

DISCUSSIONS SUR LA SIGNIFICATION DES NOTIONS « AUTORITÉ PUBLIQUE », « ORGANE DE L'ÉTAT » ET « AUTORITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE »

Rodica Narcisa PETRESCU

1. Préliminaires. Dans la version initiale de 1991 aussi bien que dans la version révisée de 2003 de la Constitution de la Roumanie, apparaissent les notions d'autorité publique, d'organe et d'institution, ce qui a suscité l'intérêt de la doctrine pour expliquer la signification de chacun de ces termes.

Nous nous proposons ici d'analyser trois types de corrélations à partir des dispositions constitutionnelles : autorité publique – organe de l'État, autorité publique – autorité de l'administration publique et, enfin, autorité de l'administration publique – organe de l'administration publique. Pour ce faire, nous essayons de circonscrire le plus exactement possible le contenu de chacun de ces termes.

2. En ce qui concerne la corrélation autorité publique – organe de l'État, l'étude des dispositions constitutionnelles montre la préférence pour la notion d'autorité publique. Un exemple illustratif à cet égard est justement le Titre III de la Constitution, intitulé « Autorités publiques », qui traite du Parlement, du Président de la Roumanie, du Gouvernement, de l'Administration publique, de l'Autorité judiciaire (tribunaux, Ministère Public, Conseil Supérieur de la Magistrature). Il est toutefois vrai que certaines autorités publiques sont réglementées ailleurs dans le texte : le Défenseur du Peuple au Titre II, la Cour des Comptes au Titre IV, et la Cour Constitutionnelle au Titre V.

D'autre côté, le terme d'autorité publique est également utilisé dans le Titre II de la Constitution, qui porte sur « les droits, les libertés et les devoirs fondamentaux. » Par exemple, l'article 16 paragraphe 1 précise : « Les citoyens sont égaux devant la loi et les autorités publiques, sans privilège ni discrimination. »

Sur la base de ce constat, un auteur de notre littérature de spécialité soutient que la notion d'autorité publique est utilisée avec deux acceptions : « Le Titre II, consacré aux droits, aux libertés et aux devoirs fondamentaux, l'envisage dans un sens large, celui de tout organe ayant des prérogatives de pouvoir publique, qu'il soit mentionné dans la Constitution ou non. Par contre, le Titre III lui donne une acception restreinte (les organes à travers lesquelles s'exercent les fonctions classiques de l'État) [...]. »¹ À partir de l'analyse de la terminologie de la Constitution, le même auteur remarque judicieusement que le terme « autorités publiques d'État » ou celui d'« organes de l'État » ne sont jamais utilisés pour souligner l'idée fondamentale que toute autorité publique n'a pas un caractère étatique.²

Dans autre opinion, le sens large de la catégorie de l'autorité publique correspond à celui d'organe de l'État, entendu comme une structure organisationnelle par laquelle se manifeste le pouvoir d'État, tandis que le sens restreint coïncide avec celui de pouvoir publique, dont la sphère sémantique est plus restreinte.³ Plus loin, l'auteur fait quelques précisions subtiles concernant la notion de *pouvoir* pour montrer que celui-ci implique des exigences supplémentaires par rapport à la notion d'organe : le pouvoir d'État n'entre pas dans une relation de subordination ou, du moins, pas directe ; il est une autorité constitutionnelle qui a une origine politique, puisqu'il représente de manière directe ou indirecte les partis

¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I., Ediția 4, All Beck, 2005, pp. 58-59. À cet égard, voir aussi Virginia Vedinaș, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, Editura Fundației « România de Măine », București, 1999, p. 64.

² A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 61.

³ Voir Genoveva Vrabie, *Organizarea politico-etatică a României*, vol. II, Editura « Cugetarea », Iași, 1999, p. 54-55. Par contre, l'auteur M. Preda soutient que le terme d'« autorité publique » a une acception plus étendue que celui d'« organe de l'État » dans *Autoritățile administrației publice*, Lumina Lex, 1999, p. 25.

politiques qui participent à la compétition ; il dispose d'une compétence de contrôle sur les autres organes, répondant ainsi à une des exigences fondamentales du principe de la séparation des pouvoirs.⁴

D' autre part, il faut remarquer que, dans certains articles de la Constitution, il y a et le terme d'« autorité publique » et celui d'« organe ». Par exemple, l'article 61 paragraphe 1 précise : « Le Parlement est l'organe représentatif suprême du peuple roumain et l'unique autorité législative du pays. » Au sujet de la relation entre ces deux notions, la doctrine a souligné : « En général, la Constitution établit une équivalence entre la notion d'« organe » et celle d'« autorité publique », même si le terme d'« autorité publique » a la primauté et il est utilisé dans des contextes plus significatifs que le terme d'« organe »⁵, l'idée que nous partageons.⁶

Il faut retenir aussi que dans la Constitution republiée il y aussi d'autres termes, tels que « institution » ou « services publics ».⁷ En ce qui concerne le premier, nous trouvons qu'il est correct de souligner que les « autorités publiques » réglementées dans l'article III, celles qui forment les « pouvoirs de l'État », peuvent être évoquées également par le syntagme général « les institutions prévues par la Constitution ».⁸

Enfin, le constat d'ordre général en ce qui concerne toutes les autorités publiques, comme une expression primordiale de la démocratie, c'est qu'elles sont dépendantes de manière directe ou indirecte – de l'instance politique, juridique ou morale absolue : le peuple.⁹

En conclusion, sur cette corrélation, nous apprécions que le terme d'« autorité publique » dans son sens de structure organisationnelle peut être considéré équivalent de celui d'« organe » et, d'autre côté, nous nous rallions à la thèse selon laquelle la Constitution roumaine utilise la notion d'« autorité publique » avec deux acceptions, la première étant une acception large et la deuxième, restreinte.

3. La corrélation entre les termes autorité publique et autorité de l'administration publique.

Les textes de la Loi fondamentale indiquent sans équivoque que la notion d'autorité publique est plus compréhensive que celle d'autorité de l'administration publique, la première désignant le genre, la deuxième – l'espèce.

Quant aux interprétations doctrinaires, l'organe de l'administration publique est entendu dans une opinion comme « une catégorie de l'autorité publique, plus précisément celle qui, conformément à la Constitution et aux lois, est appelée à exécuter la loi ou, dans les limites de cette dernière, à fournir des services publics en usant à cette fin des prérogatives spécifiques du pouvoir public. »¹⁰ Comme nous pouvons l'observer, l'organe de l'administration publique n'est pas identifié à l'autorité publique, mais considéré juste une de ses catégories, avec une spécificité fonctionnelle bien définie, qui le différencie des autres catégories d'autorités publiques. Par contre, d'autres auteurs se bornent à montrer que, dans l'État de droit, les autorités de l'administration publique forment un sous-système du système des autorités publiques, tel que ce dernier a été établi par la Constitution, sur la base du critère de la séparation des trois pouvoirs.¹¹ Aujourd'hui, cette affirmation nous paraisse discutable, car l'idée de système d'organes de l'État ayant à sa base la subordination de degré en degré de chaque catégorie était soutenue par les réalités d'avant 1990.

Dans l'établissement de la signification de l'autorité publique et de la corrélation de cette dernière avec l'autorité administrative, la Cour Constitutionnelle a eu elle aussi un rôle essentiel. Ainsi, dans la

⁴ Voir Genoveva Vrabie, *Organizarea politico-etatică a României*, Institutul European, Iași, 2004, p. 51.

⁵ T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, tratat elementar, Vol. II. Lumina Lex, 1998, p. 7.

⁶ A. Iorgovan considère lui aussi que la notion d'« autorité publique » au sens de structure organisationnelle telle qu'envisagée au Titre III de la Constitution est équivalente à celle d'« organe » dans op.cit., p.59. E. Bălan montre qu'il n'y a pas de différences de contenu entre la notion d'autorité publique et celle d'organe, les deux utilisant le pouvoir public pour exercer leur activité, dans *Instituții administrative*, Editura C. H. Beck, 2008, p. 70.

⁷ Voir C. Manda și C. C. Manda, *Administrația publică locală din România*, Lumina Lex, 1999, pp.12-13.

⁸ A. Iorgovan, *op. cit.* vol I, 2005, p. 65.

⁹ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Editura Servo-Sat, 1999, p.197.

¹⁰ A. Iorgovan, *op.cit.*, vol. I, p.63

¹¹ I. Alexandru, *Administrația publică, teorii, realități, perspective*, Lumina Lex, 1999, p.240.

décision n° 7 de 1997¹² a précisé qu'il y a une différence de contenu entre la notion d'*autorités administratives* utilisée dans la Loi sur le contentieux administratif n° 29 de 1990¹³ - qui a été abrogée par la Loi sur le contentieux administratif n° 554 de 2004¹⁴ - et celle d'*autorités publiques* utilisée dans la Constitution, étant évident que la notion constitutionnelle est plus étendue que celle utilisée par la Loi n° 29 de 1990, qu'elle inclue. Par conséquent, la Cour Constitutionnelle a statué que le texte de la Loi n° 29 de 1990 doit être considéré modifié dans le sens que l'expression « autorités administratives » est remplacé par « autorités publiques ». Ainsi, la disposition de l'article 48 paragraphe 1 de la Constitution, qui porte sur les « autorités publiques », y trouve son application directe.

Conformément à l'article 52 paragraphe 1 de la Constitution, « Toute personne lésée dans un de ses droits ou dans un intérêt légitime, par une autorité publique, par un acte administratif ou par le fait qu'il n'a pas été répondu à sa requête dans le délai prévu par la loi, a le droit d'obtenir la reconnaissance du droit invoqué ou de l'intérêt légitime, l'annulation de l'acte et la réparation du dommage subi. »

Il est clair que le texte constitutionnel se réfère à tous les actes administratifs, quelle que soit l'autorité publique d'origine, non seulement à ceux qui sont adoptés ou émis par les autorités de l'administration publique¹⁵.

*Sur la base et conformément aux dispositions constitutionnelles, la Loi sur le contentieux administratif n° 554 de 2004 confère à la notion d'autorité publique une acception large. Plus exactement, par autorité publique, on entend « tout organe de l'État ou des collectivités territoriales qui agissent en régime de pouvoir public pour satisfaire un intérêt public ; au sens de la présente loi, on assimile aux autorités publiques les personnes morales de droit privé qui, conformément à la loi, ont obtenu le statut d'utilité publique ou sont autorisées à fournir un service public. »*¹⁶

Premièrement, il résulte de cette définition de l'autorité publique que toutes les catégories d'autorités, non seulement celles qui appartiennent à l'administration d'État et quel que soit l'endroit dans la Constitution où elles sont réglementées, aussi bien que les autorités de l'administration publique locale peuvent être citées comme intimées dans les litiges de contentieux administratif, si les autres conditions de l'action directe requises par la Loi n° 554/2004 modifiée sont remplies. En second lieu, sont assimilées aux autorités publiques les organisations professionnelles – comme les barreaux d'avocats et l'Union Nationale des Barreaux des Avocats de Roumanie - et les personnes morales de droit privé, telles les associations, les fondations et les organisations non gouvernementales, qui, par une disposition expresse de la loi ou par une décision du Gouvernement, ont obtenu le statut d'utilité publique ou sont autorisées à fournir un service public, dans le régime de pouvoir public.

Finaleme nt nous voulons souligner que l'acception large de la notion d'autorité publique de la Loi sur le contentieux administratif est en accord avec le choix du pouvoir constituant, selon lequel toute autorité publique n'a pas un caractère étatique.¹⁷

4. La corrélation entre la notion d'autorité de l'administration publique et celle d'organe de l'administration publique. En ce qui concerne les autorités publiques qui déroulent une activité de nature administrative, les réglementations de la Loi fondamentale utilisent tant la notion d'*autorité de l'administration publique* que celle d'*organe de l'administration publique*. Au sujet de la corrélation entre ces deux notions, dans une opinion on considère que « [...] tout organe de l'administration publique

¹² La Cour constitutionnelle, décision n° 97 de 1997, publiée dans « Monitorul oficial al României », partie I, nr. 210 du 27 août 1997.

¹³ La Loi sur le contentieux administratif n° 29 de 1990, publiée dans « Monitorul oficial al României », partie I, n° 122 du 8 novembre 1990, avec les modifications ultérieures.

¹⁴ La Loi sur le contentieux administratif n° nr.554 de 2004 publiée dans « Monitorul oficial al României », partie I, n° 1.154 du 7 décembre 2004, avec les modifications ultérieures.

¹⁵ Voir Elena Simina Tănăsescu, în M. Constantinescu, A.Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României revizuită-comentarii și explicații*, All Beck, 2004, p. 106.

¹⁶ Article 2 paragraphe 1 point b) de la Loi sur le contentieux administratif n° 554 de 2004.

¹⁷ Voir Fl. Coman-Kund, Al. S. Ciobanu, *Drept administrativ, Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar*, Universul juridic, București, 2007, p. 33.

est en même temps une ‘autorité’ de l’administration publique, mais toute ‘autorité’ n’est pas un ‘organe’ de l’administration publique. »¹⁸

En parlant de la relation entre « autorité administrative » et « organe administratif », un autre auteur montre que les deux sont identiques, mais que d’autres termes – comme par exemple institutions administratives, structures administratives, services publics – sont également utilisés avec le même sens.¹⁹

Étant donné que la Loi fondamentale utilise tant la notion d’« *autorité de l’administration publique* » que celle d’« *organe de l’administration publique* », nous trouvons *qu’en principe* il n’y a pas de différence de contenu entre les deux. Pourtant, l’examen attentif des réglementations constitutionnelles nous permet de constater la préférence du pouvoir constituant pour l’un ou l’autre de ses termes, en fonction de la catégorie d’autorités dont il est question. Nous croyons que cette préférence n’est pas aléatoire, mais trouve son explication dans la *spécificité organisationnelle et fonctionnelle* du sujet traité.

Ainsi, le Chapitre V de la Constitution, intitulé « Administration publique » est structuré en deux sections : « Administration publique centrale » et « Administration publique locale ». L’analyse des textes qui composent la première section montre que le terme *organe de l’administration publique* est utilisé pour les ministères et les autres structures organisationnelles subordonnés au Gouvernement²⁰, tandis que celui d’*autorité administrative* est employé pour les structures organisationnelles centrales autonomes²¹, qui ne sont pas subordonnés au Gouvernement. Par contre, seule est utilisée la notion d’*autorités de l’administration publique locale*²² pour désigner les conseils locaux, les maires et les conseils départementaux.

Il est bien connu que l’administration publique centrale *fonctionne seulement en tant qu’administration de l’État*, composée d’autorités gouvernementales et autorités indépendantes. Les autorités gouvernementales peuvent être groupées elles mêmes en deux catégories, selon leur rapports de subordination au Gouvernement sont directs ou indirects (se réalisant par l’intermédiaire d’un ministère).²³ Par contre, l’administration publique locale est assurée par les conseils locaux, les maires, les conseils départementaux et le président du conseil départemental, c’est-à-dire *des autorités de l’administration publique locale élues par le vote direct des citoyens des collectivités territoriales* et qui fonctionnent sur la base de la *décentralisation et de l’autonomie locale*.

Dans ce contexte et étant donné les exigences de la technique de rédaction juridique surtout dans le cas de la Constitution, nous pensons que l’utilisation de l’un ou l’autre de ces termes dans la législation et la doctrine devrait se faire strictement en accord avec la volonté et l’intention du constituant.

Ainsi, il nous semblerait donc correct que les ministères soient appelés des « organes centraux de l’administration publique de spécialité » et non pas des autorités centrales de l’administration publique de spécialité, que les structures centrales qui sont indépendantes par rapport au Gouvernement soient considérés des « autorités administratives autonomes » et non pas des organes administratives autonomes et, enfin, que les principales structures organisationnelles locales élues par vote direct et qui fonctionnent sur la base de la décentralisation et de l’autonomie locale soient appelées des « autorités de l’administration publique locale » et non pas des organes de l’administration publique locale.

¹⁸ M. Preda, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹ Voir V. Bara, *Drept administrativ și instituții politico – administrative*, Editura « Transilvanica », 1998, p.83. Par contre, E. Popa considère que l’autorité administrative « est une structure autonome investie de la personnalité juridique et soumise au régime juridique de droit public » et que, par opposition avec cette notion, « l’organe administratif est une structure organisationnelle intégrée dans un système hiérarchique des organes de l’État [...] », *Noțiunea de autoritate administrativă*, publiée, dans *Dreptul*, nr. 3/1992, p. 33.

²⁰ Article 116 paragraphe 2 de la Constitution.

²¹ Article 117 paragraphe 3 de la Constitution.

²² Articles 121 et 122 de la Constitution.

²³ Voir M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, Fl. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României – comentată și adnotată*, Regia Autonomă « Monitorul oficial », 1992, p. 260.

Discuții despre semnificația sintagmelor « autoritate publică », « organ de stat » și « autoritate a administrației publice »

Rezumat

Constituția din 1991, în forma sa originală și în versiunea revizuită, utilizează în principal noțiunea de autoritate publică. În anumite texte ale legii fundamentale regăsim noțiunea de organe, în timp ce în altele figurează ambii termeni. Un punct de vedere arată că, în general, în Constituție, termenul «organ» este echivalent cu noțiunea «autoritate publică», deși termenul «autoritate publică» deține întâietate și este utilizat în contexte mai semnificative decât noțiunea de «organ». Un alt punct de vedere ar fi acela că termenul «autoritate publica» este utilizat fie într-un sens restrâns, care coincide cu puterea publică, fie într-un sens larg, sinonim cu termenul organ de stat.

Pe de altă parte, analiza corelației între conceptele de «autoritate publică», «autoritate a administrației publice» și «organ al administrației publice», trebuie făcută în virtutea reglementărilor Constituției, republicată, și ale dispoziției Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, care stabilește ea însăși sensul termenului «autoritate publică». O primă constatare ar fi că noțiunea de autoritate publică este mai cuprinzătoare decât aceea de autoritate a administrației publice. În ceea ce privește relația dintre «autoritate a administrației publice» și «organ al administrației publice», se crede că cei doi termeni reflectă aceeași realitate, neexistând nicio diferență în conținutul lor.

Totuși, având în vedere preferința constituantei de a utiliza termenul de «organ al administrației publice» pentru ministere și alte structuri organizaționale subordonate Guvernului, respectiv cel de «autoritate a administrației publice» pentru consiliul municipal, primar, consiliul județean, președintele consiliului județean și pentru structurile centrale independente care nu sunt subordonate Guvernului, propunem folosirea termenilor utilizați de reglementarea constituțională în lumina clarificărilor făcute de doctrină, ținând cont în același timp de practica administrativă.