

LA CODIFICATION DU DROIT ADMINISTRATIF EN ROUMANIE

Lucian CHIRIAC*
Roxana Silvia TRUȚA**

ABSTRACT: *By the Emergency Ordinance no. 57 of July 5, 2019, the Administrative Code of Romania was adopted.*

There is no doubt that this "adoption" by emergency ordinance was made only on the basis of a political purpose and in no case as a consequence of a legislative debate in the Parliament of Romania, following the expression of some pros or cons of some specialists, legal practitioners in the field, civil servants, public administrative institutions, courts. It is a well known truth that the implementation of such a legislative instrument, working and not only, was necessary and all the more so as it is required that with the adoption of the Administrative Code, the adoption of an Administrative Procedure Code is made.

Prior to the Emergency Ordinance, the Parliament was invested with the Government's legislative initiative transposed into a draft law, which was the object of the unconstitutionality objection before the Constitutional Court of Romania, on the way of a priori control. The objection was admitted in the absence of the advisory opinion of the Economic and Social Council by Decision no. 681/2018 (published in the Official Gazette no. 190 of March 11, 2019). The natural question is asked, how three months after establishing the unconstitutionality, the same normative act, with some modifications following the ones shown in the objection of unconstitutionality, is adopted, but this time, by way of the emergency ordinance?

If in 28 years of functioning of the public administration, after the appearance of the 1991 Constitution, the central and local public administration worked with its pluses and minuses, through special sectoral laws on different fields, how is it possible that in 3 months an extraordinary situation appeared who imposed the emergence of the Administrative Code on the way of the emergency ordinance?

At a first look, the Romanian Administrative Code itself is nothing more than an amalgamated takeover of the various special laws in areas of interest to the public administration (public administration, civil service, civil servant, public domain, etc.), which denotes, rather, a contest of texts, lacking in itself the normative act in terms of cohesion and accuracy. Therefore, in the beginning of the study, we will analyze the constitutionality of the Emergency Ordinance, after which we will deal with some provisions in terms of their merits vis-à-vis the European and constitutional legal topicality.

*Prof. PhD., UMFST G.E. Palade, Tg-Mures, Lawyer, Mures Bar, ROMANIA.

** Lawyer, Mures Bar, ROMANIA.

Our study tries to objectively see the emergence of this new normative act in a digitalized world (the mentions with reference to the electronic administrative document, its dematerialization etc. in its complexity are missing), trying to answer the question whether in this format based on a license legal, it offers a real, modern and modern organization and functioning, to the administrative space.

KEY WORDS: administrative law; codification; emergency ordinance; normative act; Constitution;

JEL Code: K 23.

1. L'INTRODUCTION

Par une ordonnance d'urgence, le Gouvernement de la Roumanie a adopté et publié le 5 juillet 2019 le Code administratif de la Roumanie.¹

Le code administratif, comme il le souhaite, et pas seulement dans la doctrine roumaine, est une entreprise plus que courageuse, il a pour objet des normes concernant le cadre général pour l'organisation et le fonctionnement des autorités et des institutions de l'administration publique, le statut du personnel en leur sein, la responsabilité administrative, les services publics, ainsi que certaines règles spécifiques concernant les biens publics et privés de l'État et des unités administratives et territoriales.

Les dispositions du Code Administratif, adoptées par ordonnance, sont complétées par les dispositions du code civil, mais aussi par d'autres réglementations de droit commun en référence aux domaines de l'objet réglementaire du code.

Comme on le sait, les conseillers juridiques roumains ont distingué deux subdivisions de la loi, *jus publicum* (traite de la vie de l'État) et *jus privatum* (traite des relations entre les individus). *Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singularum utilitatem pertinet.* (Ulpian, sec. II, e.n Digeste I 1.12). Le droit public contemporain a pour objet de réglementer les normes juridiques concernant l'État, son organisation et son fonctionnement, les relations entre autorités, entre les autorités et individus, entre les États. (Negulescu, 1934)

Le droit administratif a été formé et développé comme une branche du droit unitaire, en particulier le droit public original ou copié, suivant l'organisation et le fonctionnement des États selon le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État (La Constitution américaine 1787, La Constitution de la France 1791).

Le droit administratif, même s'il a une origine commune avec d'autres branches du droit, se distingue et s'identifie devant eux par *les caractéristiques techniques* qui le rendent autonome et *les principes* qui définissent son objet réglementaire.

Ce qui est intéressant dans cette étude, à partir des sources du code administratif, c'est la particularité *des caractéristiques techniques* du droit administratif roumain, c'est-à-dire ce qui le distingue des autres codes, ayant son propre objet réglementaire distinct. (Blaj, 2019).

Dans la littérature juridique spécialisée roumaine, il a été opéré avec une certaine discrétion dans le traitement de ces caractéristiques: a) le droit administratif repose

¹ O.U.G nr.57/2019, publié dans le M.Of. de la Roumanie, Première Partie, nr.555/5 iulie 2019;

principalement sur des règles écrites; b) le droit administratif n'est pas codifié; c) conquérir de nouveaux domaines du droit administratif.²

Dans le cadre de l'étude, nous nous sommes arrêtés au deuxième caractère, précisément parce que cette codification du droit administratif a provoqué une discussion non seulement pour la doctrine roumaine.

La France a commencé ce travail depuis l'Ancien Régime et ne l'a achevé qu'aujourd'hui. Les premiers sont les ordonnances de la loi royale (Louis XIV, d'Aguesseau, chancelier de Louis XIV) qui traitent le droit coutumier, passent par l'absolutisme législatif, puis par l'influence des théories du droit naturel et des libertés de l'individu (Hobbes – *Leviathan Essay on Civil Government*), l'égalité (J.J. Rousseau – *Le contrat social*), la séparation des pouvoirs dans l'État Ch. S. de Montesquieu – *L'esprit des lois*), ont été réglés sur la base du droit romain de sorte que, au plus tard en 1804, le Code civil de Napoléon est né souverain.

La codification supposait dès le départ un ordre juridique, une vue d'ensemble, une organisation complète et cohérente à partir de principes qui assurent l'homogénéité de l'ensemble. (Waline, 2016). Ainsi sont apparus des codes en droit civil, pénal et commercial qui garantissaient la cohérence et la continuité des normes juridiques civiles, pénales et commerciales, et représentaient des constantes pour placer le droit dans une réalité mouvante.³

L'effort de codification dans le domaine administratif a été initié et concrétisé en France par un Décret du 10 mai 1948, qui prévoyait initialement une procédure par laquelle on souhaitait pousser les pas dans cette direction. Depuis 1989, toutes sortes de commissions ont été créées à cet effet. Il est si vrai que même la France n'est pas parvenue jusqu'à présent à disposer d'un véritable code administratif. Sectoriel, la France a un code général des collectivités territoriales, un code de santé publique, un code électoral, etc. De plus, l'explication (11, 332, 721) de cet échec du droit administratif français consiste en une législation soumise à des pressions (politique n.n.), à des changements, à une fragmentation, et non à quelques fois et à des circonstances qui peuvent changer très souvent de définitions. D'importants auteurs français s'accordent à dire qu'un code d'administration au sens du droit privé est quasiment impossible à réaliser et cette appréciation se fait au début du XXI^e siècle.⁴

C'est ainsi que s'explique en quelque sorte le caractère jurisprudentiel accentué du droit administratif français. En droit français, il existe un code dit administratif (édition 2014) qui contient de nombreux textes de droit public, de jurisprudence et de bibliographie. Ce code comprend le code de justice administrative, le code d'expropriation, le code de juridiction financière, les textes concernant la fonction publique, le code de défense, le code de l'énergie, le code minier, le code du patrimoine, le code de la sécurité intérieure, etc. Ce code est donc plutôt un *Codex*, mais en aucun cas un code administratif au sens propre de l'institution juridique.

Le Portugal semble pressé dans ce domaine, mais même s'il a développé un soi-disant code administratif, il a, en dehors du nom, un objet réglementaire limité à l'organisation administrative des communes et des départements.

² Idem;

³ Ibidem, pag.16;

⁴ Ibidem, pag.16;

L'Espagne, à son tour, a élaboré un Code de législation administrative (Codigo de Derecho Administrativo) qui contient les normes administratives les plus importantes dans le domaine de la procédure administrative commune applicable à l'administration publique (loi n ° 39 du 1er octobre 2015), les marchés publics, l'expropriation forcée, la juridiction du contentieux administratif, le patrimoine du bien public. Cet acte normatif est un *Codex* au vrai sens du mot, donc un recueil de lois.

Et en Italie, il existe un Code de procédure administrative (décret législatif n ° 104 du 02.07.2010). Cependant, ce qui semble vraiment révolutionnaire est le fait que par le décret législatif n ° 82 du 7 mars 2005, le Code administratif numérique est entré en vigueur (il a subi de nombreux changements, le plus important en 2016, pour l'adapter à la réalité numérique) et qui a son propre assume rapidement l'évolution technologique et répond en même temps aux besoins du citoyen. Le code administratif numérique donne au citoyen la chance réelle d'avoir un domicile numérique, une carte d'identité numérique, de participer efficacement à la procédure administrative par voie électronique, d'effectuer des paiements en ligne, etc. L'État italien promeut l'intégration et l'interopérabilité entre les services publics, garantissant au citoyen l'accès à une procédure simplifiée. Aussi, l'Etat garantit dans cette procédure la gestion, la conservation des documents électroniques des signatures électroniques, etc. Il convient de noter que l'État italien promeut toute forme d'utilisation des nouvelles technologies pour accroître la participation des citoyens, même des résidents de l'étranger à ce processus démocratique en tant qu'expression de l'application du droit public et civil, individuellement et collectivement.

La République de Moldavie a adopté le Code administratif en 2018 et nous trouvons en fait les éléments essentiels de la procédure administrative (principes, participants, délais, communication des documents dans les procédures administratives, délivrance d'actes administratifs, individuels ou normatifs, effets de la procédure antérieure, procédure contentieuse administrative, etc.).

Le code fait référence au courrier électronique de communication (art. 33), la pétition peut être soumise par voie électronique conformément aux exigences légales établies pour les documents électroniques (art. 72, al. 2 et 3), l'enregistrement électronique (art. 73, al. 5, etc.). Le code administratif adopté est en fait le code de procédure administrative (il inclut le contentieux administratif).

En Roumanie, une forme naissante de codification a été constituée par le Règlement organique (1831-1832), le Manuel administratif de la Principauté de Moldavie publié en 2 volumes - il représente un recueil de normes (1855). En 1908, le Conseil administratif permanent a été créé par la loi dans le but de rédiger un code administratif, ce qui n'a pas été atteint.

Même les Constitutions de 1866, 1923 n'ont pas réussi à introduire une discipline normative dans ce domaine, les lois restant sectorielles sur les domaines, les lois communales, la loi de la loi contentieuse administrative de 1925, la loi d'unification administrative, de 1924, etc.).

En 1930 apparaît un Code administratif annoté et commenté, œuvre d'un groupe coordonné par P. Negulescu, qui se présente plutôt comme un *Codex* une fois qu'il contient des documents normatifs publiés en 1929. (Vedinas, 2018)

Après la loi de décembre 1989, il a été lancé dans le but d'élaborer un code administratif et un code de procédure administrative. En 2015, au sein du Ministère du

développement régional et de l'administration publique, un groupe a été mis en place en charge de la rédaction du Code administratif, de sorte qu'en 2018 le Parlement roumain a été investi du projet d'acte normatif.⁵ Le projet de loi a été rejeté, la Cour Constitutionnelle de Roumanie a admis l'exception d'inconstitutionnalité (contrôle *a priori*) sur deux points : a) le non-respect du principe du bicaméralisme et de la procédure parlementaire concernant le retour de la loi; b) non-respect des dispositions relatives à la demande obligatoire d'avis consultatif du Conseil économique et social⁶ ;

Contournant la procédure législative parlementaire, probablement au vu des innombrables objections d'inconstitutionnalité du projet de loi initial, objections qui étaient à la base du renvoi de la Cour constitutionnelle, le Gouvernement roumain, dans un excès de dignité pour une meilleure cause, a adopté le projet Code administratif sur le chemin de l'ordonnance d'urgence du 03.08.2019.

L'adoption du code administratif de la Roumanie de cette manière, en évitant la procédure démocratique des débats parlementaires, *donne lieu à une série de critiques* qui, enfin, nous révèlent sans aucun doute l'illégalité de l'acte administratif normatif.

L'incursion historique faite dans le préambule de l'étude, mettant en évidence la situation actuelle, ayant pour objet la réglementation d'un code administratif dans différents pays, avait pour but de mettre en évidence les difficultés que l'on peut rencontrer dans le travail de codification du droit administratif. On retrouve à travers cette évaluation historique, combien difficile une telle entreprise est soumise en permanence aux luttes politiques, aux intérêts nationaux ou locaux, aujourd'hui et aux intracommunautaires de l'Union européenne, mais aussi aux influences que la modernisation des réseaux de communication, de socialisation, des transformations apportées par les technologies est née. information, mondialisation des réseaux d'information de l'économie.

Le concept qui décrit le plus récemment le stade actuel de l'humanité actuelle est celui d'une société de l'information. Le concept (Yomeji Masuda) reconnaît et accepte depuis. XX, lorsque plusieurs pays développés ont atteint ce stade d'évolution, avec l'espoir qu'au 21e siècle la grande majorité de la population mondiale trouvera sa place dans ce nouveau type de société.

La société de l'information est un concept qui rassemble en son cœur nos connaissances à travers tous les moyens et instruments de stockage, de production, de traitement, de diffusion de l'information dans le domaine de l'éducation, de la science, de l'innovation, de l'économie, de l'environnement social et culturel.

Si, entre les années 1950-1980, on parlait de la société postindustrielle, aujourd'hui, en raison des changements technologiques et sociaux qui ont commencé dans la seconde moitié du XXe siècle, on parle d'une société de l'information, considérée comme une *scène d'avant-garde* ou faisant partie d'une nouvelle société. ce qui va suivre, celui de la connaissance, (Serait-ce là ce que pourrait suivre la société de la connaissance? Ne le prendrons-nous pas depuis le début de l'humanité?).

À notre avis, la société est aujourd'hui organisée autour des technologies de l'information et de la communication, générant l'uniformité des modèles sociaux et des

⁵ Décision commune des deux chambres du Parlement;

⁶ Décision CCR nr. 681 du 11.03.2019, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 190 du 11 mars 2019;

économies, qui détermineront la convergence du processus de mondialisation et d'interdépendance. Par exemple, personne n'est actuellement propriétaire de la connaissance de la vérité sur le but de la révolution de la technologie et de l'information via Internet, qui n'est pas seulement un facteur d'interaction entre les individus, mais aussi un marché pour différents produits et services qui seront présentés sur Internet. un avenir pas trop lointain et sans restrictions sur les flux commerciaux, compétitifs, industriels, mondiaux.

Ici, dans ce monde de la connaissance, où le contexte historique du début de la codification administrative semble si éloigné, il apparaît sous une forme d'archive, obsolète et dépourvu de perspective le Code administratif de la Roumanie. Nous nous posons la question, connaissant notre environnement politique et normatif actuel et le regardant en perspective - *cui prodest?*

La réalité du présent nous montre qu'il n'y a dans aucun autre pays un Code administratif au vrai sens du concept, contemporain et moderne, qui réponde aux défis d'une société de l'information basée sur les technologies de l'information et de la connaissance. Peut-être seule l'Italie répond à ce souhait par son Code administratif numérique.

Le code administratif de la Roumanie est plutôt "une aventure normative" qui, par les moyens choisis - l'ordonnance d'urgence - démontre la précarité et les limites de la connaissance de ses auteurs. C'est pourquoi nous pouvons dire que les limites de ce Code sont aussi les limites de ses auteurs.

2. LE DEBAT CRITIQUE DE L'ACTE ADMINISTRATIF NORMATIF IMPLIQUE

1. L'initiative du gouvernement d'avoir un acte unique ne cache en réalité que l'incorporation sous cette forme et de cette manière de plusieurs lois et ordonnances élaborées et entrées en vigueur au fil du temps dans différents domaines administratifs.

Fondamentalement, nous sommes confrontés à une collection législative, sectorielle, qui n'a rien de commun avec la codification unitaire et systématique de la législation dans le domaine de l'administration publique. Dans un mot, nous sommes devant un *Codex*.

Un certain nombre de lois ont été abrogées, comme la Loi nr. 340/2004 sur le préfet et l'institution du préfet, la Loi nr. 90/2001 portant organisation et fonctionnement du gouvernement et des ministères, la Loi no. 393/2001 de l'administration publique locale, la Loi nr. 393/2004 sur le statut des élus locaux, la Loi cadre nr. 195/2006 sur la décentralisation, la Loi nr. 7/2004 sur le code de conduite des fonctionnaires, OUG nr. 54/2006 concernant le régime des contrats de concession de biens de propriété publique etc. Les dispositions de ces actes normatifs ont été transposées dans le soi-disant code administratif de la Roumanie avec certains produits cosmétiques qui ne sont pas pertinents (par exemple, la fonction publique et le fonctionnaire) et pratiquement les normes juridiques précédentes ont continué à exister dans le nouveau format et le nouveau contenu.

Pour preuve, comme cela est arrivé autrement, l'entrée en vigueur du code administratif n'a pas perturbé l'interprétation ou l'application, du moins jusqu'à présent.

Il s'agit là d'une autre démonstration qu'en fait et en droit, le code administratif n'apporte rien de nouveau, qu'il n'est ni négatif ni positif, qu'en réalité il ne s'agit que d'une mise en page et d'un format (nom) d'une législation déjà vérifiée depuis l'entrée en vigueur. la force. Parmi les lacunes que le nouveau Code administratif constate, malgré l'effort d'harmonisation, il y a l'absence de toute mention concernant l'incidence des mécanismes alternatifs de règlement des litiges qui sont de plus en plus présents dans la résolution des conflits juridiques (Miron, Procesul arbitral international conform reglementarilor nationale, 2019) nés dans les rapports de droit administratif. (Miron, 2019)⁷

En outre, même dans la note de fondation, le gouvernement reconnaît, en s'inspirant de la décision de la Cour constitutionnelle nr. 681/2018 concernant l'exception d'inconstitutionnalité du projet de loi portant adoption du code administratif (§10) que "*cette loi regroupe un grand nombre d'actes normatifs ayant un lien direct ou connexe avec le domaine du droit public et du droit administratif.*"

2. Le code administratif de la Roumanie ne correspond pas au stade actuel de développement de l'histoire sociale du pays, respectivement il n'est pas adapté aux exigences naissantes d'une société de l'information.

En prenant de la Note de fondation, la motivation pour édicter l'acte administratif normatif sur cette voie, on observe parfois la superficialité de l'argument, qui dénote que même le gouvernement n'était pas convaincu de l'utilité et de l'avenir de ce code. Les ordonnances d'urgence rejetées ne peuvent être adoptées si elles ont des conséquences négatives, mais elles peuvent être adoptées si les réglementations qu'elles contiennent ont des conséquences positives, dans les domaines où elles interviennent. Mais les raisons de la motivation ne sont pas du tout susceptibles de nous convaincre que la réglementation par le sérieux, la nouveauté et l'ouverture de nouvelles perspectives est positive et nous nous référons à leur ensemble, car il faut les regarder et non de manière autonome.

Ainsi:

- on tente de supprimer les conséquences négatives, notamment signalées par les praticiens, en garantissant un cadre juridique unitaire, cohérent et stable, afin de rationaliser l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics centraux et locaux (cette déclaration a un contenu déclaratif, mais rien de concret) .

- on tente l'efficacité du processus décisionnel ou est jugée au niveau des autorités délibérantes, en établissant la majorité absolue (la moitié plus un des conseillers en fonction), y compris pour les décisions concernant l'administration du patrimoine, mais pour la traductibilité du droit de propriété une majorité qualifiée est requise (loi nr. 215/2001 déjà prévu pour cette majorité qualifiée). Il est évident qu'à cette fin, il n'était pas nécessaire d'adopter un code administratif.

- on tente d'assurer un cadre juridique, impartial et objectif pour la mise en place de conseils locaux de comté; (comprendre que jusqu'à présent les conseils locaux n'étaient pas validés dans un cadre légal, c'est-à-dire qu'ils fonctionnaient et fonctionnaient illégalement?)

⁷ Pour une analyse de l'utilité et de l'incidence des mécanismes alternatifs de règlement des litiges dans les relations juridiques régies par le droit administratif:

3. L'ordonnance gouvernementale d'urgence nr. 57/2019 par laquelle le Code Administratif de la Roumanie a été adopté **est inconstitutionnelle**.

Selon l'art. 115 paragraphe 4 de la Constitution de la Roumanie, le gouvernement ne peut adopter des ordonnances d'urgence *que dans des situations extraordinaires dont la réglementation ne peut pas être différée*, ayant l'obligation de motiver l'urgence en leur sein (Valea, 2010).

Selon l'article 115, paragraphe 6, de la Constitution roumaine, les ordonnances d'urgence ne peuvent pas être adoptées dans le domaine des lois constitutionnelles (les lois de révision de la Constitution nn), *elles ne peuvent pas affecter le régime des institutions fondamentales de l'État*, les droits, libertés et devoirs prévus par la Constitution, les droits et ils ne peuvent pas cibler des mesures pour le passage forcé de certains biens publics.

Dans la Note explicative de l'adoption de l'ordonnance d'urgence, le Gouvernement interprète „*pro domo*” les considérations de la décision de la Cour Constitutionnelle de Roumanie nr. 1189 du 6 novembre 2008⁸ déclarant que *"l'interdiction de l'adoption des ordonnances d'urgence est totale et inconditionnelle lorsqu'elle mentionne qu'elles ne peuvent pas être adoptées dans le domaine des lois constitutionnelles et qu'elles ne peuvent viser des mesures de passage forcé de biens publics"*.

a) *La situation extraordinaire*. Du point de vue du Gouvernement „*garantir un cadre juridique, unitaire, cohérent et stable afin de rationaliser l'organisation et le fonctionnement des autorités de l'administration publique aux niveaux central et local, afin qu'elles puissent remplir leur mission de fournir des services publics de qualité en termes d'efficacité et de accessibilité aux bénéficiaires locaux; la préoccupation constante du gouvernement pour le règlement et la gestion appropriés des affaires publiques au niveau des unités administratives territoriales; les situations de dissolution des pouvoirs délibérants principalement déterminées par l'inactivité des conseillers; garantir les goulets d'étranglement dans l'adoption / la publication d'actes administratifs concernant la passation de marchés et la mise en œuvre de projets à financement non remboursable "* etc., il s'agirait de situations extraordinaires qui motiveraient l'adoption d'une ordonnance d'urgence.

b) *L'urgence*. Quant à l'urgence de l'intervention du gouvernement, elle se justifie par la nécessité de fournir un cadre juridique impartial et objectif pour la mise en place des conseils locaux de comté; la nécessité de capitaliser sur les opportunités de financement dans le cadre de la programmation 2014-2020 des fonds européens, qui touche à sa fin; la nécessité de prendre des mesures urgentes pour réformer l'administration publique; la réforme dans le domaine de la fonction publique (introduction du concours national pour l'administration publique centrale); renforcer le rôle et le mandat de l'Agence Nationale des Fonctionnaires; des changements fréquents, désespérés et incohérents dans certaines situations qui ne sont pas liées à des actes normatifs; la nécessité et l'urgence de créer, pour la première fois, un cadre juridique unitaire et cohérent dans le domaine de l'administration publique, un engagement de la Roumanie envers l'UE ; (comme si tous les autres États membres avaient un code administratif) etc.

⁸ Publié dans le M.of. de la Roumanie, Première Partie, nr. 787 du 25 novembre 2008;

Les "arguments" de la *Note explicative* démontrent qu'il n'y a pas de situations extraordinaires (exceptionnelles), ils ont été créés à temps au niveau des collectivités locales, ce qui nécessite (maintenant?) des solutions immédiates afin de supprimer les atteintes graves à l'intérêt public. Également dans la note explicative est dit "*L'approche actuelle du gouvernement est une demande urgente et extraordinaire, visant à éliminer un certain nombre d'effets négatifs et de risques majeurs liés aux engagements pris dans les relations avec la Commission européenne, dans le cadre de l'accord de partenariat 2014-2012*"

Si dans la Note explicative, le Gouvernement fait référence aux éléments factuels qu'il considère comme des arguments pour motiver la situation extraordinaire, en revanche, le gouvernement ne nous dit pas grand-chose sur la raison pour laquelle le règlement par ordonnance est urgent et ne peut pas être reporté.

Il est plus qu'évident que les arguments présentés par le gouvernement ne motivent pas une situation extraordinaire qui n'appuie pas le report.

La Cour Constitutionnelle a défini l'existence de la situation extraordinaire comme étant "*l'existence d'une situation objective, quantifiable, indépendante de la volonté du gouvernement et qui met en danger l'intérêt public.*"⁹

L'essence du cas exceptionnel (situation extraordinaire) réside dans son caractère objectif en ce sens que "*son existence ne dépend pas de la volonté du gouvernement qui, dans de telles circonstances, est contraint de réagir rapidement pour défendre un intérêt public par le biais de l'ordonnance d'urgence.*"¹⁰

La légitimation de la délégation législative à travers les arguments présentés par le gouvernement dans la note de fondation ne peut être acceptée, d'autant plus qu'il existe des circonstances qui ne dépendent pas de la volonté du gouvernement. De toute évidence, le Gouvernement n'a montré en aucune façon qu'il est contraint d'agir et la situation extraordinaire n'a aucun moyen de se perpétuer dans le temps, c'est pourquoi il a dû agir "immédiatement", notamment.

Les raisons qui justifient l'adoption d'une ordonnance d'urgence, suggérant *une situation extraordinaire*, doivent être évaluées en fonction du moment de la publication et non en fonction de facteurs ultérieurs.¹¹ En conséquence, la situation extraordinaire qui nécessite la publication de l'ordonnance d'urgence, suppose qu'avec sa publication la situation extraordinaire cessera.

"*L'urgence du règlement n'équivaut pas à l'existence de la situation extraordinaire, le règlement préventif pouvant être réalisé également par la procédure ordinaire de règlement.*"¹²

La description dans la Note explicative *des motifs d'urgence* prétend être expliquée dans le contexte dans lequel la publication de l'ordonnance ne peut plus être différée.

⁹ Décision CCR nr. 1008 du 07.07.2009, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 507 du 23 juillet 2009;

¹⁰ Décision CCR nr. 83 du 19.05.1998, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 211 du 8 juin 1998;

¹¹ Décision CCR nr. 1008 du 07.07.2009, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 507 du 23 juillet 2009

¹² Décision CCR nr. 421 du 09.05.2007, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 457 du 6 juillet 2007;

La Cour Constitutionnelle a établi qu'il n'y a aucune raison de justifier l'urgence, la nécessité d'harmoniser la législation nationale avec la législation communautaire, l'opportunité ou la raison du règlement, l'utilité du règlement, etc.

Il convient également de souligner que l'exigence du texte constitutionnel stipulant que *le règlement ne peut être différé* est distincte de la notion de situation extraordinaire, précisément parce qu'un certain état de fait (et non pas un état de droit comme le gouvernement l'invoque dans la note explicative) elle exige que des mesures urgentes soient prises, évitant ainsi de nuire gravement à l'intérêt public.

Par rapport à ce qui précède, l'idée selon laquelle les motifs insérés dans la note explicative ne sont que déclaratifs, sans constituer d'éléments quantifiables et tangibles, ce qui montre qu'en l'absence de réglementation différée, une perturbation grave se produirait d'intérêt public.

Mais, d'autre part, il faut noter que par son objet réglementaire, contrairement aux dispositions de l'article 115 par.6 de la Constitution roumaine, le Gouvernement est intervenu dans l'organisation et même le fonctionnement *d'une institution fondamentale* de l'État, respectivement le Gouvernement roumain.

Il ne fait aucun doute que le Gouvernement est une institution fondamentale de l'État, expressément mentionnée dans les pouvoirs publics inclus au Titre III, Chapitre III, et conformément à l'article 102, il exerce la direction générale de l'administration publique. L'organisation et le fonctionnement du Gouvernement, c'est-à-dire son régime juridique, sont réglementés conformément à l'art. 73 alinéa 3 lettre.e) par la loi organique. En tant que tel, compte tenu des dispositions de l'article 115, paragraphe 6, de la Constitution roumaine, l'organisation et le fonctionnement du gouvernement ne peuvent pas être modifiés par une ordonnance d'urgence,¹³ situation plus que claire en déclarant inconstitutionnelle l'ordonnance d'urgence nr. 57/2019.¹⁴

Nous soulignons également que le vice d'inconstitutionnalité ne peut pas être couvert par l'approbation par le Parlement de l'ordonnance, la loi approuvant un tel acte est elle-même inconstitutionnelle.¹⁵

4. Le code administratif est un acte normatif sans perspective, reprenant les textes des différentes lois et ordonnances, le gouvernement n'a pas eu le moindre souci de stimuler, d'accepter et de préparer *une véritable administration électronique*.

Comme nous l'avons montré dans la présente étude, la société de l'information, dans le concept d'aujourd'hui, constitue un nouveau type de société avec un niveau d'existence élevé, avec un rôle accentué de communication, la formation de réseaux sociaux, à travers une utilisation globale et même sans barrières. des technologies de l'information.

L'administration publique centrale ou locale est obligée de s'adapter à ces nouveaux stades de développement de la société, d'apporter des solutions efficaces, de coopérer

¹³ La Cour Constitutionnelle a également statué à cet égard sur la CSAT - autorité publique centrale à caractère autonome; Décision CCR nr. 1008 du 07.07.2009, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 507 du 23 juillet 2009; Cour des Comptes - autorité administrative centrale autonome ; Décision CCR nr. 554 du 28.06.2006, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 568 du 30 juin 2006;

¹⁴ Conformément à l'article 597, paragraphe 2, lettre c) du OUG nr. 57/2019, la Loi nr.90/2001 portant organisation et fonctionnement du gouvernement roumain et du ministère est abrogée;

¹⁵ Décision CCR nr. 421 du 09.05.2007, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 457 du 6 juillet 2007;

dans un esprit de réduction de la bureaucratie, de développer les échanges de bonnes pratiques, d'assurer et de stimuler l'imbrication des technologies dans l'espace administratif, de procéder à une approche coordonnée.

Le gouvernement électronique n'est plus un concept théorique, il a pris vie et le meilleur exemple est peut-être l'Italie, grâce au code administratif numérique.

C'est pourquoi nous disons qu'un Code administratif, y compris celui de la Roumanie, doit prévoir des stratégies, des moyens, des manières dont l'administration publique organise, encourage et protège les individus à entrer dans cette société de l'information. Dans ce Code administratif, aucun mot n'est prononcé sur les sites Web, les portails de services, les téléprocédures, l'interopérabilité, etc. Les sites Web ouvrent les portes de l'administration électronique au niveau des autorités locales ou centrales.

Le code d'une administration électronique suppose une parfaite organisation de toutes les questions concernant une autorité administrative dans l'espace roumain, respectivement la mise en service des portails de services, la communication institutionnelle via le web en accord avec une réduction drastique du personnel budgétaire (fonction publique / contractuelle).

Pays	Année de référence	Millions d'habitants	Budgétaires
La Bulgarie	2010	7,7	84.000
La République Tchèque	2010	10,3	96.000
La Grèce	2010	11	370.000
L'Allemagne	2010	80-90	4.000.000
La France	2010	65	5.000.000
L'Italie	2010	60	3.400.000
La Pologne	2010	40	120.000
La Roumanie	2010	21,7	170.000

La Roumanie, en 2015, avec une population de 19 640 000 habitants, employait plus de 1,35 million d'employés dans le secteur public (administration publique, santé, éducation, entreprises publiques ou autorités publiques). Selon l'Annuaire statistique de la Roumanie - édition 2016, le nombre de " Budgétaires " a diminué étant donné qu'en 2010, 1,58 million d'employés travaillant dans l'État étaient enregistrés. D'après les analyses spécialisées, il s'avère qu'en réalité, seuls environ 100 000 employés assurent effectivement le service public (environ 13%).

Afin d'avoir une image plus précise, selon l'Institut national de statistique au niveau de 2010, en Roumanie, il y avait 227 400 employés dans l'administration publique, 383 400 personnes dans les soins de santé et 395 000 dans les institutions. Si la part des employés de l'État est passée de 34% en 2011, en 2015, elle a diminué de 29,3%. Si en 2010 le nombre d'employés du secteur privé a diminué à 2,79 millions de personnes, en 2015 l'augmentation du nombre d'employés du secteur privé par rapport à 2010 était de 16% plus élevée.

Ces quelques données statistiques nous montrent les directions que s'est engagé le secteur public (administratif, éducation, santé, etc.) et pratiquement l'effort que l'entreprise doit consentir pour l'accompagner.

Le développement de l'administration électronique au niveau local et central, reste le seul moyen de commander et de réduire sensiblement les dépenses dans ce secteur, ce qui implique des dispositions liées à la mise en œuvre et à la stimulation de la pénétration des technologies de l'information; éducation et formation du personnel approprié, éducation de la personne physique ou morale individuelle, accès facile aux solutions qui peuvent être offertes par l'administration électronique (certificat numérique, document administratif, pétitions, signatures électroniques, etc.)

Par ailleurs, un précurseur du code de procédure administrative existe au niveau européen - le projet ReNeuAL (Vedinas, 2018) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (administration européenne, transparence, efficacité et indépendance), art. 41 de la Charte européenne des droits fondamentaux dans laquelle le droit à une bonne administration est reconnu, ce qui nécessite le développement d'offres de service public par le biais de l'administration électronique et d'une procédure électronique transparente et impartiale et la participation à la prise de décision.

Depuis 2001, le Parlement Européen a adopté le Code européen de bonne foi administrative, qui a été mis à jour à plusieurs reprises depuis son adoption, devenant un instrument important dans l'application du principe de bonne administration. Malheureusement, nous ne savons pas dans quelle mesure ce Code, art.41 de la Charte, les principes des services publics ont été pris en compte et appliqués dans l'architecture du Code administratif roumain.

5. Le code administratif a dû être adopté après la révision de la Constitution.

Au lieu de conclusions,

Nous apprécions qu'à cause de la rédaction défectueuse de la Constitution mais aussi du Code administratif, une série de problèmes constitutionnels législatifs non résolus subsistent, parmi lesquels:

- la position du préfet, représentant du gouvernement, son appartenance politique, haut fonctionnaire ou dignitaire;
- la position du président du Conseil Départemental en tant qu'autorité publique locale;
- l'expropriation, procédure relative au rapport citoyen-autorité (introuvable dans le Code);
- la section - concession réglemente notamment une procédure administrative;
- adopter les règles qui permettent l'utilisation des technologies de l'information et des connaissances dans l'administration, en mettant pratiquement en œuvre l'administration électronique.
- à titre d'inspiration, les textes du Code européen de bonne conduite administrative, des dispositions de l'article 41 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'UE (la bonne administration est un droit fondamental) sont les principes du service public;

3. EN CONCLUSION FINALE

Nous sommes demandé pourquoi, en adoptant le code administratif roumain, il n'y avait pas de changement dans l'administration publique, et nous nous sommes donné la réponse - car en collectant des règles précieuses, le code administratif n'a rien changé.

BIBLIOGRAPHIE

- Negulescu, P. (1934). *Tratat de drept administrativ, Principii generale, vol.I*. Bucuresti: Marvan.
- Blaj, S. B. (2019). Principii ale contenciosului administrativ din jurisprudenta CJUE. *Conferinta internationala a doctoranzilor in drept, ed. a XI-a*. Timisoara.
- Waline, J. (2016). *Droit administratif, 26e edition*. Paris: Dalloz.
- Vedinas, V. (2018). *Tratat teoretic si practic de drept administrativ* (Vol. Vol. I). Bucuresti: Universul Juridic.
- Miron, R. (2019). *Metode alternative de solutionare a conflictelor*. Bucuresti: Editura Universitara.
- Miron, R. (2019). *Procesul arbitral international conform reglementarilor nationale*. Bucuresti: Editura Universitara.
- Valea, D. (2010). *Sistemul de control al constitutionalitatii din Romania*. Bucuresti: Universul Juridic.

Législation

- O.U.G nr.57/2019, publié dans le M.Of. de la Roumanie, Première Partie, nr.555/5 iulie 2019;
- Décision CCR nr. 83 du 19.05.1998, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 211 du 8 juin 1998;
- Décision CCR nr. 554 du 28.06.2006, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 568 du 30 juin 2006;
- Décision CCR nr. 421 du 09.05.2007, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 457 du 6 juillet 2007;
- Décision CCR nr. 1008 du 07.07.2009, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 507 du 23 juillet 2009;
- Décision CCR nr. 681 du 11.03.2019, publiée au M. Of. de la Roumanie, Première Partie nr. 190 du 11 mars 2019;