

CERTAINES CONSIDERATIONS RELATIVES AUX AUTORITES PUBLIQUES CENTRALES

Author: Lucian CHIRIAC*

***Abstract:** La Constitution de la Roumanie dans le Titre III désigne les autorités publiques en général, le Parlement (I^{er} chapitre), le Président de la Roumanie (chapitre II), le Gouvernement (chapitre III), l'Administration Publique (chapitre V), l'Autorité judiciaire (chapitre VI). En analysant le contenu du titre III, autant du point de vue formel, que du point de vue matériel on peut distinguer que l'activité d'administration publique est déroulée par le Gouvernement, les ministères, autres organes centraux de spécialité, le préfet, les organes locaux de spécialité subordonnés aux ministères, le conseil départemental, le conseil local, le maire. Dans un sens restreint, l'administration publique est exercée par le Gouvernement, l'administration publique centrale de spécialité (ministères, autres organes de spécialité subordonnées au Gouvernement ou aux ministères, autorités administratives autonomes), l'administration publique locale (conseils locaux dans les communes et les villes, maires élus, conseils départementaux, préfet).*

***Keywords:** Administration publique, Gouvernement, Ministères, Organes de spécialité.*

***JEL Classification:** K23*

La Constitution de la Roumanie¹ dans le Titre III désigne les autorités publiques en général, le Parlement (I^{er} chapitre), le Président de la Roumanie (chapitre II), le Gouvernement (chapitre III), l'Administration Publique (chapitre V), l'Autorité judiciaire (chapitre VI). En analysant le contenu du titre III, autant du point de vue *formel*, que du

* Dr. Associate Professor, "Petru Maior" University of Târgu Mureș, Faculty of Economics, Law and Administrative Science, Romania. Lawyer, Mureș Bar Association.

¹ La Constitution de la Roumanie, dans sa forme initiale, a été adoptée pendant la séance de l'Assemblée Constituante du 21 novembre 1991; elle a été publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 233 est entrée en vigueur après l'approbation par le référendum national du 8 décembre 1991, a été modifiée et complétée par la Loi de révision de la Constitution de la Roumanie nr. 429/2003, publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 758 du 29 octobre 2003, republiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 767 du 31 octobre 2003.

point de vue *matériel* on peut distinguer que l'activité d'administration publique est déroulée par le Gouvernement, les ministères, autres organes centraux de spécialité, le préfet, les organes locaux de spécialité subordonnés aux ministères, le conseil départemental, le conseil local, le maire. Ayant en vue certaines des attributions du Président concernant la réalisation des services publics (les rapports entre le Président et les autorités spécialisées de l'administration), dans la littérature juridique de spécialité, on admet la thèse conformément à laquelle l'institution du Président de la Roumanie peut être englobée dans le système des autorités de l'administration publique,² même si, à côté du Gouvernement, dans un système bicéphale, elle dispute la qualité de chef de l'exécutif.³ Pour comparer, il est à remarquer que, à présent, dans le système constitutionnel institutionnel français, le Président partage le pouvoir exécutif avec le Premier Ministre et, par la Constitution de 1958, on lui a confié d'importantes attributions administrative et il cohabite avec le Premier Ministre pendant la période « ordinaire » et exerce le rôle de « chef de l'Administration » pendant la période « extraordinaire ».⁴

Pour éliminer toute confusion et dans les limites de ce qu'on a présenté ci-dessus, nous montrons qu'en Roumanie le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la Roumanie et par le Gouvernement dans sa structure prévue par la Loi 90/2001⁵, et les activités d'administration publique, dans un sens large, sont réalisées par le Président de la Roumanie, le Gouvernement, les ministères, les autres organes centraux subordonnés au Gouvernement (agences, bureaux), les autorités administratives autonomes (S.R.I., C.N.V.M., C.S.A.T.. etc. qui ne sont pas subordonnées au Gouvernement), le préfet, les organes locaux de spécialité subordonnés aux ministères et dirigés par le préfet (directions, inspectorats, etc. qui fonctionnent ayant comme base le principe de la déconcentration administrative), les autorités publiques locales (le conseil départemental, le conseil local, le maire).

Dans un sens restreint, l'administration publique est exercée par le Gouvernement, l'administration publique centrale de spécialité (ministères, autres organes de spécialité subordonnés au Gouvernement ou aux ministères, autorités administratives autonomes), l'administration publique locale (conseils locaux dans les communes et les villes, maires élus, conseils départementaux, préfet).

1. Le Gouvernement est un organe central et collégial (pluripersonnel) qui s'organise et fonctionne, ayant comme fondement le vote de confiance accordé par le Parlement; il exerce la direction générale de l'administration publique, assure la réalisation de la politique intérieure et extérieure du pays conformément à son programme de gouvernement et aux attributions conférées par la Constitution et par les lois (article 102 de la Constitution de la Roumanie et article 1 de la Loi 90 de 26 mars

² Voir Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif)*, vol. I, Ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 72 (préside les séances du Gouvernement auxquelles il participe, président du Conseil Supérieur de Défense du Pays, etc.).

³ Le régime politique de Roumanie est qualifié comme un régime semi-présidentiel atténué.

⁴ Voir Jean Rivero, Jean Walline, *Droit administratif*, Editura Dalloz, 21^e édition, 2006, pp. 55-56.

⁵ Publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 164 du 2 aprilie 2001.

2001 concernant l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement de la Roumanie et des ministères).

Le rôle du Gouvernement est défini dans la Loi 90/2001 et il suppose : 1. assurer le fonctionnement équilibré et le développement du système national économique et social ; 2. raccorder le système national au système de l'économie mondiale dans les conditions de promotion des intérêts nationaux ; 3. organiser l'exécution dans le concret des lois adoptées par le pouvoir exécutif.

Les traits du Gouvernement sont : a) c'est l'autorité publique du pouvoir exécutif ; b) c'est un organe collégial central, ayant une compétence qui s'étend sur tout le territoire du pays ; c) il exerce la direction générale de l'administration publique pour organiser, exécuter et assurer la réalisation de la politique intérieure et extérieure du pays ; d) il a une compétence générale dans toutes les branches et dans tous les domaines ; e) il dirige et coordonne les organes centraux de spécialité et, en respectant les principes de l'autonomie et de la décentralisation, les autorités de l'administration publique locale.

Les fonctions du Gouvernement établies par loi s'exercent justement pour réaliser le Programme de gouvernement accepté par le Parlement. Ces fonctions sont :

a) *la fonction de stratégie* par laquelle on assure l'élaboration de la stratégie pour mettre en en pratique le Programme de gouvernement ;

b) *la fonction de réglementation* par laquelle on assure l'élaboration du cadre normatif et institutionnel nécessaire pour réaliser les objectifs stratégiques ;

c) *la fonction d'administration* de la propriété de l'État par laquelle on assure l'administration de la propriété publique et privée de l'État ainsi que la gestion des services pour lesquels l'État est responsable ;

d) *la fonction de représentation* par laquelle on assure, au nom de l'État roumain, la représentation intérieure et extérieure ;

e) *la fonction d'autorité d'État* par laquelle on assure la poursuite et le contrôle de l'application et du respect des réglementations dans le domaine de la défense, de l'ordre public et de la sûreté nationale, ainsi que dans les domaines économique et social et du fonctionnement des institutions et des organismes qui déroulent leur activité en sous-ordre ou sous l'autorité du Gouvernement.

La nomination du Gouvernement est faite par le Président de la Roumanie, par décret, opération formelle de constatation, ayant comme fondement le vote de confiance accordé au Gouvernement, par le Parlement.

La structure du Gouvernement. Le Gouvernement est formé du Premier Ministre et ministres. Les ministres d'État et les ministres délégués chargés de mission spéciale auprès du Premier Ministre peuvent faire partie du Gouvernement, à condition de se retrouver sur la liste du Gouvernement pour lequel le Parlement a accordé le vote de confiance (article 3 de la Loi 90/2001). La Cour Constitutionnelle de la Roumanie a décidé que le législateur ordinaire, par la Loi 90/2001, n'a pas ajouté à l'article 102 alinéa 3 de la Constitution ainsi que l'utilisation des catégories de « ministres d'État » ou de « ministres délégués chargés de mission spéciale auprès du Premier Ministre » ne fait que distinguer le caractère des attributions des ministres, s'ils détiennent ou non des portefeuilles ministériels; de cette manière eux aussi s'incluent dans la sphère des notions de « ministres », ou bien de « membres du Gouvernement », utilisées seulement dans un

sens générique.⁶ Malgré l'argumentation présentée nous considérons que les dignités de « ministre d'État » et de « ministre délégué » n'ont aucun fondement constitutionnel une fois que le texte légal ne les prévoit pas et la loi organique ne peut faire que les ajouter à la loi.⁷ En dehors du fait que le Premier Ministre est *primus inter pares*, la Constitution, dans l'article 102 ne reconnaît pas une autre hiérarchie dans le cadre du Gouvernement, respectivement elle ne prévoit ni la dignité de « ministre d'État », l'équivalent du vice premier ministre, ni celle de « ministre délégué » ni autre chose. Toute autre interprétation est le fruit de l'intérêt politique.

La fonction de *membre* du Gouvernement cesse à la suite de la démission, de la révocation (en cas de remaniement du gouvernement), de la perte des droits électoraux⁸, de l'état d'incompatibilité⁹, du décès et de la destitution.¹⁰ Sur la proposition du Premier Ministre, le Président de la Roumanie révoque et prend acte et déclare vacante la fonction ou destitue par décret. La nomination pour la fonction de membre du Gouvernement, en cas de remaniement du gouvernement ou de vacance du poste, se fait sur la proposition du premier ministre, par le Président de la Roumanie par décret aussi.

Le gouvernement a à sa disposition un *appareil de travail*, réorganisé en relation avec les structures des pays membres de l'Union Européenne, qui comprend la Chancellerie du Premier Ministre (institution publique à personnalité juridique), le Secrétariat Général du Gouvernement (institution publique à personnalité juridique), le Département pour la Relation avec le Parlement (structure à personnalité juridique), l'appareil de travail du ministre d'État (structure sans personnalité juridique), le Département pour les Affaires Européennes (structure à personnalité juridique), le Département de Contrôle du Gouvernement (structure sans personnalité juridique), le Département pour les Relations Interethniques (structure sans personnalité juridique), autres départements organisés comme structures à ou sans personnalité juridique¹¹.

Dans l'exercice de ses attributions le Gouvernement adopte des arrêtés et des ordonnances et le chef de la chancellerie¹², le secrétaire général¹³, le ministre délégué

⁶ Voir la décision de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie nr. 88 du 3 mars 2004, publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 226 du 15 mars 2004.

⁷ Dans le même sens Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 365.

⁸ Voir l'article 5 de la Loi nr. 90/2001.

⁹ Voir l'article 72 et passim de la Loi nr. 161/2003 concernant certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et du milieu d'affaires et pour prévenir la corruption, publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)* nr. 279 du 21 avril 2003.

¹⁰ Après la condamnation pénale par une décision judiciaire définitive, lorsque sa fortune a été déclarée, en entier ou en partie, comme étant acquise illicitement par une décision judiciaire irrévocable, mais non le cas où on admet, contre lui, dans une des chambres une motion simple – voir la Décision de la Cour Constitutionnelle nr. 148 du 21 février 2007 publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 162 du 7 mars 2007.

¹¹ Voir l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement nr. 25/2007 concernant les mesures pour réorganiser l'appareil de travail, publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)* nr. 270 du 23 avril 2007.

¹² Voir l'article 1 alinéa 3 de la Décision du Premier Ministre nr. 379 du 28 juin 2005 concernant l'organisation et le fonctionnement de la Chancellerie du Premier Ministre, publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)* nr. 557 du 29 juin 2005.

¹³ Voir l'article 5 alinéa 4 de l'Arrêté du Gouvernement nr. 405 du 4 mai 2007 concernant le fonctionnement du Secrétariat Général du Gouvernement publié dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 302 du 7 mai 2007.

pour la Relation avec le Parlement¹⁴ émettent des ordres et des instructions, *des actes administratifs unilatéraux, à caractère normatif ou individuel*. Selon notre opinion pour les actes administratifs émis au nom de l'institution, la Chancellerie du Premier Ministre et le Secrétariat Général du Gouvernement ou le Département pour la Relation avec le Parlement, pendant qu'il bénéficie de la personnalité juridique, peuvent se trouver en nom propre devant les instances de contentieux administratif¹⁵.

Les arrêtés du Gouvernement sont émis pour organiser l'application des lois et peuvent être soumises au contrôle des instances de contentieux administratif, soit par voie d'action directe en annulation, soit indirectement, par voie d'exception de non légalité¹⁶ (plus récemment, une loi a modifié la loi 554/2004, et a établi que l'exception d'illegalité ne s'applique pas en ce qui concerne les actes réglementaires.)

Les ordres et les instructions émis par les autorités de l'appareil de travail du Gouvernement peuvent être attaqués aussi par voie de contentieux administratif, devant les instances judiciaires, en sollicitant soit leur annulation totale ou partielle, soit leur renvoi de la cause, par voie d'exception de non légalité.

Les ordonnances du Gouvernement sont émises ayant comme fondement la délégation législative soit aux termes d'une loi d'habilitation et seulement dans les domaines réservés à la loi ordinaire – article 115 alinéas 1-3 de la Constitution de la Roumanie, soit, en absence d'une telle loi, dans des situations extraordinaires, dont la réglementation ne peut pas être ajournée, avec la motivation de l'urgence – ordonnances d'urgence – article 115 alinéa 4-6 de l'acte fondamental. Les ordonnances d'urgence peuvent être adoptées autant dans le domaine des lois ordinaires que dans le domaine des lois organiques, moins dans le domaine des lois constitutionnelles, du régime des institutions fondamentales de l'État, des droits, des libertés, et des obligations prévues dans la Constitution, des droits électoraux et ne peuvent pas viser des mesures de translation forcée de certains biens en propriété publique.

Les ordonnances d'habilitation, si la loi d'habilitation l'exige, ainsi que toutes les ordonnances d'urgence sont approuvées ou rejetées par une loi de Parlement.

Les ordonnances du Gouvernement émises, soit par habilitation, soit d'urgence, jusqu'à leur habilitation ou rejet par loi, ont la nature juridique des actes administratifs unilatéraux, normatifs ou individuels.

La légalité des ordonnances ne peut être contrôlée que par la Cour Constitutionnelle de la Roumanie, par voie d'exception de non constitutionnalité (contrôle *a posteriori*), à la saisine des instances judiciaires ou d'arbitrage commercial, l'Avocat du Peuple – article 146 lettre d de la Constitution de la Roumanie. Les dispositions des ordonnances en vigueur cessent leurs effets juridiques dans 45 jours depuis la publication de la décision de la Cour Constitutionnelle, si pendant ce délai, le Parlement (par loi d'approbation ou de rejet) ou le Gouvernement, si c'est le cas, ne met pas en accord les prévisions non constitutionnelles avec les dispositions de la Constitution. Pendant ce délai, les dispositions constatées/trouvées comme non

¹⁴ Voir l'article 5 alinéa 4 de l'Arrêté du Gouvernement nr. 411 du 4 mai 2007 concernant l'organisation et le fonctionnement du Département pour la Relation avec le Parlement, publié dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)* nr. 315 du 11 mai 2007.

¹⁵ Voir dans le sens contraire Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 398.

¹⁶ Voir la Loi nr. 554/2004 concernant le contentieux administratif, publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)* nr. 1154 du 7 décembre 2004.

constitutionnelles sont suspendues de droit – article 147 alinéa 1 de la Constitution de la Roumanie.

Les arrêtés et les ordonnances du Gouvernement sont signés par le Premier Ministre, et contresignées par les ministres qui ont l'obligation de les mettre en pratique ; elles sont publiées dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*– Première Partie. La non publication entraîne l'inexistence de l'arrêté ou de l'ordonnance. Les arrêtés qui ont un caractère militaire sont communiquées aux institutions concernées.

Dans son activité le Gouvernement peut émettre aussi des *actes à caractère politique* (déclarations, appels) mais qui ne produisent pas d'effets juridiques, Par ses actes politiques le Gouvernement exprime sa position au sujet de certains événements internes ou internationaux¹⁷.

*La responsabilité du Gouvernement*¹⁸ est une responsabilité politique, basée sur la solidarité de chaque membre du Gouvernement qui répond à côté des autres membres pour l'activité du Gouvernement et pour ses actes devant le Parlement; elle est aussi une responsabilité, civile, contraventionnelle, disciplinaire ou pénale, qui est une responsabilité personnelle pour les faits commis dans l'exercice de leur fonction. Les cas de suspension ou les sanctions applicables aux membres du Gouvernement sont réglés dans la Loi 115/1999 concernant la responsabilité ministérielle¹⁹.

Le Premier Ministre (le chef du gouvernement). Dans l'esprit des réglementations constitutionnelles et des articles 13-19 de la Loi 90/2001, le Premier ministre dirige le Gouvernement et coordonne l'activité de ses membres, en respectant les attributions qui leur reviennent. Par cette règle constitutionnelle on établit que le Premier ministre ne peut pas se substituer aux attributions fixées par loi et à l'investiture accordée par le Parlement aux ministres, ce qui confirme que de fait et de droit que le Gouvernement est un organe collégial qui exerce la direction générale de l'administration publique, malgré les fonctions occupées par les ministres. Par rapport aux attributions du Gouvernement, le Premier Ministre a des attributions associées à son rôle de diriger et de coordonner l'activité : a) il représente le Gouvernement dans ses relations avec le Parlement, le Président de la Roumanie, la Haute Cour de Cassation et de Justice, la Cour Constitutionnelle, la Cour des Comptes, le Conseil Législatif, le Ministère Public, les autres autorités et institutions publiques, les partis, les syndicats, et les autres organisations non gouvernementales ; b) il exerce les attributions de vice-président du Conseil Suprême de la Défense du Pays ; c) il nomme et relève des fonctions ; c) il présente des rapports et des déclarations à la Chambre des Députés et au Sénat concernant la politique du Gouvernement ; d) contresigne les décrets émis par le Président de la Roumanie au cas où la Constitution le prévoit ; f) il signe les ordonnances et les arrêtés du Gouvernement ; g) il propose au Président de la Roumanie la révocation et la nomination des membres du Gouvernement, etc.

¹⁷ Voir Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice (Droit constitutionnel et institutions politiques)*, vol. II, Editura Lumina Lex, 1998, p. 318.

¹⁸ Voir l'article 109 de la Constitution de la Roumanie de 1991.

¹⁹ Républié dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, 1ère partie, nr. 200 du 23 mars 2007.

De ce qu'on a montré ci-dessus, on déduit que le Premier Ministre, même s'il a les attributions de diriger, coordonner et représenter le Gouvernement, n'est pas automatiquement le chef hiérarchique des ministres; cela résulte implicitement du fait qu'il ne peut pas annuler ou réformer les actes des ministres²⁰.

Dans l'exercice de ses attributions, le Premier Ministre émet des décisions, des actes administratifs unilatéraux, à caractère normatif ou individuel qui, pour produire des effets juridiques doivent être publiés dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)* – Première partie, et la non publication entraîne leur inexistence. Le contrôle de légalité des décisions est fait par l'instance de contentieux administratif (la Cour d'Appel, en première instance, la Haute Cour de Cassation et de Justice en recours), par voie d'action directe en annulation ou par voie indirecte d'exception de non légalité.

2. *Les ministères* comme organe de branche, sont des organes de spécialité de l'administration publique centrale, avec personnalité juridique et ont la mission d'accomplir dans leurs domaines d'activité le Programme de gouvernement approuvé par le Parlement.

Les ministères sont organisées et fonctionnent seulement en sous-ordre du Gouvernement et sont dirigés par des ministres, organes unipersonnels, étant créés à la suite du vote de confiance accordé par le Parlement. En conséquence, établis selon les domaines d'activité les ministères sont inscrits sur la liste du Gouvernement qui sera adoptée en même temps avec l'Arrêté du Parlement pour accorder le vote de confiance au Gouvernement (article 103 alinéa 2 de la Constitution de la Roumanie).

Nous avons vu que, à la lumière des dispositions constitutionnelles, les ministres, en tant que membres du Gouvernement ont une responsabilité politique solidaire devant le Parlement, et une responsabilité pénale, personnelle, responsabilité règlementée par une loi concernant la responsabilité ministérielle²¹. D'autre part les ministres exercent la direction des ministères et par la suite comme chefs hiérarchiques d'une autorité administrative, ils répondent de toute l'activité du ministère devant le Gouvernement. Voilà pourquoi, dans une expression un peu ironique, la littérature juridique française considère le ministre un Janus à deux visages, c'est-à-dire d'une part un homme politique et d'autre part une autorité administrative²².

Le ministre représente le ministère dans ses rapports avec les autres autorités publiques, les personnes juridiques et physiques du pays et de l'étranger, ainsi que dans la justice²³.

Dans les conditions de la loi, le ministre et non pas le ministère, peut émettre des *ordres* (actes administratifs unilatéraux à caractère normatif ou individuel) ou des *instructions* (actes administratifs unilatéraux à caractère normatif, seulement).

²⁰ Voir dans le même sens Jean Rivero și Jean Waline, *op.cit.*, p. 59.

²¹ Voir la Loi nr. 115/1999 concernant la responsabilité ministérielle, publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 322 du 15 avril 2005, republiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 200 du 23 mars 2007.

²² Voir Jean Rivero și Jean Waline, *op.cit.*, p. 61.

²³ La représentation du ministère en justice par d'autres personnes peut se faire seulement par une délégation des attributions par le ministre, par un mandat spécial.

La différence entre les ordres et les instructions, faute de critères qui soient prévus dans la Loi 90/2001, ne peut pas être faite, en affirmant purement et simplement que certains ont un caractère individuel et les autres un caractère administratif. Mais ce qui caractérise les instructions c'est le fait que d'habitudes, elles produisent des effets juridiques obligatoires envers certaines organes subordonnés hiérarchiquement, qui à leur tour les appliquent dans les rapports avec les administrations, tandis que les ordres normatifs peuvent s'adresser directement aux administrations.

Il est à remarquer que l'appellation ordre et instruction utilisée pour définir les actes administratifs unilatéraux émis par les ministres ou les dirigeant d'autres organes centraux de spécialité, ne peut pas être prise comme « lettre d'évangile » (*ne varietur*), car dans la pratique normative on rencontre de tels actes, contenant des normes juridiques, émis et publiés portant des appellations très diverses : tables de calcul, normes techniques, circulaires, principes, normes méthodologiques, dispositions, décisions, critères, etc.

Conformément à l'article 28 de la Loi 90/2001 concernant l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement de la Roumanie et des ministères, le Gouvernement, pour remplir sa fonction de direction générale de l'administration publique, exerce un contrôle hiérarchique sur les ministères. Le législateur a établi que pour exercer ce contrôle hiérarchique, le Gouvernement, donc l'organe collégial, a le droit d'annuler les actes administratifs illégaux ou inopportuns émis par les autorités en son sous-ordre. Par voie de conséquence les actes administratifs émis par les ministres peuvent être annulés (en ce cas abolis par décision ou ordonnance) par le Gouvernement en raison d'illégalité ou d'inopportunité.

Il est incontestable que les actes administratifs des ministres peuvent être soumis au contrôle des instances judiciaires de contentieux administratif, mais seulement en raison d'illégalité.

3. *Les autorités administratives indépendants ou autonomes* . Conformément à l'article 116 alinéa 2 de la Constitution de la Roumanie, en dehors des ministères on peut organiser d'autres organes de spécialité, soit en sous-ordre du Gouvernement soit des ministères, soit comme autorités administratives autonomes. On peut créer de telles autorités soit directement par prévisions constitutionnelles (le Conseil Suprême de Défense du pays) – article 119, la Cour des Comptes – article 140, le Conseil Économique et Social – article 141, l'Avocat du Peuple – articles 58, 60, les Services d'Informations – article 65 lettre h, le Conseil Législatif – article 79, les Services Publics de Radio et Télévision – article 31 alinéa 5), soit par loi organique (la Commission Nationale des Valeurs Immobilières, la Banque Nationale, le Conseil National de l'Audiovisuel, etc.)²⁴.

Les autorités administratives autonomes, tout comme les autres organes de spécialité organisés en sous-ordre du Gouvernement ou des ministères, réalisent une activité exécutive et assurent l'application dans le concret de la loi et le bon fonctionnement des services publics qui forment leur objet d'activité. Donc, autant par la

²⁴ Voir l'article 117 alinéa 3 de la Constitution de la Roumanie.

nature de l'activité accomplie que par leur subordination à la loi, ces organes font partie de la catégorie des autorités de l'administration publique²⁵.

D'autre part, les autorités autonomes de l'administration se différencient des ministères, d'autres organes de spécialité par des traits spécifiques : a) si les dirigeants des ministères ou des organes de spécialité sont nommés, à la suite du vote d'investiture du Parlement, par le Président de la Roumanie, par le Premier Ministre ou par les ministres, les dirigeants des autorités administratives autonomes sont nommés par le Parlement à la suite des propositions issues de l'intérieur des Chambres, ou du Président de la Roumanie. Dans le cas du Conseil Suprême de Défense du Pays seulement, le Président de la Roumanie est désigné directement par la Constitution, le président de cette autorité ; b) dans leur activité, les autorités autonomes de l'administration ne sont pas dépendantes du Gouvernement ou d'un ministère, ce qui démontre le caractère autonome dans leur activité exécutive. Cela ne signifie pas qu'à l'égard du Parlement n'ont pas de dépendance, caractérisée par un rôle consultatif de spécialité (le Conseil Législatif) par des rapports d'activité (le Service Roumain d'Information), juridictionnel (le Conseil de la Concurrence) ; c) Les autorités autonomes de l'administration sont créées par des lois organiques ou par les dispositions de la Constitution, tandis que les autres organes de spécialité peuvent être créés par le Gouvernement ou par les ministères avec l'avis de la Cour des Comptes, mais seulement si la loi leur reconnaît cette compétence.

En ce qui concerne l'émission des actes administratifs unilatéraux par les dirigeants de ces autorités, il est à remarquer que cette chose est possible, sous la forme des ordres et des instructions, mais seulement là où la loi d'organisation et fonctionnement le prévoit expressément. Il est vrai que dans le cas de certaines autorités le législateur ne prévoit pas cette attribution (par exemple le président de la Cour des Comptes, le directeur du Service Roumain d'Information, le président du Conseil Suprême de Défense du Pays, etc.) ; cela ne signifie pas que ces autorités ne peuvent pas émettre certains actes administratifs à caractère interne, il est vrai, tels les règlements qui pourront produire des effets pour les tiers aussi, s'ils sont publiés dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*.

Par la suite, une fois qu'il n'y a que des rapports de collaboration et non pas de subordination entre le Gouvernement et les autorités administratives autonomes, la seule compétence pour contrôler la légalité des actes administratifs unilatéraux émis par ces autorités est l'instance de contentieux administratif.

4. *Les Autorités Déconcentrées: Le Préfet.* En réintroduisant l'institution du préfet au niveau de la circonscription territoriale du département, la Constitution de la Roumanie de 1991 a établi sa double qualité²⁶ : a) de représentant du Gouvernement, mandat durant lequel il peut représenter le Gouvernement ou ... le Premier Ministre, sur demande, par le conseiller juridique, exerce le contrôle de tutelle administrative, en étant le garant du respect de la loi et de l'ordre public au niveau local ; b) de dirigeant des services publics déconcentrés des ministères et d'autres organes de l'administration publique centrale des unités administratives territoriales ; dans cette fonction on peut lui

²⁵ Voir Tudor Drăganu, *op.cit.*, p. 326.

²⁶ Voir l'article 123 alinéa 2 de la Constitution de la Roumanie.

déléguer certaines des attribution de direction et de contrôle des ministres Et des dirigeant d'autres organes de l'administration publique centrale en sous-ordre du Gouvernement, concernant l'activité des services publics déconcentrés en son sous-ordre²⁷.

Le préfet²⁸, lui et non l'institution du préfet (appelée préfecture, organisée pour exercer les prérogatives du préfet, même si c'est une institution publique avec personnalité juridique, avec patrimoine et budget propre), autant qu'il exerce les attributions établies par la loi, constitue une autorité de l'administration publique, mise par la Constitution au rang des autorités publiques locales²⁹, mais non pas sans discussions.

Ainsi, même si le principe de l'autonomie locale a été élevé au carré, parmi les principes qui se trouvent à la base de l'administration publique locale, son rôle dans de l'existence de l'État unitaire³⁰, ne doit pas être exacerbé, au moins pour le moment. Sans aucun doute, le Gouvernement peut gérer le pays, de la manière la plus flexible, en laissant aux collectivités territoriales, la possibilité d'organiser sa vie sociopolitique et économique. Mais d'autre part, cela ne signifie pas que les limites établies par la Constitution peuvent être dépassées. Le contrôle de légalité s'effectue, dans tous les domaines, par le préfet qui, en tant que représentant du Gouvernement a un rôle *politique*, parce qu'il accomplit dans le territoire le Programme de gouvernement approuvé par le Parlement, mais aussi un rôle d'*autorité*, mandatée par le Gouvernement pour exercer la tutelle administrative sur les autorités publiques locales.

D'autre part, le préfet *dirige* les services publics déconcentrés et il le fait au nom du Gouvernement ou des ministres, et il résulte clairement, des attributions établies par la loi, qu'il ne fait pas partie non plus de l'hierarchie de l'organe de spécialité déconcentré, donc il n'est pas le chef de celui-ci. Le terme « diriger », dans le sens de la loi, semble montrer, surtout, une attribution pour coordonner le service public. Le préfet assure, ainsi, la liaison opérative entre chaque ministre, respectivement, le dirigeant de l'organe de l'administration publique centrale en sous-ordre du Gouvernement et le dirigeant du

²⁷ Voir l'article 1 alinéa 3 de la Loi nr. 340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et l'institution du préfet, publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 658 du 21 juillet 2004.

²⁸ Voir l'article 1 alinéa 4 de la Loi nr. 90/2001, loi citée ; article 1, alinéa 2 de l'Arrêté du Gouvernement nr. 460 du 5 avril 2006 pour l'application de certaines prévisions de la Loi nr. 340/2004 concernant le préfet et l'institution du préfet, publié dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 363 du 26 avril 2006.

²⁹ Voir, Titre III, chapitre V, section 2, l'article 123 de la Constitution de la Roumanie, selon nous le préfet, autant qu'il représente le Gouvernement et dirige les services publics déconcentrés, ne fait pas partie du système de l'administration publique locale, il exerce seulement le contrôle de tutelle administrative ; il est à observer que dernièrement la législation roumaine semble s'éloigner aussi de la thèse qui voyait dans le préfet un représentant de l'administration locale – la Loi nr. 340/2004 et la Loi nr. 215/2001 concernant l'administration publique locale (voir les dernières modifications de la loi). Dans le même ordre d'idée il faut observer que l'institution du préfet est financée du budget d'État par le budget du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme en Administration et d'autres sources légalement constituées – l'article 6 de la Loi nr. 340/2004.

³⁰ L'État national unitaire n'a pas disparu dans les conditions de la formation de la grande famille de l'Union Européenne, d'autant plus que l'existence des États Unis de l'Europe va supposer outre l'identité commune européenne nationale, une identité économique, culturelle, etc. Donc le lien européen doit être réalisé avant l'apparition des facteurs de corrosion et d'ajournement, espérons-le avant les calendes grecques.

service public déconcentré en son sous-ordre³¹; les ordres du préfet, par lesquels on établit des mesures à caractère technique ou de spécialité, sont émis après la consultation du *dirigeant* des services publics déconcentrés du ministère ou d'autres organes de l'administration publique centrale en sous-ordre du Gouvernement, organisés au niveau des unités administratives territoriales ; les ministres et les dirigeants des autres organes centraux peuvent déléguer certaines de leurs attributions ; les avis du préfet au sujet des budgets des services déconcentrés sont consultatifs ; le préfet peut proposer que les dirigeants des services déconcentrés soient sanctionnés ; le préfet peut proposer au ministères ou aux autres organes centraux des mesures pour améliorer l'activité des services publics déconcentrés, etc.

Dans chaque département fonctionne un collège préfectoral, dirigé par le préfet, qui a comme but d'assurer la coordination des activités des services publics décentralisés du département et exerce en même temps un rôle consultatif, pour le préfet, dans la réalisation de ses attributions de direction³².

Donc, le préfet ne constitue pas un organe de l'administration publique locale, idée renforcée par la prévision constitutionnelle (article 123 alinéa 4) conformément à laquelle entre les préfets, d'une part et les Conseils locaux et les maires, ainsi que les Conseils départementaux et leurs présidents, d'autre part, il n'y a pas de rapports de subordination.

Dans la tentative de situer le préfet dans une position de manager public et de le mettre devant les tempêtes qui entraînent des changements évidents dans le monde politique, le législateur roumain a établi, par des actes législatifs successifs, que le préfet ferait partie de la catégorie des hauts fonctionnaires publics (sans pouvoir être membre d'un parti politique) et sa nomination se ferait par le Gouvernement sur la proposition du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme en Administration³³. Les préfets en fonction forment le Corps des préfets et leur évidence est tenue par l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics.

Dans l'exercice des attribution de la tutelle administrative le préfet peut attaquer, en raison d'illégalité, devant l'instance de contentieux administratif, un acte du Conseil départemental, ou local ou un acte du maire. Même si l'article 123 alinéa 4 de la Constitution ne le mentionne pas, par corroboration des prévisions de la loi de l'administration publique locale et de la loi concernant le préfet et l'institution du préfet, il résulte que ce contrôle peut être exercé par le préfet sur les actes du président du Conseil départemental, aussi. L'acte attaqué est suspendu de droit.

Pour accomplir les attributions qui lui reviennent, le préfet émet des ordres à caractère individuel ou normatif qui, pour produire des effets juridiques sont communiqués ou publiés, date à laquelle ils deviennent exécutoires. Les ordres à caractère normatif sont communiqués obligatoirement au Ministère de l'Intérieur et de la Réforme en Administration qui peut proposer au Gouvernement leur annulation, s'il les

³¹ Voir l'article 1 alinéa 1 de l'Arrêté du Gouvernement nr. 460/2006.

³² Voir l'article 12 de l' Arrêté du Gouvernement nr. 460/2006.

³³ Voir La Loi nr. 161/2003 concernant certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et dans le milieu d'affaires, la prévention et la sanction de la corruption, publiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)* nr. 279 du 21. 04. 2003 ; la Loi nr. 188/1999 concernant le Statut des fonctionnaires publics, republiée dans *Monitorul Oficial al României (Le Journal Officiel de la Roumanie)*, Ière partie, nr. 365 du 29 mai 2007.

considère non légaux et non fondés³⁴. D'ailleurs, les ordres du préfet, actes administratifs unilatéraux, qu'ils soient normatifs ou individuels, peuvent être annulés par voie de contrôle hiérarchique par le Gouvernement, en raison d'illégalité ou d'inopportunité, ainsi que par voie de contrôle judiciaire par les instances de contentieux administratif en raison d'illégalité.

Sous la direction du préfet est organisée et fonctionne l'institution du préfet, dont la capacité juridique est exercée par le préfet. L'institution du préfet est organisée dans des structures de spécialité (la Chancellerie du préfet, le Corps de contrôle du préfet, L'Audit Interne, le Collège préfectoral, etc.)³⁵.

³⁴ Voir l'article 133 de la Loi nr. 340/2004, loi citée.

³⁵ Annexe 1 à l' Arrêté du Gouvernement nr. 460/2006.