

SYSTEMES JURIDICTIONNELS ADMINISTRATIFS DANS LES ÉTATS DE L'UNION EUROPEENNE : UN REGARD PARTICULIER SUR LA FRANCE ET LA ROUMANIE

Dragoş CHILEA*
Ana Aura CHILEA**

ABSTRACT: *Administrative law has long relied upon concepts and phrases to capture fundamental values – for instance: accountability, rule of law, better decision-making, procedural fairness, rationality.*

“Administrative justice” is increasingly being used, in a similar manner, as a defining concept. The requirements of administrative justice as discussed in this paper apply to decision-making by public officials according to authority conferred to them by public laws. To the extent that the things previously done by public officials are now done by private organizations operating other than under statutory powers, the scope of administrative justice is affected.

Administrative law, after all, necessarily draws on some conception of the appropriate relationship between citizens and the state.

Administrative justice is the application in a particular context of the essentials of lawful, fair and rational behavior that citizens and corporations or other corporate entities are entitled to expect of all decision-makers, whether they be judges or public officials.

While their trappings, mechanisms and legal effects may differ, the extent to which those core elements are maintained will continue to be a measure of the rule of law in our society. Their maintenance poses practical challenges for all who are concerned about public administration.

KEYWORDS: *administrative law, public administration, administrative judiciary procedure, administrative justice*

JEL CLASSIFICATION: *K 32, K 40*

* Associate professor PhD, „Petru Maior” University of Tîrgu-Mureş, Faculty of Economics, Law and Administrative Sciences, ROMANIA.

** MA student , Public Law, University of Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, FRANCE.

1. INTRODUCTION

Dans les États modernes, l'activité de l'administration est soumise au droit et au contrôle du juge. L'administration ne dispose pas d'un pouvoir arbitraire; comme les particuliers, elle doit observer les règles de droit; si elle les enfreint, les administrés peuvent s'adresser à des tribunaux pour faire sanctionner ces manquements. C'est le système dit de l'« État de droit » ou « État légal ».

Si, dans l'État moderne, l'administration est soumise au droit et au juge, il reste à savoir de quel droit il s'agit et de quel juge.

Il existe en effet un choix entre deux solutions théoriquement possibles. On peut soumettre l'administration au même droit et aux mêmes juges que les particuliers, c'est-à-dire au droit privé et aux tribunaux judiciaires; ou bien créer pour l'administration un droit spécial et des tribunaux spéciaux. À ces deux solutions correspondent les deux grands types de systèmes administratifs modernes.

L'Angleterre, les États-Unis n'ont pas de droit administratif. Cela veut-il dire que l'administration n'y est pas soumise au droit ? Nullement; bien au contraire, c'est au nom même du libéralisme que les anglo-saxons répugnent à accepter l'idée du droit administratif; ils exigent que les personnes et agents publics soient soumis au droit dans les mêmes conditions que les autres citoyens.

Pas de droit administratif signifie pas de droit spécial pour l'État, ni, surtout, de juge spécial. L'administré, en litige avec l'État, s'adressera au juge de droit commun, aux tribunaux ordinaires. C'est le « règne de la loi », la même pour tous et également au-dessus de tous.

À l'opposé, le système français repose sur l'existence d'un droit spécial, applicable aux rapports où l'administration est engagée, et de tribunaux spéciaux pour juger les litiges où elle est en cause. C'est là que réside l'originalité du système français; elle tient à ce que la France possède un droit administratif (un droit autonome, différent de celui de droit civil) et à ce qu'elle a organisé en dehors des tribunaux judiciaires une juridiction administrative composée de tribunaux spéciaux¹ (dont le plus important est le Conseil d'État).

La réunion de ces deux éléments (droit administratif – juridiction administrative), étroitement solidaires l'un de l'autre, constitue le régime administratif. Le régime administratif est la base et la marque propre du système français.

Le système français de droit administratif, dont les éléments essentiels sont présents dès Richelieu, est un produit de l'histoire nationale française². Cela explique que même si, pour beaucoup de ses aspects, il a exercé une grande influence à l'étranger, il n'a été reproduit nulle part en son entier. En effet, on ne peut parler d'exception française de justice administrative autonome, puisque 15/27 États de l'UE disposent d'une cour administrative suprême³, et le reste adoptent souvent un système mixte (régime spécifique

¹ P. Foillard, « Droit administratif », ed. Paradigme, 2011, pg 35.

² M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010, pg 78.

³ « La justice administrative en Europe », PUF, 2007.

allemand), néanmoins aucun autre État ne fait preuve d'une séparation tellement stricte, ni d'une spécificité si nettement marquée de la juridiction administrative⁴.

Finalement, il faut rappeler qu'on constate dans l'état du droit actuel que cette opposition historique, de principe, qui vient se faire entre le système anglais et le système français tend à s'atténuer : le premier admet aujourd'hui l'existence d'un droit administratif spécifique et le second fait une part à l'application du droit privé, sous le contrôle du juge judiciaire, à plusieurs aspects de l'action administrative.

1.1. La séparation de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire

La conception française de la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire), principe consacré par la Révolution française et la Constitution, a entraîné l'apparition de deux grands ordres de juridictions, formant chacun un ensemble hiérarchisé relevant de deux juridictions suprêmes : la Cour de Cassation et le Conseil d'État⁵.

Les tribunaux administratifs ont largement développé leur rôle de protecteurs des droits des administrés. Ils l'ont fait de deux façons: en alimentant, par voie jurisprudentielle, une légalité de garanties à l'égard des administrés et en ouvrant largement à ceux-ci l'accès au juge; et ils l'ont fait dans deux domaines, celui de la légalité et celui de la responsabilité.

La juridiction administrative française a considéré comme une de ses tâches essentielles d'obliger l'administration à respecter la loi. Elle s'est faite le gardien de la légalité⁶. Elle a ensuite développé, à côté de la règle de la légalité, la règle complémentaire de la responsabilité de la puissance publique. Les principes de la légalité et de la responsabilité administrative constituent ainsi deux facteurs de libéralisme dans le régime administratif français, a priori protecteur de la liberté d'action de l'État⁷.

L'existence d'une juridiction administrative, c'est-à-dire de tribunaux spéciaux, distincte de l'ordre des tribunaux judiciaires, pour juger l'ensemble des litiges soulevés par l'activité administrative, constitue un autre élément important et original du système français. C'est par l'existence de cette juridiction, laquelle commande tout le reste du système, que ce régime diffère aujourd'hui encore radicalement de régimes anglo-saxons.

Le principe de la séparation des pouvoirs signifie, en ce qui concerne les rapports entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire:

- que chacun de deux pouvoirs doit rester cantonné, spécialisé dans sa fonction naturelle;
- qu'ils doivent être indépendants l'un de l'autre, c'est-à-dire chacun à l'abri d'une domination quelconque exercée par l'autre.

La première de ces deux règles exige que le jugement des procès administratifs, étant un acte de juridiction, échappe à l'administration active pour être confiée à des

⁴ Jacqueline Morand-Deville, « Droit administratif », Montchrestien, 2011, pg.15.

⁵ P. Foillard, « Droit administratif », ed. Paradigme, 2011, pg 36-37.

⁶ Didier Batselé, Tony Mortier, Martine Scarcez, « Manuel de droit administratif », ed. Bruylant, 2010, pg 99.

⁷ M-C Rouault, « Droit administratif » 5ème édition, Gualino éditeur, Manuels, 2009, pg 53-54.

juges⁸. Quant à la seconde règle, elle a été interprétée par la tradition française comme s'opposant au jugement du contentieux administratif par le pouvoir judiciaire, parce que celui-ci aurait par là un certain moyen d'action sur l'administration.

Cette interprétation, qui a été retenue en France⁹, n'est qu'une interprétation possible, qui ne s'impose pas évidemment, car on peut aussi bien soutenir que le rôle d'un juge étant seulement de dire le droit à l'occasion d'un procès, le simple fait pour l'administration d'être justiciable du juge judiciaire ne compromet pas réellement son indépendance et surtout que l'exercice d'une partie de la fonction juridictionnelle à l'intérieur même de l'administration est une méconnaissance directe de la séparation des pouvoirs; cette dernière remarque est d'ailleurs celle qui fonde l'analyse adoptée par les anglo-saxons et la critique qu'ils ont pu faire traditionnellement du système français.

La juridiction administrative est constituée en plusieurs degrés¹⁰ : les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État. Les tribunaux administratifs sont les éléments essentiels du système : ils absorbent dans leur compétence la majeure partie du contentieux administratif.

L'organisation de la justice administrative en Europe est marquée par une grande diversité.

L'existence d'une justice administrative autonome, loin d'être une « exception française », constitue le modèle le plus répandu en Europe. La diversité des traditions nationales permet de dégager quatre grands modèles : la cour administrative suprême exclusivement consacrée à des fonctions juridictionnelles, comme en Allemagne; la juridiction administrative spécialisée qui exerce en outre, comme le Conseil d'État français, des fonctions consultatives¹¹ ; la cour suprême unique dotée, comme en Espagne, d'une chambre administrative; enfin, la juridiction unique et indivise dans laquelle, comme au Royaume Uni, les mêmes magistrats jugent l'administration et les particuliers.

1.2. Le principe de la dualité des ordres de juridictions

À l'heure de l'harmonisation des principes directeurs du procès administratif, dans le creuset du droit européen, la confrontation des différents systèmes offre l'occasion de prendre la mesure des particularismes, mais aussi des convergences. Partout, le contrôle juridictionnel des actes de l'administration apparaît comme une condition essentielle de l'existence de l'État de droit. Plus que jamais, le juge administratif, placé au cœur de la relation entre la puissance publique et les citoyens, est le gardien des droits fondamentaux.

La France connaît le système de la dualité des ordres de juridictions. À côté de la juridiction judiciaire, qui est soumise au contrôle souverain de la Cour de cassation et qui est chargée de faire appliquer le droit privé, existe une juridiction administrative, qui est

⁸ B. Odent, D. Truchet, « La justice administrative », PUF, 2008, pg 67

⁹ P. Foillard, « Droit administratif », ed. Paradigme, 2011, pg 37

¹⁰ Yves Gaudemet, « Traité de droit administratif », Lgdj, 2001, pg 146.

¹¹ M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010, pg 79-80.

soumise au contrôle souverain du Conseil d'État et qui est chargée de faire appliquer le droit public¹².

Ce système s'oppose au système de l'unité de juridiction, qui est notamment celui des États anglo-saxons dans lesquels, sauf exceptions, les mêmes tribunaux jugent des procès qui concernent les particuliers et des procès qui mettent en cause les administrations¹³.

Ce système s'oppose également au système de l'administration-juge, qui fut celui de la France de 1790 à 1889, et qui est celui des États socialistes, système selon lequel c'est l'administration qui se juge elle-même. Dans les États socialistes c'est le procureur général de l'État qui est chargé de faire respecter la "légalité socialiste", c'est-à-dire de faire respecter, de fait, les décisions du parti communiste.

La juridiction administrative s'est en général dégagée à partir de l'administration qui, avant 1872, jugeait elle-même les litiges, selon l'adage « Juger l'administration, c'est encore administrer »¹⁴.

Les juridictions administratives sont des tribunaux à part entière, distincts des tribunaux judiciaires. Ils constituent un ordre de juridiction particulier : l'ordre administratif¹⁵.

La procédure y est essentiellement écrite : les avocats y plaident rarement, sauf pour certains contentieux¹⁶, notamment celui du droit des étrangers.

La juridiction administrative n'est pas reconnue dans le corps de la Constitution de 1958 puisque le Conseil d'État n'est mentionné qu'en tant qu'organe consultatif et non comme organe juridictionnel. Néanmoins il ne faut oublier que le Conseil d'État gagne reconnaissance constitutionnelle en 1980 et 1987. Il s'agit de deux décisions du Conseil Constitutionnel : une du 22 juillet 1980 où on constitutionnalise la juridiction administrative en conférant à l'indépendance des juridictions administrative et au statut particulier de leurs fonctions le statut de principe fondamental reconnu par les lois de la République ; et l'autre du 23 janvier 1987, qui constitutionnalise le droit administratif, plus précisément en érigeant en principe fondamental reconnu par les lois de la République la compétence des juridictions administratives, notamment le recours pour excès de pouvoir dont seul le juge administratif est compétent de connaître.

Le premier degré est le tribunal administratif ou Tribunal de Grande Instance : il s'agit de la première instance saisie par les parties pour trancher le litige. Le deuxième degré (cour d'appel) permet de totalement rejurer une affaire, en fait comme en droit.

Le pourvoi en cassation n'est pas un troisième degré car la *juridiction* de cassation ne juge qu'en droit; elle ne s'occupe pas des faits. Si l'arrêt est cassé, il retourne en cour

¹² Didier Batselé, Tony Mortier, Martine Scarcez, « Manuel de droit administratif », ed. Bruylant, 2010, pg 110.

¹³ M-C Rouault, « Droit administratif » 5ème édition, Gualino éditeur, Manuels, 2009, pg 54.

¹⁴ Jean-Gabriel Contamin, Emmanuelle Saada, Alexis Spire, Katia Weidenfeld, « Le recours à la justice administrative - Pratiques des usagers et usages des institutions », ed. La documentation française, 2009, pg 420-421

¹⁵ André Maurin, « Droit administratif », 6^e édition, ed. Sirey, 2007, pg 328-329.

¹⁶ Marc Feyereisen, Jérôme Guillot, Sabrina Salvador, « Procédure Administrative Contentieuse », 2^{ème} édition revue et augmentée, Promoculture, 2009, pg 321.

d'appel pour être rejuger. Si la répartition des compétences n'est pas claire, le Tribunal des Conflits désigne la *juridiction* compétence¹⁷.

Cette juridiction est régie par le principe de la parité dans sa composition et dans son fonctionnement. Elle comprend, d'une part, quatre conseillers d'État et, d'autre part, quatre conseillers à la Cour de Cassation, qui, réunis vont rendre les décisions. Elle dispose, par ailleurs, d'un ministre public analogue à celui qui existe devant le Conseil d'État ; ce ministère public est composé de commissaires du gouvernement qui prennent la parole en public sur toutes les affaires, présentent une thèse et proposent une solution.

Le Tribunal des conflits est présidé par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, mais presque toujours la présidence est exercée par un vice-président, élu pour trois ans, qui est alternativement un membre de la Cour de cassation et un membre du Conseil d'État, dans le souci de respecter le principe de parité.

La dualité française de juridiction, loin d'être le fruit du hasard, est la conséquence d'une longue évolution historique¹⁸. On constate qu'avant même la Révolution, l'édit royal de Saint-Germain-en-Laye de 1641 visait à écarter les tribunaux judiciaires des affaires du gouvernement. Ce texte fut ensuite perfectionné par l'œuvre révolutionnaire et le régime napoléonien¹⁹, dans une manifestation évidente d'une conception rigide de la règle de la séparation des pouvoirs.

Cependant, après l'effondrement de ce régime, les critiques adressées au dualisme juridictionnel sont devenues assez fréquentes. Ainsi, selon les partisans d'une juridiction unique, la justice administrative serait partielle et arbitraire, et c'est d'ailleurs pourquoi la protection des libertés fondamentales aurait été confiée au juge judiciaire par l'article 66 de la Constitution de 1958.

Ils en déduisent que cette compétence a été confiée aux *juridictions* civiles car le juge administratif ne recherche, selon eux, non pas le bien des administrés, mais seulement celui de l'administration. Pour aller dans le même sens, ils invoqueront aussi la théorie des circonstances exceptionnelles permettant à l'administration de demeurer sous l'empire du droit administratif, lorsqu'en temps normal, le juge judiciaire aurait été compétent pour sanctionner l'arbitraire administratif (CE 28 juin 1918 Heyries). Pour eux, la justice administrative, c'est l'administration qui se juge²⁰.

Cette *dualité* juridictionnelle a longtemps constitué une spécificité française²¹. Certains pays s'inspirent directement du modèle de la France, comme le Benelux, Italie, Espagne, Colombie, ou la Thaïlande.

En France, une juridiction tranche les conflits naissant entre les deux ordres : il s'agit du Tribunal des Conflits²². Né par la loi du 24 mai 1872, on peut considérer qu'il

¹⁷ M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010, pg 535-538.

¹⁸ Jacqueline Morand-Deville, « Droit administratif », ed. Montchrestien, 2011, pg.16.

¹⁹ Yves Gaudemet, « Traité de droit administratif », Lgdj, 2001, pg 147.

²⁰ P. Foillard, « Droit administratif », ed. Paradigme, 2009-2010, pg 426-430.

²¹ M-C Rouault, « Droit administratif » 2^{ème} édition, Gualino éditeur, Manuels, 2007, pg 424.

²² Didier Batselé, Tony Mortier, Martine Scarcez, « Manuel de droit administratif », ed. Bruylant, 2010, pg 115-118.

définit les notions qui déterminent les compétences des deux ordres juridictionnels et qu'il harmonise les jurisprudences de ceux-ci.

Ainsi, le Tribunal des Conflits affirme que toutes les actions formées en responsabilité contre l'État échappent aux mains du juge judiciaire. Par la suite, la *dualité* juridictionnelle a aussi été consacrée par les lois du 16 et 24 août 1790.

2. LE ROLE DE CONTROLE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

L'administration est liée au droit et à la législation. Le rôle des tribunaux administratifs n'est pas un contrôle objectif-général de l'administration mais la protection des droits des particuliers envers le pouvoir public. Les juridictions de l'ordre administratif connaissent de deux types de recours contentieux, le recours en annulation et le recours en réformation. Tant le recours en annulation que le recours en réformation ont pour caractéristique de se présenter avant tout comme un "procès fait à un acte". Le recours contentieux est en effet un recours objectif, dont l'enjeu est de déterminer si l'acte attaqué est légal. Quelle que soit l'issue du recours, il aura été procédé à la vérification de la légalité de l'acte en question. En cas de rejet du recours, la légalité de l'acte aura été confirmée. Au contraire, si le juge déclare le recours porté devant lui comme bien-fondé, il rétablira la légalité méconnue par l'entité administrative auteur de l'acte attaqué.

C'est dans la manière de redresser la légalité de l'acte attaqué que réside la distinction fondamentale entre le recours en annulation et le recours en réformation²³.

Dans le cadre d'un recours en annulation, le juge se limitera à déclarer l'acte comme étant illégal, et il appartiendra à l'administration, saisie le cas échéant d'une nouvelle demande de l'administré, (respectivement saisi sur renvoi par la juridiction administrative) d'édicter un nouvel acte, en tirant les enseignements de la décision judiciaire rendue pour rendre ledit acte légal. Le juge ne sortira pas de sa fonction de juge²⁴.

Dans le cadre d'un recours en réformation, le juge non seulement déclarera l'acte illégal, mais en plus se mettra au lieu et place de l'administration pour redresser les défauts initiaux de l'acte. Il agira à la fois comme juge et comme autorité administrative. La position de l'administré est donc plus favorable dans le cadre d'un recours en réformation, puisque, en cas de succès de ses prétentions, le juge administratif remplira un office plus étendu²⁵. Toutefois, dans la logique d'une séparation des pouvoirs entre le judiciaire et l'administratif, il est logique que le recours en réformation soit limité aux cas expressément prévus par la loi. C'est dans la manière de redresser la légalité de l'acte attaqué que réside la distinction fondamentale entre le recours en annulation et le recours en réformation.

²³ M-C Rouault, « Droit administratif » 5ème édition, Gualino éditeur, Manuels, 2009, pg 55.

²⁴ M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010, pg 80.

²⁵ Didier Batselé, Tony Mortier, Martine Scarcez, « Manuel de droit administratif », ed. Bruylant, 2010, pg 120.

3. L'ADMINISTRATION FACE AU JUGE JUDICIAIRE

Les activités de l'administration sont en principes jugées par les juridictions administratives²⁶. Toutefois, dans un nombre de cas assez important, et pour des motifs variés, le juge judiciaire se transforme en juge de l'administration. En effet, depuis le XIXe siècle et le développement de la gestion privée des services publics, le champ de compétences du juge administratif s'est restreint au profit du juge judiciaire. De façon générale, on peut dire que le juge judiciaire est compétent pour les activités de l'administration ne présentant pas de caractère administratif²⁷ (fonctionnement du service public de la justice, gestion privée des services publics). Mais des exceptions à ce principe ont étendu les attributions des tribunaux judiciaires, soit en vertu d'idées générales (état des personnes, liberté individuelle et propriété privée, responsabilité de l'administration), soit sans logique particulière (ex : fiscalité indirecte, contraventions de voirie) et en vertu d'une loi (ex : décisions de l'Autorité des marchés financiers).

3.1. Le fonctionnement du service public de la justice

Il s'agit de l'autre aspect de la séparation des pouvoirs « à la française », soucieuse de garantir l'indépendance de l'administration à l'égard du pouvoir judiciaire, le juge administratif n'a pas le droit de se mêler du fonctionnement des tribunaux judiciaires²⁸. Par fonctionnement, on entend les jugements eux-mêmes, les actes préparatoires et d'exécution de ces jugements. En revanche, le juge administratif est compétent en ce qui concerne l'organisation de ce service: création et structures des juridictions, statut des magistrats.

3.2. Le juge judiciaire, juge des activités de l'administration relevant du droit privé

Le juge judiciaire est compétent à l'égard des activités de gestion privée de l'administration.

Ce contrôle s'exerce d'abord au niveau des actes pris par une autorité administrative dans le cadre d'une situation juridique de droit privé²⁹. Tel est le cas des contrats de droit privé conclus par l'administration (ex : le contrat liant un médecin donnant des consultations libérales dans un hôpital public à son patient est un contrat de droit privé). C'est également le cas des actes pris en matière de gestion du domaine privé des personnes publiques (ex : les forêts domaniales).

La compétence du juge judiciaire s'exerce également sur certains services et particulièrement les services publics à caractère industriel et commercial, qui fonctionnent

²⁶ Yves Gaudemet, « Traité de droit administratif », Lgdj, 2001, pg 148

²⁷ M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010, pg 81.

²⁸ B. Odent, D. Truchet, « La justice administrative », PUF, 2008, pg 68.

²⁹ P. Foillard, « Droit administratif », ed. Paradigme, 2011, pg 40.

de manière semblable à des entreprises privées³⁰. Leur contentieux appartient au juge judiciaire.

3.3. Le juge judiciaire, juge de l'administration en matière de liberté individuelle et de propriété privée

De façon générale, on considère les tribunaux judiciaires comme les protecteurs naturels de ces deux domaines. Ainsi, l'article 66 de la Constitution française dispose que : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. » Par ailleurs, l'article 136 du Code de procédure pénale prévoit que, dans les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le juge judiciaire est exclusivement compétent. Enfin, le juge judiciaire est également le protecteur de la propriété individuelle dès lors que, dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il peut seul fixer l'indemnisation du bien exproprié.

Mais, face aux actes de l'administration portant atteinte à ces domaines, sa compétence n'est pas générale et absolue, elle s'exerce dans deux cas définis par la jurisprudence: la voie de fait et l'emprise³¹. On parle de voie de fait lorsque l'administration a porté une atteinte grave à une liberté fondamentale ou au droit de propriété, soit par une décision manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'administration, soit par l'exécution irrégulière d'un acte. Le juge judiciaire est alors compétent pour constater l'existence de la voie de fait, la faire cesser et fixer des indemnités.

L'emprise concerne seulement la propriété. Elle désigne la situation dans laquelle l'administration dépossède un particulier de sa propriété privée immobilière. Mais le juge judiciaire n'est compétent que dans le cas où cette emprise est irrégulière (exercée sans titre juridique). C'est alors lui qui détermine les indemnités pour les préjudices nés de la dépossession. Dans le cas où l'emprise est régulière, c'est le juge administratif qui est compétent³².

3.4. Le juge judiciaire, juge de l'administration dans des situations diverses

Il existe de très nombreuses hypothèses dans lesquelles la loi a rendu le juge judiciaire compétent, alors même que la compétence des juridictions administratives aurait paru beaucoup plus naturelle.

Ainsi, concernant l'état des personnes, le juge judiciaire est compétent pour les litiges relatifs à l'état civil, au changement de nom, à la filiation, à la nationalité des personnes physiques³³ (sauf pour la légalité des décisions administratives concernant l'intégration ou l'exclusion de la nationalité française).

³⁰ B. Odent, D. Truchet, « La justice administrative », PUF, 2008, pg 69-70.

³¹ M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010, pg 83.

³² M-C Rouault, « Droit administratif » 5ème édition, Gualino éditeur, Manuels, 2009, pg 56.

³³ B. Odent, D. Truchet, « La justice administrative », PUF, 2008, pg 70.

Tel est également le cas en matière de responsabilité de l'administration quand elle s'exerce dans des conditions de droit commun³⁴. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer :

- la responsabilité du fait des instituteurs, lorsqu'un dommage est causé ou subi par un élève de l'enseignement public à la suite d'un défaut de surveillance de l'enseignant (loi du 5 avril 1937) ;
- la responsabilité civile de l'État dans le domaine de l'énergie nucléaire (loi du 30 octobre 1968 modifiée par les lois du 16 juin 1990 et du 13 juin 2006) ;
- la responsabilité civile de l'État pour les dommages causés par les attroupements et les rassemblements de personnes ou d'émeutes (article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales) ;
- la responsabilité pour l'indemnisation des dommages causés par les actes de terrorisme (loi du 9 septembre 1986) ;
- la responsabilité des préjudices résultant de la transfusion sanguine, notamment pour l'indemnisation des personnes atteintes d'un SIDA post-transfusionnel (loi du 31 décembre 1991).

Cette compétence judiciaire concerne enfin des domaines variés, ne répondant à aucune logique particulière³⁵. On peut citer, entre autres :

- le contentieux fiscal pour les contributions indirectes, à l'exception toutefois de la taxe sur la valeur ajoutée qui relève du juge administratif ;
- le contentieux des litiges opposant la Banque de France à ses employés ;
- le contentieux des décisions prises par le Conseil de la concurrence (loi du 6 juillet 1987) ;
- le contentieux des contraventions de voirie, c'est-à-dire des atteintes portées au domaine public routier ;
- le contentieux pour les décisions de l'Autorité des marchés financiers (loi du 1er août 2003) ;
- le contentieux des décisions de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (26 juillet 1996 ; loi du 20 mai 2005).
- le contentieux de la Commission de régulation de l'énergie (loi du 10 février 2000).

4. UNE ORGANISATION JURIDICTIONNELLE CRITIQUÉE

La critique majeure est que l'existence d'un juge spécifique pour l'administration est source de complexité pour les justiciables. Ces derniers risquent de se méprendre sur le juge compétent. Par ailleurs, il existe un risque de ralentissement de la procédure : en effet, le juge judiciaire peut être amené à saisir le juge administratif d'une « question préjudicielle », c'est-à-dire à lui demander de régler un point de droit qui n'est pas de sa compétence et qui commande l'issue du procès judiciaire. Il en est de même dans l'autre

³⁴ P. Foillard, « Droit administratif », ed. Paradigme, 2011, pg 40-41.

³⁵ M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010, pg 85.

sens ou lorsque des questions de compétence obligent le juge judiciaire ou le juge administratif³⁶ à saisir le Tribunal des conflits. Il convient toutefois de relativiser cette critique.

En effet, la majorité des dossiers ne donne pas lieu à des difficultés de compétence. À titre d'exemple, on peut souligner qu'alors même que plusieurs millions de décisions juridictionnelles sont rendues chaque année, le Tribunal des conflits n'est saisi qu'une cinquantaine de fois par an. La coopération des deux ordres de juridictions pourrait néanmoins être améliorée³⁷. Ainsi, on pourrait imaginer qu'un juge, se considérant incompétent sur un point de droit, puisse saisir lui-même le juge compétent pour traiter la question, alors qu'aujourd'hui il revient aux parties elles-mêmes (ex : administrés) de le faire, avec les risques d'erreur que cela comporte.

La seconde critique repose sur le fait que l'administration dispose d'un « privilège de juridiction », ce qui ferait du droit administratif un droit inégalitaire au détriment du justiciable. Ce dernier est jugé selon des règles différentes et supposées moins avantageuses pour lui. Là encore, cette critique mérite d'être nuancée. D'une part, la jurisprudence administrative démontre que si le droit administratif est inégalitaire, c'est au bénéfice des administrés, le juge administratif tentant de « gommer » l'infériorité de ces derniers dans leur relation à l'administration³⁸. D'autre part, on constate que, dans tous les pays dotés d'une unité de juridiction, où l'administration est en principe traitée comme un justiciable normal, des contentieux administratifs et des juridictions ou quasi-juridictions administratives s'y sont développés. Cette évolution semble démontrer la nécessité de faire une place à part à l'administration en raison de ses caractéristiques essentielles (pouvoir d'action unilatérale, poursuite de l'intérêt général).

Reste alors une critique majeure : les juges administratifs ne seraient pas indépendants. En effet, il s'agit de fonctionnaires, recrutés normalement par la voie de l'École nationale d'administration (ENA), et non pas des magistrats formés par l'École nationale de la magistrature (ENM), comme les magistrats judiciaires³⁹. La pratique de la mobilité perpétue d'ailleurs ce lien étroit avec l'administration active. Il s'agit d'une critique particulièrement sévère pour plusieurs raisons. D'abord l'indépendance des juges administratifs a valeur constitutionnelle et le prestige du Conseil d'État le protège relativement bien de toute velléité d'intrusion. Quant aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, leur statut leur garantit l'inamovibilité, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être révoqués sans une procédure spéciale ou déplacés sans leur consentement. En outre, ce n'est pas nécessairement mauvais que les magistrats qui jugent l'administration la connaissent : c'est ainsi qu'historiquement, le Conseil d'État a réussi à construire le droit administratif français. Mais ceci implique, évidemment, que les magistrats administratifs soient, dans leur pratique quotidienne, irréprochables.

³⁶ Didier Batselé, Tony Mortier, Martine Scarcez, « Manuel de droit administratif », ed. Bruylant, 2010, pg 121.

³⁷ B. Odent, D. Truchet, « La justice administrative », PUF, 2008, pg 71.

³⁸ M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010, pg 86-87.

³⁹ Yves Gaudemet, « Traité de droit administratif », LGDJ, 2001, pg 149.

5. LES QUATRE TYPES DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

5.1. Le contentieux de l'excès de pouvoir

Le recours pour excès de pouvoir est la plus connue des actions qui peuvent être engagées devant la juridiction administrative. Il s'agit d'un recours par lequel le requérant (demandeur) demande au juge de contrôler la légalité d'une décision administrative et d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu⁴⁰.

Aucun texte ne l'a expressément prévu. C'est le Conseil d'État qui a progressivement construit cet élément essentiel du contrôle de l'administration. Il en a fait un principe général du droit par son arrêt Dame Lamotte du 17 février 1950.

Sa première caractéristique est d'être un recours facile d'accès. En effet, la juridiction peut être saisie par une simple lettre, qui doit seulement indiquer le nom et prénom du requérant, ses coordonnées, la décision dont il entend obtenir l'annulation et les raisons qui justifient son recours⁴¹.

Le juge administratif est très libéral dans l'acceptation de ce recours. Il faut préciser en outre que le recours pour excès de pouvoir est dispensé du ministère d'avocat : le requérant peut agir seul.

Dans le cadre de ce recours, un justiciable peut invoquer quatre types de moyens (arguments juridiques). Deux catégories de moyens relèvent de ce que l'on appelle la légalité externe de la décision: il s'agit de l'incompétence (l'auteur de la décision n'avait pas compétence pour la prendre) et du vice de forme ou de procédure⁴² (une formalité importante a été omise ou la procédure n'a pas été suivie). Les deux autres catégories relèvent de la légalité interne de la décision : il s'agit de la violation de la loi (l'administration, sous différentes formes, a pu ne pas respecter le texte de loi applicable) et du détournement de pouvoir ou de procédure (l'administration a utilisé un pouvoir ou une procédure dont elle ne disposait pas pour prendre la décision contestée).

Si, après avoir exercé son contrôle, le juge administratif décide, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, d'annuler la décision administrative litigieuse, cette décision disparaît rétroactivement de l'ordre juridique⁴³. Tout doit se passer comme si cet acte administratif n'avait jamais existé et ses effets produits antérieurement au jugement sont annulés. Cette règle est parfois source de difficultés pour l'administration. Ainsi, lorsqu'une décision défavorable à un fonctionnaire (refus d'une promotion, révocation) est annulée par le juge de l'excès de pouvoir, l'administration doit reconstituer la carrière du fonctionnaire, c'est-à-dire reconstruire sa carrière sans l'impact de la décision illégale.

⁴⁰ B. Odent, D. Truchet, « La justice administrative », PUF, 2008, pg 71.

⁴¹ Jean-Gabriel Contamin, Emmanuelle Saada, Alexis Spire, Katia Weidenfeld, « Le recours à la justice administrative - Pratiques des usagers et usages des institutions », ed. La documentation française, 2009, pg 123.

⁴² M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010, pg 90.

⁴³ Didier Batselé, Tony Mortier, Martine Scarcez, « Manuel de droit administratif », ed. Bruylant, 2010, pg 123

5.2. Le contentieux de pleine juridiction (ou de plein contentieux)

Cette formulation une peu étrange – « pleine juridiction » ou « plein contentieux » – s'explique tout simplement parce que, pour ce type de recours, le juge dispose des pouvoirs les plus étendus.

Le contentieux de pleine juridiction se distingue clairement de l'excès de pouvoir. Le juge ne doit pas seulement se limiter, comme dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, à annuler ou à valider un acte administratif⁴⁴. Il peut aussi réformer l'acte administratif (le modifier), voire lui en substituer un nouveau. Tel est par exemple le cas dans le contentieux électoral: le juge administratif, s'il constate de graves irrégularités ayant pu modifier les résultats du scrutin, peut déclarer vainqueur celui qui avait initialement perdu. Le juge du plein contentieux peut condamner l'administration à des dommages et intérêts (ex : le contentieux de la responsabilité hospitalière). Il faut toutefois noter que, ces dernières années, les deux types de contentieux ont eu tendance à se rapprocher, à mesure que les prérogatives du juge de l'excès de pouvoir augmentaient, notamment en ce qui concerne les conséquences d'une annulation.

Le contentieux de pleine juridiction recouvre des recours d'une très grande variété : contentieux contractuel, contentieux de la responsabilité, contentieux fiscal, contentieux électoral⁴⁵.

Le plus souvent, les recours de plein contentieux sont soumis au ministère d'avocat. En conséquence, le juge administratif est plus exigeant que pour l'excès de pouvoir dans l'acceptation des recours.

5.3. Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité

Il s'agit d'un recours en déclaration : le juge administratif indique la portée ou la légalité de la décision administrative attaquée.

On peut exercer ce type de recours à titre principal, même si cela est rare du fait de la faible portée de la décision du juge (pas d'annulation, pas de condamnation, juste un « constat »).

On peut surtout exercer ces recours à titre incident, c'est-à-dire lorsque le juge judiciaire, confronté à une question de la compétence du juge administratif, invite les parties à se présenter devant ce même juge administratif, afin qu'il interprète ou apprécie la légalité d'un acte⁴⁶.

⁴⁴ Jean-Gabriel Contamin , Emmanuelle Saada , Alexis Spire , Katia Weidenfeld, « Le recours à la justice administrative - Pratiques des usagers et usages des institutions », ed. La documentation française, 2009, pg 124.

⁴⁵ B. Odent, D. Truchet, « La justice administrative », PUF, 2008, pg 72.

⁴⁶ Marc Feyereisen , Jérôme Guillot , Sabrina Salvador, « Procédure Administrative Contentieuse », 2^{ème} édition revue et augmentée, Promoculture, 2009, pg 56.

5.4. Le contentieux de la répression

Il s'agit pour le juge administratif, agissant comme un juge pénal, de sanctionner des comportements répréhensibles⁴⁷. Il inflige donc des sanctions ou prononce des amendes.

Dans ce cadre, le juge administratif sanctionne principalement les « contraventions de grande voirie »⁴⁸. Ce sont les atteintes portées au domaine public, principalement les voies de communication autres que routières, qui relèvent du juge judiciaire.

6. L'ORGANISATION DE LA JUSTICE EN ROUMANIE

L'organisation moderne des tribunaux est le résultat d'une évolution historique intéressante. Le pouvoir judiciaire a acquis une organisation indépendante seulement dans l'époque moderne, avec l'affirmation très puissante du principe de la séparation des pouvoirs en Angleterre, en France et après dans d'autres pays occidentaux. Auparavant, la justice a été fusionnée dans la pratique avec la fonction exécutive et a été souvent faite par les mêmes organes. Le droit roumain se réfère au système de droit écrit, le système romano-germanique, dont les principes généraux sont fixés par la Constitution et détaillés par les Codes civil, pénal, commercial, de la famille, du travail.

Les procédures civile et pénale prévoient notamment les principes de l'oralité des débats, du contradictoire, la publicité des audiences, le droit à la défense, le rôle actif de l'instance, la bonne foi et la présomption d'innocence, la légalité de l'incrimination et de la peine. L'organisation actuelle de la justice est régie par la loi nr. 304/2004. Conformément, à l'art. 2, alin. 2 la justice est assurée par les juridictions suivantes :

- a) les tribunaux de première instance (judecătoria) ;
- b) les tribunaux de grande instance (tribunale) ;
- c) les cours d'appel (curți de apel).

Il existe également des instances militaires. La Cour Suprême de Justice est la plus haute instance au sein de la hiérarchie judiciaire.

Le système judiciaire roumain ne comprend qu'un seul ordre de juridiction. Les tribunaux de première instance siègent dans chaque grande ville, ils ont une compétence de droit commun en matière civile, pénale, commerciale, droit de la famille, droit du travail. Tout tribunal de première instance siège à juge unique. Le projet de réforme du système judiciaire tend à limiter les compétences des tribunaux de première instance dans des proportions non encore connues précisément. Les tribunaux de grande instance siègent dans chaque capitale départementale. Dans la circonscription de chaque tribunal de grande instance se trouvent plusieurs tribunaux de première instance. Conformément au code de procédure civile, les tribunaux de grande instance jugent en première instance :

- les requêtes et les litiges commerciaux dont l'enjeu est supérieur à 10 millions de lei ;

⁴⁷ Didier Batselé, Tony Mortier, Martine Scarcez, « Manuel de droit administratif », ed. Bruylant, 2010, pg 125.

⁴⁸ P. Foillard, « Droit administratif », ed. Paradigme, 2011, pg 42.

- les requêtes et litiges civils dont l'enjeu est supérieur à 150 millions de lei ;
- les requêtes et litiges civils qui ne sont pas de la compétence de la Cour d'Appel;
- les requêtes concernant la création intellectuelle et la propriété industrielle ;
- les requêtes dont les objets sont l'expropriation, l'adoption, la déclaration de la disparition, de la mort, et la nullité du mariage ;
- les requêtes pour la mise en exécution des jugements rendus à l'étranger.

Le code de procédure pénale, prévoit la compétence des tribunaux de grande instance pour les infractions graves. En tant qu'instances d'appel, ils jugent les appels contre les décisions rendues par les tribunaux de première instance, et en recours jugent les recours contre les décisions des tribunaux de première instance qui ne sont pas soumises à l'appel.

Chaque cour d'appel exerce sa compétence dans une circonscription qui peut comprendre plusieurs tribunaux de grande instance. Aux termes de la loi d'organisation judiciaire, les cours d'appel jugent :

- en première instance : en matière de contentieux administratif, les actes sous la compétence des autorités administratives publiques centrales, des préfectures, des services décentralisés au niveau départemental, des ministères. En matière pénale, les cours d'appel jugent, en première instance, les infractions commises par les magistrats et les autres infractions très graves ;
- en appel: les appels formés contre les décisions des tribunaux de grande instance;
- comme instance de recours : les recours contre les décisions du TGI rendues en appel.

La Haute Cour de cassation et de justice, ne statue que sur les pourvois en cassation, traitant uniquement les questions de droit. La Cour est aussi responsable de l'interprétation et l'application unitaire de la jurisprudence par l'ensemble des juridictions. La Cour est organisée en quatre sections, civile et de propriété intellectuelle, pénale, de contentieux administratif et fiscal et enfin commerciale. La Cour Suprême de Justice siège à Bucarest et rend des décisions en premier ressort, en matière pénale, dans les affaires concernant les parlementaires, les membres du Gouvernement, les magistrats etc.; elle juge aussi les recours contre les décisions des cours d'appel, rendues en première instance et en appel, les recours en annulation et les recours dans l'intérêt de la loi.

Il existe un Parquet auprès de chaque instance judiciaire. Le parquet est placé sous l'autorité hiérarchique du Ministre de la Justice. Son activité vise à faire respecter l'égalité des citoyens devant la loi et il doit exercer ses fonctions avec impartialité. Le Ministre de la Justice, peut ordonner directement la mise en examen pour les infractions et exerce le contrôle de l'activité de tous les procureurs par l'intermédiaire des procureurs-inspecteurs. Il peut demander des renseignements concernant l'activité du ministère public au Procureur général de la République.

REFERENCES ET RENVOIS BIBLIOGRAPHIQUES

- Didier Batselé, Tony Mortier, Martine Scarcez, « Manuel de droit administratif », ed. Bruylant, 2010
- Jean-Gabriel Contamin, Emmanuelle Saada, Alexis Spire, Katia Weidenfeld, « Le recours à la justice administrative - Pratiques des usagers et usages des institutions », ed. La documentation française, 2009
- P. Fanachi, « La justice administrative » 1^{ère} édition, PUF, 2007.
- Marc Feyereisen , Jérôme Guillot , Sabrina Salvador, « Procédure Administrative Contentieuse », 2^{ème} édition revue et augmentée, Promoculture, 2009.
- P. Foillard, « Droit administratif », ed. Paradigme, 2011.
- Y. Gaudemet, « Le juge administratif, une solution d'avenir ? », in « Clés pour le siècle », Dalloz, 2000, pg.1213
- M. Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », Ed. Dalloz, 2009-2010
- « Le dualisme juridictionnel : limites et mérites », sous la direction d'Agathe van Lang, Dalloz, 2007
- M. Long, « L'état actuel de la dualité de juridictions », RFDA, 1990, pg.690
- André Maurin, « Droit administratif », 8^e édition, ed.Sirey, 2011.
- J. Morand-Deville, « Droit administratif », Montchrestien, 2011
- B. Pacteau, « Le contrôle de l'administration. Le contrôle par une juridiction administrative. Existence ou non d'une juridiction administrative. La conception française du contentieux administratif », in *Deuxième centenaire du CE, Rev. Adm.*, PUF, 2001, vol1, pg.545
- M-C Rouault, « Droit administratif » 5^{ème} édition, Gualino éditeur, Manuels, 2009.
- Le Code Administratif, 33e édition, Dalloz, 2011.
-
-
-