,

Rarincescu, Constantin C., *Contenciosul administrativ român*, Ed. Universală Alcalay & Co, 1937,

Vedinaş, Verginia, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, 2009.

Decizia 1/2004, Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 233 din 21.11.1991

Office parlementaire d'évaluation de la législation-Rapport sur les autorités administratives indépendantes, Patrice Gélard, 2006 http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-off/i3166-ti.asp

http://www.marne.pref.gouv.fr/sections/rubriques/coll_loc/la_legalite_des_acte/les_differentes_juri/downloadFile/file/Les_differentes_juridictions_administratives.pdf?nocache=1271237916.25