

LA CODIFICATION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Maria ORLOV*

RESUMÉ: *La codification est une des questions actuelles du droit moderne. Certaines domaines du droit, tels que le droit civil et le droit pénal, ont été codifiés il y a 200 ans. Plus difficile s'avère la situation du droit administratif, qui était né à ce moment. Quoique durant ces deux siècles on a essayé plusieurs fois dans différents pays européens d'adopter un code administratif, néanmoins pour certaines raisons cette initiative n'a pas aboutit jusqu'à présent. Une des raisons est la portée trop large et la diversité des domaines régies par les règles du droit administratif, fait qui ne permet pas leur concentration dans un seul code. Par conséquent, nous considérons comme approprié la codification des institutions les plus importantes du droit administratif. Dans la République de Moldova on a déjà un Code des contraventions (les contraventions étant décriminalisées depuis la période soviétique). Dans ce contexte, nous proposons la codification de l'institution du contentieux administratif qui est gouvernée par la Loi du contentieux administratif (no.793/2000), qui contient surtout des règles matérielles, mais également quelques règles procédurales de cette loi sont complétées, dans le processus de l'administration de la justice avec les règles du Code de procédure civile. La pratique judiciaire dans ces 11 ans de contentieux administratif dans notre pays montre que de tels litiges sont examinés pendant des années, non seulement en raison du grand nombre de dossiers, mais plutôt à cause de l'application de la procédure civile. Nous avons proposé, dans nos études jusqu'à présent, et également auprès des autorités compétentes, l'élaboration d'un Code de procédure administrative contentieuse, mais nous n'avons pas été entendus.*

Dans ce rapport nous soutenons la nécessité d'adoption d'un Code de la justice administrative qui comprend des règles matérielles de la loi cadre et des règles appropriées à la nature des litiges du contentieux administratif, en tenant compte de la pratique des autres pays qui considèrent que l'état; qui est un défendu dans tels litiges, ne peut pas être jugé par les mêmes règles que les individus, ç'est-à dire après les règles de procédure civile.

MOTS CLEFS: *contentieux administratif, instance de contentieux administratif, Code de la justice administrative, procédure contentieuse administrative, procédure civile, responsabilité.*

JEL CODE : *K 23, K 41*

* Maître des conférences, Président de l'Institut des Sciences Administratives de la République de MOLDOVA.

Après la chute de l'empire soviétique, la République Moldova a acquis sa souveraineté par la Déclaration de souveraineté le 23 juin 1990 et son indépendance par la Déclaration d'Indépendance le 27 août 1991, qui ont été adoptées par le Parlement. En tant qu'état indépendant on a opté pour un développement démocratique, ayant pour but l'instauration d'un ordre de droit et la protection des droits et des libertés fondamentales des citoyens en tant que valeurs suprêmes de la société. L'achèvement de ce but imposait l'élaboration et l'adoption d'un cadre normatif adéquate au nouveau régime politique de gouvernement.

Cette période de perfectionnement de la législation, de réorganisation du mécanisme étatique et de prise de conscience à nouveau des valeurs sociales fondamentales est désignée comme étape de transition. Il est difficile de deviner combien de temps va prendre la transition de notre pays vers une économie de marché et un véritable état de droit, mais il est sûr que cette étape historique sera marquée plus que jamais par la qualité et l'opportunité des normes juridiques qui sont le fondement de l'ensemble de la vie sociale. Par conséquent, afin d'achever un gouvernement efficace (par rapport à la qualité de la vie de la population) on a besoin d'un cadre normatif qui garantit l'équité sociale et la responsabilité mutuelle de l'état et de la personne. Nous avons souligné le caractère mutuel de la responsabilité, car la responsabilité du citoyen devant l'état à été régie de manière très large par le régime soviétique, qui a duré plus de 50 ans sur notre territoire, alors que la responsabilité de l'état, qui revête la forme du contentieux administratif, n'existait pas dans cette période, cette notion était complètement bannie même de la doctrine juridique soviétique. Ainsi, si une bonne partie de la législation devait être modernisée simplement par le remplacement des principes communistes par ceux de la démocratie et par le remplacement du langage moldave inadéquat et sous influence russe, utilisé dans la jurisprudence, avec la terminologie fidèle à la langue roumaine, néanmoins l'institution du contentieux administratif devait être créée à zéro.

La responsabilité de l'état devant l'individu, en tant que principe démocratique, a été consacré, pour la première fois à l'article 53 alinéa 1 de la Constitution de la République Moldova (1994) qui statue: "*La personne préjudiciée dans un droit par une autorité publique, par un acte administratif ou par le non règlement dans le délai légal d'une requête est en droit d'obtenir la reconnaissance du droit prétendu, l'annulation de l'acte et la réparation du préjudice.*"

Cette démarche constitutionnelle a été le fondement d'une nouvelle forme de justice dans le système de droit de notre pays – la justice administrative. Ensuite on a adopté la Loi du contentieux administratif, no. 793/2000¹, qui devait mettre en œuvre le principe de la responsabilité de l'état pour les dommages infligés au particulier par les actes ou les actions illégales des autorités publiques. Il est naïf de croire qu'un gouvernement constitué par de individus éduqués dans un régime où l'état était considéré tout puissant et infaillible pourraient accepter tout simplement et reconnaître des possibles illégalités et erreurs dans le procès administratif et prendre la responsabilité pour ces faits dans les limites établies par les instances compétentes d'administrer la justice administrative. En outre, en 2001 le gouvernement est saisi par le parti communiste qui fait des interventions désastreuses sur la loi du contentieux administratif, de la manière

¹ Legea contenciosului administrativ, nr.793-XIV din 10.02.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova. nr.57-58/375 din 18.05.2000.

qu'aujourd'hui, 11 ans après l'apparition de la loi et 20 ans après la déclaration d'indépendance, la République Moldova ne connaît ni instances spécialisées pour assurer la légalité dans l'administration publique, ni la pratique judiciaire solide en matière de justice administrative.

A notre avis, un grave problème dans le développement de la justice administrative est le fait que celle-ci est administrée selon les principes et les normes de la procédure civile. La loi du contentieux administratif contient, à part des dispositions de droit matériel, des normes procédurales, mais celles-ci ne suffisent pas pour assurer le procès de justice administrative dans son intégralité. Ces normes devaient assurer seulement le bon démarrage de cette nouvelle forme de justice jusqu'à l'institution des collèges spécialisés en contentieux administratif au sein des Cours d'Appel et de la Cour Suprême de Justice, comme le spécifie les dispositions finales de la loi cadre et jusqu'à l'adoption du nouveau Code de procédure civile comprenant également une procédure spéciale dédiée au contentieux administratif. Pour le début, dans la période d'intégration de la justice administrative dans le système judiciaire, compléter la loi cadre par les dispositions du Code de procédure civile a été sans doute une solution optimale, bien que la constitution des instances provisoires par les membres du collège civil de l'instance de droit commun a été pleinement justifié. Néanmoins, 11 ans après l'institution du contentieux administratif on constate que la créativité de législateur s'est épuisée dans ce domaine et la justice administrative est aujourd'hui administrée toujours par *le collège civil et de contentieux administratif* au sein des instances de droit commun, conformément aux normes générales du Code de procédure civile, „avec les exceptions et les additions établies par la législation du contentieux administrative”², en contradiction avec les provisions de la loi spéciale, conformément à la seule disposition dédiée à la procédure du contentieux administrative dans ce Code. Par conséquent, les actions en contentieux administratif sont traitées de causes civiles par les instances et donc sont examinées dans ce régime de droit privé. L'ambiguïté de ces provisions emmène la question quelles sont les normes procédurales primaires et les normes secondaires (ou complémentaires) à l'examen des causes de contentieux administratif: celles de la loi cadre ou celles comprises dans le Code de procédure civile. La réponse ne peut être qu'une : la justice administrative doit être administrée par des règles distinctes de la justice civile. De façon regrettable, on n'a pas entendu cet aspect et le législateur ne désire plus l'appliquer.

En considérant les tâches et les buts de l'institution du contentieux administratif— d'assurer la légalité dans l'administration publique et de sécuriser les droits des personnes préjudiciées par une autorité publique— on se rend compte que la procédure du contentieux administrative ne peut être similaire à la procédure civile. D'abord, on fait référence aux délais procéduraux dans le contentieux administratif qui doivent être aussi courts que possible, car la personne préjudiciée par une autorité publique doit être remise en droit aussi tôt que possible. Si ce n'est pas le cas, le mécontentement croissant des administrés vis-à-vis de l'administration et leur état de tension constante emmènera à des conflits et des révoltes contre l'administration. Ensuite, par rapport aux parties en litige, l'objet et la nature de ce litige, on observe des différences fondamentales aux causes civiles. Le

² Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr 225-XV din 30.05.2003, Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 111-115/451 din 12.06.2003, art. 278

défendeur, qui est toujours une autorité publique, ne peut pas faire usage du pouvoir public de l'autorité qu'il représente et qu'il exerce en tant que fonctionnaire public pour intimider un particulier préjudicié par cette autorité. L'objet du litige de contentieux administratif, qui est un acte de pouvoir public ou un refus abusif de la part d'une autorité qui agit en régime de pouvoir public, se distingue de l'objet du litige civil, qui est toujours lié aux droits patrimoniaux soumis à un régime de droit privé.

La solution de compléter la procédure de contentieux administratif avec les dispositions du Code de procédure civile, consacrée par la loi cadre, a été bonne pour la période d'intégration de cette institution juridique au sein de la justice existante à ce moment dans la République Moldova, à condition de modeler le cadre législatif en fonction des carences résultant de la pratique judiciaire afin d'assurer un bon fonctionnement de la justice administrative pour une véritable défense des droits des personnes préjudiciées par les autorités publiques. La façon dont se fait aujourd'hui la justice administrative nous emmène à penser qu'elle est traitée par les magistrats comme une version de la justice civile, bien comme le droit commercial, qui applique de façon prioritaire les dispositions de la procédure civile, en faisant dès fois référence à des normes procédurales de la loi cadre. Ainsi, la justice administrative demeure au domaine des déclarations et l'abus et l'excès de pouvoir de l'administration continue sans entrave. On a l'impression que le législateur même n'a plus d'intérêt pour ce sujet et considère qu'il a fini ses missions par l'adoption de la loi cadre en 2000 sans revenir au moins sur les dispositions finales qui consacrent l'institution des instances spécialisées en contentieux administratif. L'absence de ces instances spécialisées et d'une procédure emmène à une justice administrative qui se fait de façon improvisé selon les limites de l'imagination de chaque magistrat, et les personnes préjudiciées par une autorité publique ne bénéficient pas d'une justice prompte et équitable.

Ce problème est identifié dans le système de droit roumain, qui sert de modèle pour notre législateur, et qui consacre une forme comparable de justice administrative. Dans ce contexte, prof. Verginia Vedinaş mentionne que les auteurs roumains n'ont pas traité, habituellement, de manière indépendante les particularités qui caractérisent la procédure contentieuse administrative par rapport à la procédure judiciaire de droit commun et malheureusement la pratique ne donne pas la bonne place à ce problème. Ce fait peut attirer, § l'opinion de l'auteur, une identification mal placée entre les caractères de la procédure judiciaire ordinaire et ceux de la procédure de contentieux administratif, ce qui risque d'affecter la spécificité de cette dernière et, par conséquent, les solutions prononcées.³ La pratique judiciaire de la République Moldova a atteint un tel niveau d'identification entre la procédure civile et celle du contentieux administrative que dans un litige qui envisageait l'annulation de l'acte administratif de nomination d'un haut fonctionnaire public (en raison de violation de règles de concours), l'instance a appelé comme intervenant la personne qui avait gagné la fonction par fraude. La solution prononcée à été favorable à ce dernier qui, malgré le fait qu'il ne satisfaisait pas aux règles de participation à ce concours, avait convaincu les juges que sa candidature était supérieure à tout autre compétiteur légalement inscrits au concours.

³ VEDINAŞ Verginia, Drept administrativ, ediția a VI-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2011, pag. 188-189

Conformément à ce qu'on a déjà montré, et afin de ne pas amplifier ce genre d'erreur, nous avons toujours soutenu l'idée de l'adoption d'un Code de procédure administrative contentieuse, propre à la justice administrative, même si celle-ci sera toujours administrée par des instances spécialisées au sein des instances de droit commun. De manière regrettable, notre démarche n'a été comprise même par le Conseil Supérieur de la Magistrature, l'organe de gestion du pouvoir judiciaire qui, à notre opinion, devrait connaître les problèmes et les lacunes législatives qui nuisent au déroulement de procès de justice et qui devrait participer activement au procès de modernisation de la législation en cause. A notre opinion, un tel Code serait facile à rédiger car la loi de contentieux administratif même contient certaines normes procédurales bien configurées qui peuvent être complétées par des normes provenant de la procédure civile, sans les copier et en se guidant selon les principes fondamentales à la justice administrative, notamment :

- Le principe de la responsabilité de l'état;
- Le principe de la légalité dans l'administration publique;
- Le principe de la défense des droits de la personne à l'esprit de la loi;
- Le principe de la justice et de l'équité sociale;
- La présomption de culpabilité de l'état en matière d'annulation de l'acte administratif;
- L'inadmissibilité de la réconciliation des parties, de la retraite de la requête ou de la renonciation à l'action;
- L'inadmissibilité de l'institution des témoins ou des intervenants accessoires en matière d'annulation de l'acte administratif;
- Le principe de la célérité à l'examen des causes de contentieux administratif.⁴

On se rend bien compte que le problème de la codification du droit administratif est bien difficile à résoudre à cause de nombre élevé des normes qui composent cette branche du droit public, et de la flexibilité et la mobilité de ces normes qui changent bien souvent. Néanmoins, la pratique nous montre que certaines institutions du droit administratif ont été codifiées avec succès : Le code contraventionnel de notre système de droit en particulier, car les contraventions ont été discriminées dès la période soviétique. Ce Code comprend toutes les normes matérielles et procédurales concernant les contraventions. A partir de cette expérience, nous apprécions comme possible la codification de l'institution du contentieux administratif en totalité, et non pas seulement en matière d'examen des litiges. Le Code du contentieux administratif ou le Code de la justice administrative devrait comprendre les normes matérielles de la Loi du contentieux administratif et des normes régissant en totalité la procédure administrative contentieuse en accord avec la nature de litiges et vue la pratique des autres pays qui ont bien entendu depuis longtemps que l'état, ayant la qualité de défendu dans tels litiges, ne peut être jugé par les mêmes règles que les particuliers, c'est-à-dire selon les normes de la procédure civile.

RÉFÉRENCES ET RENVOIS BIBLIOGRAPHIQUES

Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr 225-XV din 30.05.2003, Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 111-115/451 din 12.06.2003, art. 278

⁴ ORLOV Maria, Curs de contencios administrativ, Ch.: tip. „Elena-VI” S.R.L., 2009, pag.78-84

Legea contenciosului administrativ, nr.793-XIV din 10.02.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova. nr.57-58/375 din 18.05.2000.

ORLOV Maria, Curs de contencios administrativ, Ch.: tip. „Elena-VI” S.R.L., 2009, pag.78-84

VEDINAȘ Verginia, Drept administrativ, ediția a VI-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2011, pag. 188-189

