

DE L'ÉVOLUTION FUTURE DE L'INSTITUTION DU PRÉFET EN ROUMANIE

Rodica Narcisa PETRESCU*
Olivia PETRESCU**

ABSTRACT: *Le rétablissement légale et puis constitutionnelle de l'institution du préfet en Roumanie, immédiatement après 1990, s'inscrit dans le processus d'alignement de la législation de spécialité à celle européenne, spécialement française, ainsi que la revitalisation des certaines autorités de l'administration publiques qui ont existées et fonctionnés efficaces dans la période entre deux-guerres.*

Récent, dans une thèse de doctorat, en partant de l'idée que le préfet a resté encore « asservi politiquement » et que beaucoup des ses attributions ont été annulées, on soutient qu'il doit être supprimée et dans son lieu doit créer la fonction „procureur départemental” dans le tribunal, qui vérifier la légalité des actes des autorités de l'administration publique locale.

Nous ne sommes pas d'accord avec cette opinion, en appréciant que l'institution du préfet est nécessaire et utile par la suite, spécialement pour le contrôle de légalité des actes de l'autorités de l'administration publiques locales. Nous soulignons que dans la doctrine ont été déjà faites des propositions pour la corrélation des dispositions légales sur le préfet contenues dans la Loi organique 340/2004 et celles contenues dans la Loi du contentieux administratif n° 554/2004, pour obtenir une efficacité augmentée de ce contrôle du préfet.

Enfin, nous croyons que l'idée de réaliser ce type de contrôle par „un procureur départemental” contrevient aux dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur. Le procureur est considéré comme un auxiliaire du pouvoir judiciaire et son compétence établi, en principe, par le Code de la procédure pénale, contient des attributions concernant les violations de la loi pénale et la poursuite pénale.

KEYWORDS : *l'institution du préfet, le contrôle de légalité, la tutelle administrative, l'act administratif, le procureur départemental*

JEL CODE : K 23

1. PRELIMINAIRES

Dans notre démarche nous nous proposons de discuter une idée sur l'avenir de l'institution du préfet que nous avons rencontrée récemment dans une thèse de doctorat intitulée « L'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale de

* Professor PhD, “Babeş-Bolyai” University, Cluj-Napoca ROMANIA.

** Associate professor Phd, “Babeş-Bolyai” University, Cluj-Napoca ROMANIA

Roumanie dans le contexte de l'intégration à l'Union Européenne » (Szasz (Cenușe), 2014).

Parmi les aspects abordés par l'auteure de ce travail, il y a aussi « le préfet », et, par défaut, le contrôle de légalité que ce dernier exerce sur les actes des autorités de l'administration publique locale.

L'auteure indique qu'après 1990 le préfet désigné en tant que représentant du gouvernement sur le plan local était nommé selon des critères politiques, mais aussi qu'à partir du 1 janvier 2006 celui-ci est passé dans la catégorie des *hauts fonctionnaires publics*, « dans un essai d'éliminer l'ingérence du politique dans le système d'administration publique roumaine et de professionnaliser cette fonction... » (Szasz (Cenușe), 2014). Par la suite, le travail cité montre que, même si le préfet continue actuellement de faire partie de la catégorie des hauts fonctionnaire publics, le recrutement, les attributions et la réglementation insuffisante en ce qui concerne la stabilité en fonction font que le préfet soit « asservi politiquement ». D'autre part, étant donné que la Loi n° 340/2004 sur le préfet et l'institution du préfet¹ a été modifiée plusieurs fois et que beaucoup des attributions du préfet ont été abrogées, l'auteure se pose la question suivante : « *Cette institution mérite-t-elle de continuer à exister dans le paysage de l'administration publique ?* » (Szasz (Cenușe), 2014). Quelques pages plus loin, nous trouvons la réponse, à savoir que « cette fonction devient dépourvue de contenu et devrait être supprimée, car, de toute façon, beaucoup des attributions du préfet ont été abrogées et donc sa disparition du paysage de l'administration publique locale n'aura pas de conséquences trop importantes et ne modifiera pas l'équilibre existant entre les autorités de l'administration publique centrale et locale. » (Szasz (Cenușe), 2014).

La conclusion en est qu'il faudra trouver des solutions optimales pour que le contrôle de légalité des actes des autorités de l'administration publique locale continue à être efficace. Dans ce contexte, l'auteure propose « la création de la fonction de *procureur départemental* dans le cadre du tribunal », pour l'exercice de cette activité (Szasz (Cenușe), 2014), tout en précisant qu'une telle action suppose avant tout la révision du texte constitutionnel.

2. BREVES DONNEES HISTORIQUES

Avant de discuter les propos ci-dessus, nous voulons faire quelques précisions d'ordre historique concernant l'institution du préfet en Roumanie.

Le préfet a une longue tradition dans ce pays et il est considéré une institution représentative pour l'administration publique départementale. Le régime juridique du préfet avait été déjà établi par la Loi du 2 avril 1864 et ensuite par la Loi du 1^{er} novembre 1892 (Onișor, 1923).

Dans la période de l'entre-deux-guerres, même si ses attributions avaient varié en fonction des réglementations légales qui s'étaient succédé (les lois de 1925, 1936 et 1940), le préfet avait une double qualité. La première était celle de représentant légal du

¹ Publiée dans le Journal officiel de la Roumanie, I^{ère} partie, n° 658 du 21 juillet 2004, modifiée et complétée par l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 179/2005, publiée dans le Journal officiel de la Roumanie, I^{ère} Partie, n° 1142 du 16 décembre 2005. Celle-ci a été approuvée avec modifications et ajouts par la Loi n° 181/2006, publiée dans le Journal officiel de la Roumanie, I^{ère} Partie, n° 450 du 24 mai 2006.

gouvernement dans le département et la deuxième, celle de chef de l'administration départementale décentralisée (Tarangul, 1944).

Le principe selon lequel le préfet est un fonctionnaire de carrière a été établi par la Loi administrative de 1938. Dans la doctrine de l'époque, cette disposition s'expliquait ainsi : le préfet politique étant soumis aux ingérences et fluctuations politiques, il ne pouvait pas être un bon administrateur (Tarangul, 1944). La qualité d'institution déconcentrée du préfet était établie expressément par la Loi de septembre 1940, qui précisait que ses attributions comportaient aussi un pouvoir d'initiative et que, pour l'exercice de ces attributions, il pouvait délivrer des actes administratifs, appelés ordonnances (Guțan, 2005).

Après 1944, les réglementations légales ne consacrent plus l'institution du préfet.

Ce n'est qu'après décembre 1989 que la Roumanie reconnaît à nouveau cette institution traditionnelle et que cette dernière regagne le rôle qu'elle avait et a toujours dans les États membres de l'Union Européenne.

3. LA REGLEMENTATION CONSTITUTIONNELLE DE L'INSTITUTION DU PREFET

Le siège de la matière pour l'institution du préfet est représenté par l'article 123 paragraphes 1 à 5 de la Constitution, republiée. Selon les paragraphes 1 à 3 de cet article, le gouvernement nomme un préfet dans chaque département et dans le municipe de Bucarest. Le préfet est le représentant du gouvernement sur le plan local et dirige les services publics déconcentrés des ministères et des autres organes de l'administration publique centrale dans les unités administratives-territoriales. Les attributions du préfet sont établies par la loi organique.

Le paragraphe 4 de l'article 123 de la Constitution, republiée, établit la règle selon laquelle il n'existe pas de rapport de subordination entre le préfet, d'un côté, et les conseils locaux, les maires, ainsi que les conseils départementaux et leurs présidents, d'autre côté.

Conformément au dernier paragraphe de l'article 123, le préfet peut attaquer en justice, auprès du tribunal du contentieux administratif, tout acte du conseil départemental, du conseil local ou du maire, s'il considère que l'acte respectif est illégal. L'acte attaqué est suspendu de droit.

4. LA REGLEMENTATION LEGALE DE L'INSTITUTION DU PREFET

Le siège de la matière est représenté par la Loi n° 340/2004 sur le préfet et l'institution du préfet, republiée².

À partir du 1^{er} janvier 2006, par l'intervention du législateur, le préfet, ainsi que les sous-préfets sont devenus de hauts fonctionnaires publics. La doctrine a montré que, suite à cette modification radicale, le préfet peut être soumis aux « jeux politique » en tant que représentant du gouvernement. En même temps, il peut être inclus dans la catégorie des fonctionnaires publics, ce qui assure sa stabilité, sa neutralité et sa spécialisation (Alexe, 2014).

² La Loi n° 340/2004 est republiée dans le Journal officiel de la Roumanie, I^{ère} Partie, n° 225 du 24 mars 2008.

5. DANS UN AVENIR PROCHE, SERAIT-IL NECESSAIRE DE SUPPRIMER LA FONCTION DE PREFET ?

Nous voudrions faire quelques précisions en marge de l'affirmation de la doctorante selon laquelle en Roumanie l'institution du préfet ne serait plus nécessaire de nos jours.

Il est vrai que l'objectif de « professionnalisation » de la fonction de préfet a été atteint par le fait que sa qualité de « haut fonctionnaire public » a été établie par la loi. Il est tout aussi vrai qu'une « dépolitisation » totale du préfet est impossible, puisque celui-ci est nommé par le gouvernement. De toute façon, même si la qualité de haut fonctionnaire public a changé la position que le préfet avait antérieurement dans l'administration publique (Alexe, 2014), certains pensent qu'en dépit des modifications législatives la fonction du préfet est plutôt politique que professionnelle, une fonction régie par la volonté du gouvernement.

Nous voulons souligner que même si le préfet est déclaré haut fonctionnaire public, sa nomination par le gouvernement influence et détermine, dans une certaine mesure, la persistance du caractère politique de la fonction de préfet. De notre point de vue, l'efficacité de l'institution du préfet de nos jours *dépend de la manière dont la qualité de haut fonctionnaire public converge avec le caractère politique inhérent à cette fonction.*

En ce qui concerne la suppression de l'institution du préfet, dans l'opinion citée on affirme que la Loi n° 340/2004 sur le préfet et l'institution du préfet a été modifiée plusieurs fois et que beaucoup des attributions du préfet ont été abrogées. L'affirmation nous semble être correcte seulement en partie, car, même si la loi susmentionnée a été modifiée plusieurs fois, *la plupart des attributions du préfet sont restées les mêmes.*

Il est vrai que certains textes concernant l'attribution de contrôle de la légalité des actes des autorités de l'administration publique locale ont été abrogés, mais, des dispositions similaires se retrouvent dans la Loi sur le contentieux administratif n° 554/2004³. Par la suite, nous nous arrêterons brièvement sur ce point.

L'article 24, paragraphe 1, lettre f) de la Loi n° 340/2004, version initiale, prévoyait que le préfet « *vérifie la légalité des actes administratifs adoptés ou émisés par les autorités de l'administration publique locale et départementale, à l'exception des actes de gestion* ».

L'article 26, paragraphes 1 et 2 contenait des détails sur l'exercice de cette attribution. Ainsi, le texte y prévoyait de manière expresse que « *l'acte attaqué était suspendu de droit* » et que le préfet devait solliciter aux autorités ayant délivré l'acte, tout en motivant sa demande et au moins *10 jours avant l'introduction de l'action auprès du tribunal du contentieux administratif, une nouvelle analyse de l'acte considéré illégal afin que celui-ci soit modifié ou, le cas échéant, révoqué.*

L'Ordonnance d'urgence n° 179/2005 a éliminé, tout d'abord, l'exception des actes de gestion du contrôle de légalité du préfet. Puis, l'obligation du préfet de respecter la procédure préalable avant de l'introduction de l'action auprès du tribunal du contentieux administratif a été maintenue, même si l'article 7 paragraphe 5 de la Loi du contentieux

³ Publiée dans le Journal officiel de la Roumanie, I^{ère} Partie, n° 1154 de 7 décembre 2004 :

administratif n° 554/2004 avait établi que, dans le cas des actions introduites par le préfet, l'Avocat du Peuple etc., la procédure préalable n'était pas obligatoire.

Les changements les plus sévères en ce qui concerne le contrôle de légalité exercé par le préfet ont été introduits par la Loi n° 262/2007, qui modifie et complète la Loi du contentieux administratif n° 554/2004. L'article IV paragraphe 2 de la Loi n° 262/2007 stipule qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de cette loi les dispositions des articles 26 et 26¹ de la Loi n° 340/2004 sur le préfet et l'institution du préfet seront abrogées. Il s'agit des dispositions expresses et de détail de la Loi n° 340/2004 sur le contrôle de légalité exercé par le préfet.

De façon tout à fait légitime, la question suivante s'est posée : quelle influence cette disposition a-t-elle et comment se situe-t-elle par rapport aux réglementations de la Loi n° 340/2004 ?

Premièrement, on doit observer que dans la Loi du contentieux administratif n° 554/2004 on retrouve la disposition sur la tutelle administrative exercé par le préfet. On précise que le préfet peut attaquer au tribunal du contentieux administratif les actes des autorités de l'administration publique locale s'il les considère illégaux. Il y a aussi un autre texte, qui reprenne une prévoyance qui dispose que l'acte attaqué au tribunal du contentieux administratif est suspendu de droit. Déjà, en doctrine (Petrescu, 2008), on a été souligné que *les textes qui établissent les conditions du contrôle de légalité exercé par le représentant du gouvernement sur les actes des autorités de l'administration publique locale doivent être consignés dans la Loi n° 340/2004* et non pas dans la Loi sur le contentieux administratif n° 554/2004.

De cette manière, on assurera et on maintiendra la normalité législative en ce qui concerne l'une des plus importantes attributions du préfet, à savoir le contrôle de légalité des actes des autorités de l'administration publique locale.

Avec ses précisions, étant donné tous ces éléments, la réponse à la question de l'auteur concernant la nécessité de supprimer la fonction du préfet *ne peut être que négative.*

L'existence et l'utilité pratique démontrée d'un tel représentant de l'exécutif central au niveau de l'unité administrative territoriale dans les pays démocratiques représentent elles aussi des arguments dans ce sens. Comme on précise dans la doctrine de droit comparé, dans la majorité des pays de l'Union européenne, il y a au niveau local des représentants de l'État qui exercent le plus souvent des fonctions de police administrative, d'administration générale et de contrôle des actes des autorités locales (Ziller, 1993).

6. QUELQUES EXEMPLES CONCERNANT LE REPRESENTANT DU GOUVERNEMENT AU NIVEAU DE L'UNITE ADMINISTRATIVE TERRITORIALE DANS CERTAINS PAYS EUROPEENS

Ainsi, en France⁴, en Grèce, et en Italie, il y a *le préfet*, en Belgique, *le gouverneur de province*, en Allemagne, *le conseiller du land*, et, en Luxembourg, *le commissaire de district* (Ziller, 1993) (Tofan, 2006). Certes, nous ne pouvons pas négliger les différences qui apparaissent d'un pays à l'autre en ce qui concerne les compétences du représentant de

⁴ Après les réformes de 1982, en France le préfet a conservé un rôle essentiel à la tête des services de l'État, dans le domaine du maintien de l'ordre et de la légalité (Morand Deviller, 2007).

l'État sur le plan local, ainsi que les moyens et le prestige dont il jouit. Mais il doit observer et retenir que le contrôle de légalité des actes des autorités de l'administration publique locale est réalisé dans les pays européens par un représentant du pouvoir exécutif central, quel que soit le terme qui le désigne.

7. LE CONTROLE DE LEGALITE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE POURRAIT-IL ETRE EFFECTUE PAR UN PROCUREUR DEPARTEMENTAL?

Comme nous avons mentionné au début de notre démarche, pour la situation dans laquelle l'institution du préfet était supprimée, l'auteure propose « l'établissement du fonction de *procureur départemental* auprès du tribunal », un procureur qui puisse avoir l'attribution de contrôle de la légalité des actes des autorités de l'administration publique locale. L'auteure fait pourtant une précision correcte : cette idée pourrait être appliquée uniquement si le texte constitutionnel actuel concernant le préfet était modifié.

Nous considérons qu'une telle solution est difficile à accepter dans le contexte des réalités politiques, des réglementations législatives de Roumanie, de la législation et de la pratique démocratique dans les autres pays de l'Union Européenne.

Conformément à l'article 131 paragraphe 1 de la Constitution roumaine republiée, le Ministère Public représente les intérêts généraux de la société et défend l'ordre de droit, tout comme les droits et les libertés des citoyens. Le paragraphe 2 du même article prévoit que le Ministère Public exerce ses attributions par l'intermédiaire des procureurs constitués en parquets, dans les conditions fixées par la loi.

La notion de Ministère Public désigne en général « l'ensemble des agents de l'État – appelés procureurs – représentés dans une hiérarchie et qui, en tant que représentants de la société et de l'État, sont habilités à découvrir les violations du droit pénal, à notifier les tribunaux compétentes et à soutenir ces accusations afin que les coupables soient sanctionnés » (Drăganu, 1998). On observe que la tâche principale des procureurs regarde la découverte des faits de violation de la loi pénale.

Quant au statut des procureurs, la Constitution établit elle-même, dans son article 132, que ceux-ci exercent leur activité conformément au principe de la légalité, de l'impartialité et du contrôle hiérarchique, sous l'autorité du ministre de la Justice.

Sans entrer dans les détails sur la nature juridique de Ministère Public parce que s'écarte de notre démarche, nous voulons préciser que les procureurs ont un statut spécial, différent de celui du préfet. Ainsi le contrôle hiérarchique et le contrôle exercé par le ministre de la Justice sur son activité représentent des obstacles absolus qui empêche le procureur d'exercer l'attribution de contrôle de la légalité des actes des autorités de l'administration publique locale.

8. CONCLUSIONS

Il s'ensuit que nous avons des réserves et des doutes importants par rapport aux propositions de renoncer à la fonction du préfet en Roumanie et de céder l'exercice du contrôle de légalité des actes des autorités de l'administration publique locale à un procureur départemental qui travaillera auprès du tribunal judiciaire.

Accepter et légiférer ce type d'idées pourrait entraîner de graves bouleversements dans l'activité des services publics déconcentrés dans le territoire, ainsi que dans l'activité de contrôle de légalité des actes des autorités de l'administration publique locale. D'autre part, cela signifierait la dissolution de l'une des institutions traditionnelles de Roumanie, supprimée de manière abusive pendant 50 ans et qui n'est redevenue actuelle qu'après 1989.

Enfin, de telles mesures seraient totalement incompatibles avec les réglementations légales et la pratique des autres pays européens, où il y a un représentant de l'exécutif à l'échelon local, ayant le rôle de veiller à l'application des lois par les autorités de l'administration publique locale.

