

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

- RAPPORT DE LA ROUMANIE -

INTRODUCTION (Historique, Rôle de contrôle et classification des actes de l'administration, Définition de l'administration)

1. Dates significatives de l'évolution du contrôle des actes de l'administration

Le principe de séparation plonge ses racines dans les règles organiques (1831, 1832). Il a par la suite été établi par le statut développant de la Convention de Paris (1864) ainsi que par les dispositions des Constitutions de 1866, 1923 et 1938. Initiée en Roumanie par la Loi sur la création d'un Conseil d'État du 11 février 1864, la Loi sur les contentieux administratifs présente une évolution historique remarquable, marquée par des changements d'un régime politique à un autre et déterminée par les bouleversements qui ont jalonné l'histoire de notre pays.

À l'origine, la législation instituait le système de la juridiction administrative spéciale, puis le système des juridictions compétentes en droit commun et en matière de contentieux administratifs, avec certaines spécificités selon la période, mais elle mentionnait également le système de l'administrateur juge. Cela explique pourquoi, dans la doctrine administrative, dans le fondement de la notion de contentieux administratif, il ne peut pas être fait abstraction des aspects relatifs à l'activité de l'organe administratif doté d'un caractère juridictionnel.

Après la Révolution de décembre 1989, la promulgation de certaines lois spéciales (Loi n° 29/1990 sur les contentieux administratifs, remplacée par la Loi n° 554/2004 sur les contentieux administratifs) visait à faire du contentieux administratif un moyen efficace de contrôler la légalité de l'activité de l'administration publique (autorité exécutive) par la juridiction judiciaire spécialisée (chambre des contentieux administratifs et fiscaux de la Haute cour de cassation et de justice, chambres des contentieux administratifs et fiscaux des cours d'appel et des tribunaux) appartenant au système judiciaire. Ci-après, la Loi n° 554/2004, dans sa version modifiée, principalement par la Loi n° 262/2007, est désignée comme la « Loi sur les contentieux administratifs ».

2. Rôle de contrôle des actes de l'administration

Du point de vue des dispositions constitutionnelles concernant le contrôle des instances judiciaires sur l'administration publique dans son ensemble, les juridictions judiciaires se chargent de s'assurer rigoureusement que les lois qui assurent et donnent corps à l'intérêt public sont correctement appliquées.

Selon les compétences établies par la loi organique, la juridiction en charge des contentieux administratifs résout les litiges lorsqu'au moins l'une des parties représente une autorité publique et lorsque le conflit est né soit de la promulgation ou de la conclusion d'un acte administratif, soit de l'absence de résolution dans le délai légal, soit du refus injustifié de répondre à une demande relative à un droit ou à un intérêt légitime.

La juridiction des contentieux administratifs, le cas échéant, est compétente pour suspendre, annuler totalement ou partiellement l'acte administratif et/ou pour obliger l'autorité publique à promulguer un acte administratif ou un autre acte, à réaliser une opération administrative donnée, sous peine

d'une sanction applicable pour chaque jour de retard à la partie contrainte, avec la capacité de décider, si elle y a été invitée, du préjudice matériel et moral causé.

Dans certains cas, la juridiction est compétente pour statuer sur la légalité des opérations administratives qui ont conduit à la promulgation de l'acte soumis au jugement.

Lorsque l'objet de l'action en contentieux administratif est un contrat administratif, en fonction de l'état de fait, la juridiction peut décider de l'annulation en tout ou partie de celui-ci, forcer l'autorité publique à conclure le contrat donnant au requérant le droit d'imposer à l'une des parties d'accomplir une obligation, afin de suppléer au consentement de l'une des parties, si l'intérêt public le demande.

Dans tous les cas, la juridiction peut déterminer, à la demande de la partie intéressée, un délai d'exécution ainsi qu'une amende en cas de non-exécution.

3. Définition de l'administration

L'administration publique, dans son ensemble, se présente sous la forme d'un ensemble normalisé d'organismes structurés en fonction de leur compétence matérielle et territoriale. L'administration publique centrale est formée par le Gouvernement, les ministères et d'autres organes spécialisés subordonnés au Gouvernement ou aux ministères, ainsi que les autorités administratives autonomes. L'administration publique locale regroupe les autorités organisées au niveau des unités administratives territoriales (villages, villes, agglomérations et districts).

4. Classification des actes de l'administration

La Loi sur les contentieux administratifs classe les actes administratifs en actes administratifs et actes administratifs juridiques.

L'acte administratif est un acte unilatéral de nature individuelle ou normative pris par une autorité publique dans le cadre d'un régime de pouvoir public, afin d'organiser l'exécution de la loi ou l'exécution concrète de la loi, ce qui donne lieu à des amendes ou annule des relations juridiques. Conformément à cette même loi, doivent être considérés comme actes administratifs les contrats conclus par des autorités publiques pour l'évaluation de la propriété publique, la réalisation de travaux d'intérêt public, la fourniture de services publics ou les marchés publics. En outre, des lois spéciales peuvent également prévoir d'autres catégories de contrats administratifs assujettis à la compétence des juridictions administratives.

L'acte administratif juridique est un acte émis par une autorité administrative investie par une loi organique d'une compétence administrative spéciale.

I – ACTEURS DANS LE ROLE DE CONTROLE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ORGANES COMPETENTS

5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration

L'examen des actes administratifs est réalisé de l'une des manières suivantes :

- Dans le cadre de la procédure administrative précédente, par une autorité administrative (l'autorité qui a émis l'acte contesté ou l'autorité supérieure dans la hiérarchie) ;
- Dans le cadre de la juridiction administrative, par une autorité administrative habilitée par la loi à résoudre le contentieux en suivant une procédure spéciale semblable à une procédure judiciaire et à prononcer une décision juridique administrative soumise à un contrôle de légalité effectué par une instance judiciaire ;
- Dans le cadre de la procédure judiciaire, par une juridiction (juridiction de première instance, tribunal, cour d'appel ou Haute cour de cassation et de justice, selon les cas).

6. Organisation juridictionnelle et juridictions compétentes en matière de litiges administratifs

En Roumanie, il n'existe pas de juridictions administratives spéciales, mais des chambres sont créées au sein des juridictions de droit commun, en fonction de la nature des dossiers (affaires criminelles, affaires civiles, affaires administratives et contentieux fiscaux).

Le système judiciaire roumain est organisé de la manière suivante :

La Haute cour de cassation et de justice est la Cour suprême de justice. Ses services centraux sont situés à Bucarest, capitale de la Roumanie.

La Haute cour de cassation et de justice compte quatre divisions (sections) :

- le collège de cinq juges ;
- la première chambre civile ;
- la seconde chambre civile ;
- la chambre des contentieux administratifs et fiscaux ;
- la chambre criminelle.

Le collège de cinq juges

Conformément au Code de procédure civile et à la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, les collèges de cinq juges se prononcent en appel en seconde instance interjeté contre des décisions portant sur des mesures disciplinaires des chambres du Conseil supérieur de la magistrature.

La chambre des contentieux administratifs et fiscaux de la Haute cour de cassation et de justice :

Conformément aux dispositions de la Loi n° 304/2004 sur l'organisation du système judiciaire et aux dispositions du Code de procédure civile, la chambre des contentieux administratifs et fiscaux statue sur : • les appels en seconde instance déposés contre des décisions de cours d'appel, mais aussi

contre d'autres décisions, dans les cas prévus par la loi ; • demandes de réexamen, dans les cas prévus par la loi ; • recours en annulation ; • demandes de transfert de dossier, aux motifs fixés par le Code de procédure civile ; • conflits de juridictions, dans les cas prévus par la loi ; • toute autre requête assignée par la loi à cette juridiction.

Cours d'appel

La Roumanie compte 15 cours d'appel actives, chacune comptant plusieurs tribunaux et juridictions spécialisées dans leur district. Les cours d'appel sont constituées conformément à la Loi n° 304/2004 sur l'organisation du système judiciaire.

Selon les termes de la Loi n° 304/2004 sur l'organisation du système judiciaire, il existe au sein des cours d'appel des chambres pour :

- les affaires civiles ;
- les affaires criminelles ;
- les affaires commerciales ;
- les affaires familiales et mettant en cause des mineurs ;
- les affaires administratives et fiscales ;
- les affaires relatives à des litiges en matière d'emploi et d'assurance sociale ou les affaires concernant des questions maritimes et fluviales ;
- d'autres domaines, selon la nature et le nombre des affaires.

La chambre des contentieux administratifs et fiscaux de la cour d'appel statue :

- en première instance, sur les affaires qui relèvent de sa compétence en vertu de la Loi sur les contentieux administratifs ou d'autres lois spéciales. Par exemple, conformément aux dispositions de l'Ordonnance gouvernementale d'urgence n° 194/2002 sur le régime juridique des étrangers, la cour d'appel de Bucarest est seule compétente pour statuer sur les affaires concernant un refus d'accorder un droit de séjour de longue durée à des étrangers où une mesure de déclaration d'un étranger comme indésirable ;
- en appel en seconde instance, contre les décisions des tribunaux prononcées en première instance.

Tribunaux

Les tribunaux sont organisés au niveau de chaque département et de la municipalité de Bucarest. Toutes les juridictions de première instance de ce département ou, le cas échéant, de la municipalité de Bucarest sont incluses dans le district de chaque tribunal.

Les tribunaux sont dotés de chambres ou de collèges spécialisés dans les affaires civiles, les affaires criminelles, les affaires familiales et mettant en cause des mineurs, les contentieux administratifs et fiscaux, les affaires concernant des litiges en matière d'emploi et d'assurance sociale, les affaires impliquant des sociétés commerciales, une insolvabilité, les affaires de concurrence ou d'autres domaines et, selon la nature et le nombre des affaires, des collèges spécialisés pour les affaires maritimes et fluviales.

Dans le domaine des contentieux administratifs et fiscaux, la chambre spécialisée du tribunal statue sur les affaires en fonction de sa juridiction établie par la loi sur les contentieux administratifs ou par d'autres lois particulières.

Juridictions de première instance

Les juridictions de première instance sont organisées dans certaines localités de chaque département et dans les districts de la municipalité de Bucarest, conformément à l'annexe de la Loi n° 304/2004 sur l'organisation du système judiciaire.

Conformément au Code de procédure civile, dans le domaine des contentieux administratifs, les juridictions de première instance ont une compétence limitée dans les affaires expressément prévues par la loi, soit : les appels contre les jugements des autorités administratives publiques compétentes et d'autres organismes assumant cette tâche, dans les cas prévus par la loi (p. ex. une plainte déposée contre des décisions de commissions foncières départementales, une plainte contre une résiliation d'admission ou un rejet de demande d'enregistrement au cadastre ; une plainte contre une décision d'accorder une protection complémentaire ou de rejeter une demande d'asile) ; toute autre demande effectuée légalement et relevant de leur compétence (p. ex. des plaintes contre des actes relatifs à des infractions mineures au Code de la route).

Comme vous pouvez le constater, toutes les juridictions du système judiciaire sont compétentes pour examiner des actes administratifs en fonction de leur compétence établie par la loi.

B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS

7. Origine des règles déterminant les compétences des juridictions de droit commun en matière de litiges administratifs

La compétence des juridictions en matière d'examen des actes administratifs est garantie par la Constitution et elle est prévue, de manière générale, par le Code de procédure civile et notamment par la Loi sur les contentieux administratifs ainsi que par d'autres lois spéciales.

Selon les circonstances de l'affaire (spécificités de l'acte contesté ou disposition spéciale de la loi), la compétence dans le domaine des contentieux administratifs est partagée entre toutes les juridictions du système judiciaire, comme mentionné dans la réponse au point 6.

8. Statut particulier des juridictions administratives

La Constitution roumaine stipule que les juridictions administratives sont facultatives et gratuites.

La Constitution reconnaît également les fonctions juridictionnelles du Conseil supérieur de la magistrature, qui agit comme une instance judiciaire par le biais de toutes ses chambres, uniquement dans le domaine de la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, conformément à la procédure établie par sa loi organique. Ses décisions, approuvées et émises à la suite de ces attributions, peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Haute cour de cassation et de justice.

Par le biais des lois organiques, certaines autorités administratives se voient attribuer une compétence administrative spéciale. C'est le cas par exemple du Conseil national de résolution des appels en matière de marchés publics.

La procédure administrative juridictionnelle précède l'action en justice. Elle est fondée sur les principes généraux du droit, respectivement les principes contradictoires garantissant le droit de la défense et l'indépendance de l'activité juridictionnelle et administrative.

Les actes juridictionnels administratifs promulgués sont soumis au contrôle judiciaire de la juridiction compétente en matière de contentieux administratifs.

C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS

9. Organisation des juridictions de droit commun assurant le contrôle des actes de l'administration

Voir la réponse au point 6.

10. Organisation des juridictions administratives

Voir la réponse au point 6.

D. JUGES

11. Statut des juges et magistrats qui contrôlent l'administration

Les juges qui statuent sur les procédures judiciaires administratives possèdent le même statut et le même parcours professionnel que les autres juges du système judiciaire, la fonction de juge étant incompatible avec toute autre fonction publique ou privée, à l'exception des fonctions d'enseignant dans le supérieur et de formateur au sein de l'Institut national de la magistrature et de l'École nationale des greffes.

12. Modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration

Voir les réponses données sous les points 13 et 14.

13. Formation des juges

L'admission des juges à la magistrature passe généralement par un concours qui s'appuie et tient compte de plusieurs critères, comme les compétences professionnelles, les aptitudes et la bonne réputation. Elle a lieu, de même que la formation professionnelle initiale des juges, au sein de l'Institut national de la magistrature, avec l'approbation du Conseil supérieur de la magistrature.

L'Institut national de la magistrature organise des programmes de formation continue destinés aux magistrats, juges et procureurs en fonction dans toutes les juridictions.

14. Avancement et promotion des juges

Après avoir réussi le concours de l'Institut national de la magistrature, les juges peuvent être nommés juges stagiaires, uniquement dans une juridiction de première instance, pour un stage d'un an à la suite duquel ils doivent passer un examen de capacité. Une fois cet examen réussi, ils sont

nommés par le Président de la Roumanie sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature et deviennent inamovibles.

La promotion des juges d'un tribunal de première instance à une autre juridiction se fait uniquement sur concours national organisé à l'échelle du pays dans la limite des postes vacants dans les tribunaux et les cours d'appel. Les juges remplissant certaines conditions peuvent participer à ces concours. Les conditions légales sont la qualité de leur activité professionnelle et au moins quelques années d'expérience, comme suit : cinq ans d'expérience en tant que juge ou procureur pour être promu dans un tribunal ; six ans d'expérience en tant que juge ou procureur pour être promu dans une cour d'appel. Pour être promu à la Haute cour de cassation et de justice, sont exigés 15 ans d'expérience en tant que juge ou procureur et trois ans de service effectif en tant que juge ou procureur au niveau de la cour d'appel.

La nomination aux postes à responsabilité au sein des instances judiciaires se fait par concours ou examen, pour une période de trois ans, avec une seule reconduction possible, pourvu que certaines conditions en matière de durée de service et de compétence professionnelle soient remplies.

15. Mobilité dans la magistrature

Les juges sont inamovibles ; ils peuvent être déplacés en cas de délégation, transfert ou promotion à une autre instance, mais uniquement avec leur consentement.

En tenant compte de leurs choix personnels, à la condition de réussir certains examens ou concours et dans la limite des postes vacants, les juges peuvent occuper d'autres postes de magistrature, soit un poste d'avocat, soit un poste d'assistant de justice auprès de la Haute cour de cassation et de justice.

E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS

16. Types de recours contre les actes de l'administration

La personne dont l'un des droits reconnus par la loi ou un intérêt légitime a été lésé par un acte administratif unilatéral et qui n'est pas satisfaite de la réponse donnée à sa plainte préalable ou qui n'a pas reçu de réponse dans les délais stipulés peut aviser la juridiction compétente en matière de contentieux administratifs de sa requête d'annulation du document, en tout ou partie, en réparation des dommages causés et éventuellement, de sa demande de dommages et intérêts pour le préjudice moral subi. La juridiction compétente en matière de contentieux administratifs peut aussi être invitée à traiter les plaintes des personnes qui se considèrent lésées, car n'ayant pas reçu de solution de la part de l'organe administratif dans le délai prévu par la loi ou suite à la réception d'un refus injustifié de traitement d'une demande, ou encore suite au refus de l'administration de procéder à une opération administrative nécessaire à l'exercice ou à la protection dudit droit ou intérêt légitime.

La juridiction chargée de donner suite aux plaintes de ce type peut, le cas échéant, annuler, en tout ou partie, l'acte administratif, forcer l'autorité publique à émettre un acte administratif, un certificat ou effectuer une opération administrative. Elle peut se prononcer sur la légalité des opérations administratives qui ont permis l'émission de l'acte visé par le procès, et décider du préjudice matériel et moral causé, si ceux-ci font l'objet d'une demande.

Si l'objet de l'action relative à un contentieux administratif concerne un contrat administratif, la juridiction peut annuler celui-ci, en tout ou en partie, forcer les autorités publiques à conclure le contrat, imposer à l'une des parties de remplir une obligation déterminée ou, de toute façon, suppléer au consentement de l'une des parties quand l'intérêt public l'exige.

17. Droit de poser des questions préjudicielles hors article 234 du Traité CE

Depuis le 15 février 2013, date de son entrée en vigueur, le nouveau Code de procédure civile (Loi n° 134/2010) fournit un nouveau mécanisme pour l'harmonisation de la jurisprudence : la « décision préliminaire sur les questions de droit », semblable à la décision préliminaire prévue par l'article 267 (ex article 234) du Traité de l'UE.

Conformément au mécanisme susmentionné, l'instance judiciaire (Haute cour de cassation et de justice, cour d'appel ou juridiction de première instance) chargée du règlement définitif d'une affaire peut demander à la Haute cour de cassation et de justice de résoudre en principe une question de droit dont dépend la résolution concrète de l'affaire. La question de droit doit être nouvelle et ne pas faire l'objet d'un recours dans l'intérêt de la loi réglé ou en cours de règlement. La Haute cour de cassation et de justice doit rendre une décision. La décision doit être publiée au Journal officiel de la Roumanie. Elle s'impose au tribunal demandeur à compter de la date à laquelle la décision a été rendue et aux autres juridictions, à compter de la date de publication.

18. Fonctions consultatives des organes compétents

Conformément au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs au sein de l'État, soit la séparation respectivement des pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif, les juges n'ont pas de fonctions consultatives. Le poste de juge n'est pas compatible avec un autre poste public ou privé, quel qu'il soit, à l'exception de l'enseignement dans le supérieur.

Conformément à la loi, à la fin de chaque année, les juges de la Haute cour de cassation et de justice au sein des Chambres réunies déterminent les situations nécessitant une amélioration de la législation et informent le ministre de la Justice de leurs recommandations d'amendement.

Le président de la Haute cour de cassation et de justice peut autoriser les juges à s'informer au siège de la cour, afin de savoir si la loi a été appliquée correctement, pour informer la Haute cour de cassation et de justice de la jurisprudence et déterminer quelles sont les situations qui justifient des recommandations d'amélioration de la législation.

19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

Voir la réponse donnée sous le point 18.

F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS

20. Rôle des juridictions suprêmes dans l'uniformisation et l'interprétation du droit

La Constitution roumaine stipule que la Haute cour de cassation et de justice assure l'interprétation et l'application de la loi par les autres instances judiciaires, en fonction de leur compétence.

Pour atteindre cet objectif de la Haute cour de cassation et de justice, le Code de procédure civile prévoit deux mécanismes pour l'harmonisation de la jurisprudence :

A. Le recours dans l'intérêt de la loi

Afin d'assurer une interprétation et une application unitaires de la loi par toutes les juridictions, le Procureur général, d'office ou à la demande du ministre de la Justice, la Haute cour de cassation et de justice, les responsables des cours d'appel et le Médiateur ont la charge de demander à la Haute cour de cassation et de justice de statuer sur les questions de droit qui ont été résolues différemment par les juridictions.

La Haute cour de cassation et de justice doit rendre une décision dans l'intérêt de la loi, qui n'a pas d'effet sur les jugements examinés, pas plus que sur la situation des parties à ces procédures. La décision doit être publiée au Journal officiel de la Roumanie et s'impose aux juridictions à compter de la date de sa publication.

B. La décision préliminaire sur des questions juridiques

L'instance judiciaire (Haute cour de cassation et de justice, cour d'appel ou tribunal de première instance) chargée du règlement définitif d'une affaire peut demander à la Haute cour de cassation et de justice de résoudre en principe une question de droit dont dépend la résolution concrète de l'affaire. La question de droit doit être nouvelle et ne pas faire l'objet d'un recours dans l'intérêt de la loi réglé ou en cours de règlement.

La Haute cour de cassation et de justice doit rendre une décision.

La décision doit être publiée au Journal officiel de la Roumanie. Elle s'impose au tribunal demandeur à compter de la date à laquelle la décision a été rendue et aux autres juridictions, à compter de la date de publication.

D'autre part, il convient de mentionner que la Loi sur l'organisation du système judiciaire prévoit que si une chambre de la Haute cour de cassation et de justice considère qu'il est nécessaire de revoir sa propre jurisprudence, elle interrompt le procès et informe les Chambres réunies de la Haute cour de cassation et de justice, qui décideront, en citant à comparaître les parties concernées, que la procédure est interrompue et reprendra après le prononcé des Chambres réunies sur la demande de modification de la jurisprudence. En présence des deux mécanismes d'harmonisation de la jurisprudence susmentionnés, il convient de préciser qu'en pratique, le dernier mécanisme cité n'est pas utilisé.

II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ACCES AU JUGE

21. Conditions préalables au recours juridictionnel

Conformément au droit roumain, avant de s'adresser à la juridiction compétente en matière de contentieux administratifs, la partie qui considère que l'un de ses droits ou intérêts légitimes est bafoué par un acte administratif doit demander à l'autorité émettrice le retrait dudit acte, en tout ou partie, dans les 30 jours suivant la date de communication de l'acte. Dans certaines circonstances et uniquement en cas d'actes administratifs unilatéraux, la plainte préalable peut quand même être déposée après ce délai, mais au maximum dans les six mois suivant la date de publication de l'acte. La plainte peut aussi être adressée à l'organisme supérieur dans la hiérarchie administrative, le cas

échéant. Ces dispositions sont également applicables si la loi spéciale stipule une procédure administrative juridictionnelle, mais que la partie ne l'a pas choisie.

En ce qui concerne les affaires relatives à des contrats administratifs, la plainte préalable représente la procédure de conciliation appliquée en cas de contentieux commerciaux. En conséquence, les dispositions du Code de procédure civile qui réglementent la procédure concernée sont correctement appliquées.

Selon la loi, la procédure préalable n'est pas obligatoire pour les actions intentées par le préfet, le Médiateur, l'Agence nationale des fonctionnaires ou les personnes compétentes pour examiner les demandes des personnes lésées par des décrets ou des dispositions décrétales, ainsi que dans les cas où une exception d'illégalité est soulevée.

Dans le même temps, la jurisprudence a établi que la procédure préalable était imposée par la loi uniquement en cas d'actions relatives à l'annulation d'un acte administratif et non en cas d'actions fondées sur le silence de l'administration ou son refus injustifié de donner suite à une demande, lorsque l'action pourrait être directement portée devant la juridiction des contentieux administratifs.

22. Droit de saisir le juge

La Loi sur les contentieux administratifs stipule que toute personne physique ou morale qui considère que l'un de ses droits ou intérêts légitimes est lésé par un acte administratif ou par l'absence de réponse à une demande peut, dans un délai légal, demander à la juridiction compétente en matière de contentieux administratif, d'annuler ledit acte, de reconnaître le droit ou l'intérêt légitime revendiqué et ainsi de réparer le tort subi. L'intérêt légitime peut être à la fois privé et public. La personne lésée par un acte administratif à caractère individuel adressé à une autre personne peut également saisir la juridiction des contentieux administratifs sous les mêmes conditions.

Dans les conditions stipulées dans la Loi sur les contentieux administratifs, les recours peuvent également être intentés par le Ministère public, le préfet, le Médiateur, l'Agence nationale des fonctionnaires ou par toute autre personne dont un droit ou un intérêt légitime a été lésé.

23. Conditions de recevabilité des recours

Conformément à la loi, la personne lésée, définie comme toute personne physique, entité juridique ou groupe de personnes détenant des droits subjectifs ou des intérêts privés légitimes, doit prouver qu'elle a été lésée dans l'un de ses droits, par exemple un des droits fondamentaux visés par la Constitution ou la loi, ou l'un de ses intérêts légitimes. L'intérêt légitime, qui peut être public ou privé, signifie qu'il est possible d'exiger un certain comportement en tenant compte de la réalisation d'un droit subjectif futur et prévisible, anticipé.

24. Délais à l'introduction du recours

Les procédures judiciaires de demande d'annulation d'un acte administratif donné ou de reconnaissance d'un droit et de réparation des dommages causés peuvent être enregistrées auprès de la juridiction compétente dans les six mois, délai courant à partir de différents moments, comme suit : (i) à compter de la date de réception de la réponse à la plainte préalable ou, selon les cas, la

date à laquelle le refus de traitement de la demande, considéré comme injustifié, a été communiqué, ou (ii) à compter de la date d'expiration du délai légal de traitement de la demande, dans la limite d'une année, ou (iii) à compter de la date de fin du rapport officiel ou de clôture de la procédure de conciliation relative aux contrats administratifs. En ce qui concerne l'acte administratif unilatéral, la loi stipule qu'en cas de raisons valables, la plainte peut être déposée après le délai de six mois, mais pas plus d'un an après la date d'émission de l'acte administratif.

25. Actes de l'administration qui échappent au contrôle du juge

Dans la loi actuelle sur les contentieux administratifs, il est stipulé que les documents administratifs des autorités publiques relatifs à leur lien avec le Parlement, les actes de commandement à caractère militaire, ainsi que les documents administratifs dont la modification ou abrogation est soumise à une autre procédure judiciaire par une loi organique ne sont pas soumis au contrôle du tribunal administratif. Par ailleurs, il est formellement stipulé que les documents administratifs émis pour l'application d'un régime d'état de siège ou d'état d'urgence, les documents concernant la défense et la sécurité nationale ou les documents émis pour le rétablissement de l'ordre public ainsi que pour l'élimination des conséquences des catastrophes naturelles, maladies infectieuses et épizooties, ne peuvent être contestés devant le tribunal administratif qu'en cas d'abus de pouvoir.

26. Procédure de filtrage des recours

La législation actuelle ne prévoit aucune procédure de filtrage des procédures d'appels. Toutes les demandes d'appel enregistrées sont réparties de manière aléatoire par un programme informatique spécifique entre les formations collégiales mises en place dans les juridictions.

27. Forme de la requête

Conformément au Code de procédure civile, qui complète les dispositions de la Loi sur les contentieux administratifs, la procédure judiciaire (action), rédigée en langue roumaine, doit comporter le nom et l'adresse du siège ou des services centraux des parties. Pour les entités juridiques, il est nécessaire de fournir le numéro d'immatriculation au registre des sociétés ou le numéro d'inscription au registre des entités juridiques, le code fiscal et le numéro de compte bancaire, le nom et le poste de la personne représentant la partie au cours de la procédure, l'objet de la demande et sa valeur, les véritables motifs sur lesquels reposent les plaintes et les faits sur lesquels repose chaque allégation, ainsi que les copies certifiées conformes des documents convaincants, et bien entendu, la plainte doit être signée.

Il n'existe aucune disposition obligatoire en ce qui concerne la forme de la plainte. Celle-ci peut être rédigée à la main ou dactylographiée, l'existence légale mentionnée plus haut ayant pour objectif la signature de la procédure judiciaire soit par la partie elle-même, soit par un mandataire.

28. Utilisation d'Internet pour l'introduction des requêtes

En l'état actuel des procédures légales, il n'est pas possible d'enregistrer une procédure judiciaire envoyée par Internet, dans un format dématérialisé.

29. Coût de l'introduction de la requête

Les actions en justice reposant sur la Loi sur les contentieux administratifs sont soumises au droit de timbre spécifique aux procès de droit civil commun et ce droit de timbre doit être payé à l'avance. Les actions en justice présentant plusieurs requêtes avec des finalités différentes sont taxées séparément pour chacune d'elles, en fonction de leur nature, sauf mention légale contraire. Si les taxes n'ont pas été payées dans le délai prévu par la loi, la partie concernée, généralement le demandeur, est informée que le montant dû doit être réglé avant que la date d'audience soit déterminée. Tout manquement à cette obligation est sanctionné par l'annulation de l'action en justice ou de la requête. En vertu de certaines dispositions ou règles spéciales, certaines autorités publiques et/ou individuelles sont exemptées des droits de timbre.

30. Assistance obligatoire d'un avocat

Dans les affaires relatives à un contentieux administratif, la défense ou l'assistance des parties par un avocat n'est obligatoire à aucune des étapes du procès. Les parties peuvent se présenter elles-mêmes, sans assistance, devant la cour. Elles peuvent rédiger elles-mêmes les requêtes et présenter leurs conclusions oralement, sans obligation d'être aidées ou représentées par un conseiller pour la défense.

31. Aide juridictionnelle

Sur demande des personnes qui ne peuvent se permettre les dépenses liées à un procès, la cour peut octroyer une assistance juridique gratuite, ce qui signifie des exemptions, réductions, paiements échelonnés ou un report du paiement des droits de timbre judiciaires et des cautions, ainsi qu'une défense ou une assistance gratuite assurée par un avocat désigné par le barreau. L'assistance juridique gratuite peut être demandée en tout ou partie à tout moment pendant le procès.

32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

La Loi sur les contentieux administratifs ne prévoit aucune pénalité de ce type. Conformément aux conditions stipulées dans le Code de procédure civile, les frais de justice sont accordés, uniquement sur demande, à la partie ayant obtenu une décision favorable et sont réglés par la partie adverse ayant perdu le procès. Le paiement de ces dépenses, qui peut aussi être demandé au moyen d'une action en justice distincte, repose sur le concept de responsabilité du procès.

B. PROCES

33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources

Les principes fondamentaux applicables à la résolution des litiges administratifs ne sont pas mentionnés dans le texte de la Loi sur les contentieux administratifs, mais ils sont stipulés dans la Constitution, la Loi relative à l'organisation du système judiciaire et le Code de procédure civile, dont les dispositions sont annexées à la loi administrative spéciale, dans la mesure où elles sont compatibles avec le caractère des rapports de pouvoir qui caractérisent le domaine administratif. La compatibilité de l'application des normes de procédure civile est déterminée par la cour lors du règlement de l'affaire.

Conformément à la Constitution, au Code de procédure civile et à la Loi sur l'organisation du système judiciaire, la procédure civile est régie par les principes fondamentaux suivants : le droit à un procès équitable, dans un délai optimal et prévisible ; le principe de légalité ; le principe d'indépendance du juge ; le principe de l'égalité des parties devant la justice ; le principe de l'accès gratuit à la justice ; le principe de contradiction ; le principe du droit à la défense ; le principe du rôle actif du juge ; le principe de disponibilité ; le principe du caractère public et oral des débats.

Ces principes plongent leurs racines dans la loi interne qui a mis en œuvre les exigences du droit européen, en général, ainsi que ceux de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En particulier, la Loi sur les contentieux administratifs stipule que les plaintes adressées aux tribunaux sont jugées urgemment en séance publique.

Les procédures judiciaires adressées à la cour, qu'il s'agisse d'une action en justice principale ou secondaire, doivent être présentées sous forme écrite et comporter les détails concernant la juridiction, le nom, l'adresse ou le lieu de résidence des parties ou, le cas échéant, de la société ou de l'autorité administrative et ses services centraux, de même que ceux du représentant, ainsi que l'objet de la requête et la signature.

34. Principe d'impartialité

L'impartialité du juge est garantie par des normes contenues dans le Code de procédure civile. Afin de respecter ces normes, le juge, s'il sait qu'il peut être remis en cause par l'une des raisons stipulées, a le devoir d'en informer son supérieur et de s'abstenir de juger l'affaire.

Si le juge ne s'abstient pas de lui-même, la partie intéressée peut déposer une proposition de récusation, à l'oral ou à l'écrit, à l'encontre de l'un des juges ou de chaque juge siégeant dans la formation collégiale, avant le début des débats ou, si les raisons d'une éventuelle récusation se font jour après le début des débats, au moment où les motifs de récusation sont connus par la personne présentant la requête. Le juge dont la récusation est proposée pourra déclarer par la suite qu'il s'est abstenu.

La requête de récusation de l'un ou de plusieurs juges est jugée par un autre collège de la même juridiction, dans la salle du conseil, en l'absence des parties, mais en présence du juge mis en cause, qui doit être auditionné et ne peut pas prendre part à l'organisation du collège.

Pendant le jugement de la demande de récusation, aucune mesure procédurale ne peut être prise.

Les raisons qui peuvent entraîner l'abstention d'un juge ou sa récusation sont formellement stipulées dans le Code de procédure civile. Par exemple, le juge qui a prononcé une décision dans une affaire donnée ne peut prendre part à la révision ni au procès en appel. Il en va de même en cas de nouveau jugement suite à une annulation. En outre, par exemple, une personne qui a été témoin, expert ou arbitre dans une affaire ne peut pas participer au jugement de la même affaire en tant que juge. De plus, parmi d'autres raisons données, une demande de récusation du juge peut être déposée lorsque celui-ci, son conjoint, ses aïeux ou ses descendants ont un intérêt dans l'affaire concernée, ou lorsque son conjoint, parent ou proche jusqu'au quatrième degré inclus, est impliqué avec l'une des parties au procès qui lui est assigné.

35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Après déposition de la demande de procédure judiciaire, le plaignant a le droit de compléter ou de modifier sa demande jusqu'à la première date d'audience à laquelle toutes les parties concernées ont été légalement convoquées. Après ce moment de la procédure, toute modification de la procédure judiciaire ne sera permise que suite à délibération ou accord implicite du défendeur. Afin que les parties ne soient pas privées d'un degré de juridiction, le plaignant peut modifier sa demande uniquement devant la première juridiction et non en appel, où la position des parties ne peut plus être changée, pas plus que les motifs légaux ni l'objet de la procédure judiciaire.

Il existe certaines exemptions à cette règle. Par exemple, si des motifs liés à l'ordre public ou d'autres exceptions procédurales du même ordre sont invoqués d'office, par l'une ou l'autre partie, par le procureur ou par la cour, à tout moment de la procédure, même juste avant la procédure d'appel.

36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Conformément au Code de procédure civile, la participation d'un tiers à un procès en cours entre d'autres personnes est possible. Cette intervention peut être volontaire ou forcée.

L'intervention volontaire peut se faire dans le « propre intérêt » (c'est ce que l'on appelle également une intervention principale) de la personne qui intervient, lorsque celle-ci allègue son propre droit ou dans l'intérêt de l'une des parties (ce que l'on appelle également une intervention secondaire), lorsque cette intervention vient soutenir la défense de la partie concernée.

L'intervention forcée est réalisée à l'initiative de l'une des parties. Elle est déterminée par l'intérêt de celles-ci à traduire en justice des tiers, extérieurs au procès jusqu'à ce moment.

En application de la règle issue du Code de procédure civile, la Loi sur les contentieux administratifs stipule que la juridiction des contentieux administratifs peut convoquer sur demande les instances sociales concernées par l'objet de la plainte ou amener d'office dans les débats des parties la nécessité de convoquer et d'inclure également dans la procédure d'autres personnes ou instances.

37. Rôle du ministère public en matière administrative

La Loi sur les contentieux administratifs stipule que lorsqu'en conséquence de l'exercice des attributions prévues par sa loi organique, le Ministère public se rend compte que la violation des droits, de la liberté et de l'intérêt légitime des personnes et/ou entités juridiques est due à l'existence de certains actes administratifs unilatéraux émis par les autorités publiques avec un abus de pouvoir, celui-ci doit, avec l'accord préalable des autorités publiques, informer le tribunal administratif de la résidence de la personne ou du siège de l'entité juridique lésée. Le demandeur acquiert alors le statut de plaignant et doit être convoqué en cette qualité.

De même, si le Ministère public se rend compte qu'en émettant un acte administratif normatif, l'intérêt légitime public est lésé, il doit informer la juridiction compétente en matière de contentieux administratifs des services centraux de l'autorité publique émettrice.

La personne représentant le Ministère public peut participer à la procédure judiciaire et présenter ses conclusions dans les contentieux administratifs à n'importe quelle étape du procès si le Ministère

public estime que cela est nécessaire pour défendre l'ordre, ainsi que les droits et les libertés des citoyens.

Conformément à la Loi sur les contentieux administratifs, lorsqu'il s'agit d'un intérêt public majeur, avec le risque de perturber gravement le fonctionnement du service public administratif, la demande de suspension de l'acte administratif normatif peut également être présentée d'office par le Ministère public ou sur demande.

Ces règles représentent l'application de la règle générale relative au rôle du procureur dans les procès au civil selon les termes du Code de procédure civile, qui stipule que le Ministère public peut entreprendre une action judiciaire au civil si cela s'avère nécessaire pour défendre les droits et intérêts légitimes de personnes mineures, de personnes frappées d'interdiction ou de personnes disparues, ainsi que dans d'autres cas strictement prévus par la loi. Le procureur peut tirer des conclusions dans n'importe quelle procédure judiciaire au civil, à toute étape de celle-ci, s'il estime que cela est nécessaire pour défendre l'ordre, ainsi que les droits et les libertés des citoyens et, dans les conditions prévues par la loi, il peut également interjeter appel de toute décision.

Lorsque la loi le stipule expressément, le procureur a l'obligation de participer et de présenter ses conclusions orales. L'un de ces cas est, par exemple, celui qui est décrit dans le Décret d'urgence du Gouvernement n° 194/2002 relatif au régime des étrangers en Roumanie, selon lequel dans toutes les plaintes et requêtes adressées aux juridictions sur la base de cet acte normatif, si le service de l'immigration est impliqué, la participation du procureur est obligatoire.

38. Institutions comparables au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France

Il n'existe aucune institution de ce type.

39. Fin de procès avant jugement

La procédure judiciaire peut se terminer avant qu'un jugement définitif soit prononcé dans les cas suivants :

- Le plaignant abandonne sa plainte ou renonce au droit subjectif sur lequel reposait la plainte ;
- Le défendeur accepte en tout ou partie les exigences du demandeur ;
- La plainte est frappée de caducité ; il s'agit d'une sanction procédurale qui détermine la fin du procès à l'étape où il se trouve à la suite de sa suspension pendant plus d'une année en raison d'un défaut de la partie concernée.

40. Rôle du greffe dans la communication des pièces de procédure

Sous les conditions prévues par le Code de procédure civile, la communication des procédures judiciaires (requêtes) et de tous les actes de procédure est effectuée en interne, par le biais des agents judiciaires affectés à la procédure ou par le biais de l'un des employés de la juridiction, ou encore par le biais d'agents ou d'employés d'autres juridictions, dans les districts correspondants aux destinataires de l'acte de procédure. Si la communication n'est pas possible par ce biais, elle doit être effectuée par voie postale, par courrier recommandé avec accusé de réception ou tout autre moyen assurant la transmission du document et la confirmation de sa réception.

41. Charge de la preuve

Dans les contentieux administratifs tout comme dans les litiges civils, la règle est qu'il incombe au plaignant de fournir des preuves, puisque c'est lui qui initie la procédure auprès de la juridiction compétente. Cette règle connaît quelques exceptions, comme des affaires où le défendeur est le premier tenu de fournir des preuves, par exemple la présomption légale qui transfère du plaignant au défendeur l'obligation de fournir des preuves.

D'après le Code de procédure civile, le juge assume un rôle actif, dans le cadre duquel il lui incombe d'utiliser tous les moyens légaux pour éviter toute erreur dans la détermination de la vérité, en s'appuyant sur l'établissement des faits et en appliquant correctement la loi, dans l'objectif de prononcer une décision concrète et légale. En partant de ce principe, les juges peuvent accepter et ordonner la présentation de toute preuve qu'ils considèrent comme utile, même si les parties ne sont pas d'accord.

Conformément à la Loi sur les contentieux administratifs, à la réception de la plainte, la juridiction peut, en plus de la convocation des parties, demander à l'autorité dont l'acte est contesté, de communiquer immédiatement l'acte concerné, ainsi que tous les documents sur lesquels cette émission repose, de même que tous autres documents utiles. La capacité de demander les documents mentionnés plus haut devient une obligation pour la cour si le plaignant est un tiers ou si la plainte est déposée par le Médiateur ou par le Ministère public.

42. Modalités de l'audience

Le système juridique roumain prévoit le principe du caractère public du procès. Cela signifie que dans toute procédure judiciaire, l'ensemble des débats, à l'exception des délibérations, a lieu en présence des parties et de toute autre personne extérieure souhaitant y assister.

Il existe également des exceptions à cette règle. En effet, la cour peut décider que les débats auront lieu à huis clos si des débats publics risquent de porter atteinte à l'ordre public ou à la moralité des parties. Dans ce cas, les parties peuvent être accompagnées, en plus de leurs juges, par deux personnes au maximum, qu'elles auront désignées. Que le procès se déroule en public ou dans la salle du conseil, la décision est toujours prononcée en séance publique, sous peine d'être frappée de nullité.

L'étape des débats commence lorsque le greffier présente le rapport sur l'affaire, indiquant brièvement l'objet et l'étape du procès, la manière dont la procédure de convocation des personnes a été menée à bien et si les autres mesures ordonnées par la cour lors des audiences précédentes ont été prises. À la Haute cour de cassation et de justice, le rapport sur l'affaire est présenté par l'assistant du juge.

Le président commence par accorder la parole au plaignant, puis au défendeur, afin qu'ils puissent présenter leurs arguments et opinions. Si nécessaire, le président de la formation collégiale peut donner la parole aux parties ou à leurs avocats à plusieurs reprises. Il peut également intervenir. Les autres membres du collège peuvent poser des questions aux témoins ou aux experts, seulement s'ils en demandent l'autorisation au président. Ce dernier peut également permettre que ces questions soient posées directement. Si le procureur participe au procès, il s'exprime en dernier, à moins qu'il ait commencé le procès et qu'il ait dans ce cas parlé en premier.

Le droit procédural roumain reconnaît le système mixte qui consiste à débattre d'une affaire devant le tribunal de première instance. Ce système allie procédure orale et procédure écrite. Ainsi, conformément au Code de procédure civile, les affaires sont débattues oralement, sauf disposition légale contraire. Si l'une des parties ou le témoin ne comprend pas la langue roumaine, on emploiera un interprète assermenté ou une personne de confiance. Ces règles s'appliquent également aux experts.

Les argumentaires oraux des parties et des autres participants au procès sont enregistrés par écrit dans les conclusions, les témoignages des témoins et les minutes. La cour peut demander aux parties de fournir également leurs conclusions à l'écrit ou un résumé écrit de leur plaidoirie.

43. Délibéré

Conformément au Code de procédure civile, à l'issue des débats, les juges doivent délibérer en secret, soit lors d'une séance à huis clos, soit dans la salle du conseil.

Seuls les membres du collège de juges peuvent participer aux délibérations.

Le collège amené à statuer en première instance sur les affaires relatives à des conflits de travail et à l'assurance sociale est composé, en plus des juges, de deux assistants judiciaires qui participent aux délibérations, mais uniquement avec une voix consultative.

Les assistants du juge qui participent aux audiences de la Haute cour de cassation et de justice prennent également part aux délibérations avec une voix consultative.

Même dans les cas où le procureur participe aux audiences, il ne peut pas être présent lors des délibérations.

C. JUGEMENT

44. Motivation du jugement

Il incombe aux juges d'établir les faits jugés, correctement et en accord avec la volonté des parties, d'identifier les règles juridiques applicables à la relation juridique entre les parties et de les appliquer conformément à la loi en prononçant une décision ferme et légale.

La décision est prononcée en vertu de la loi et comprend au moins les mentions suivantes : (i) le tribunal de première instance qui a prononcé le jugement et le nom des juges qui y ont participé ; (ii) les données d'identification des parties et de leurs représentants ; (iii) l'objet de la requête légale et un bref résumé des arguments à l'appui ; (iv) les motifs solides qui ont convaincu la cour et ceux pour lesquels les demandes des parties n'ont pas été prises en compte ; (v) la solution ; (vi) la voie de recours employée contre cette solution ; (vii) le délai pendant lequel le droit de recours peut être exercé ; (viii) la mention indiquant que le jugement a été prononcé lors d'une séance publique ; (ix) les signatures des juges et du greffier.

Le motif de la décision doit être pertinent, complet, concret, convaincant et accessible. Les véritables motifs qui doivent être inclus dans une décision sont les éléments du syllogisme juridique, les prérequis qui ont débouché sur la conviction du tribunal de première instance et l'approbation de la solution.

45. Normes de référence nationales et internationales

Le contrôle de la légalité de l'acte administratif est mené à bien par la juridiction des contentieux administratifs, conformément aux dispositions légales sur lesquelles l'acte est fondé. Il est fait référence aux dispositions légales en tenant compte de la hiérarchie du pouvoir judiciaire des lois ; lois constitutionnelles, lois organiques, lois ordinaires, décrets judiciaires et décrets gouvernementaux. Le contrôle de la légalité est également effectué en se référant aux traités dont la Roumanie est signataire. En vertu de la Constitution, ces traités appartiennent au droit interne. En ce qui concerne les droits humains fondamentaux, les dispositions constitutionnelles et implicitement, celles de la législation nationale, sont interprétées et appliquées en accord avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, avec les accords et tous les autres traités internationaux auxquels adhère la Roumanie. En cas d'incohérences entre les accords et les traités concernant les droits humains fondamentaux auxquels adhère la Roumanie et le droit national, les traités internationaux sont prioritaires, à l'exception des cas où les dispositions de la Constitution ou du droit national sont plus favorables.

Le contrôle de la légalité de l'acte administratif est également effectué en se référant aux principes énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme et à la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme.

46. Critères et méthodes de contrôle du juge

En Roumanie, le système judiciaire instaure un contrôle de la juridiction légale où le tribunal de première instance assume une compétence complète, ce qui signifie qu'il peut statuer sur la nullité ou la modification de l'acte administratif, mais aussi reconnaître le droit revendiqué ou l'intérêt légitime, ainsi que la réparation des dommages subis par la personne lésée.

Compte tenu du principe de légalité qui gouverne l'ensemble des activités de l'administration publique, la juridiction administrative compétente assure le contrôle de la légalité de l'acte soumis à vérification et contesté devant la cour par rapport aux décrets gouvernementaux dotés d'un pouvoir supérieur sur lesquels repose la promulgation de l'acte. La juridiction administrative compétente ne peut pas se prononcer sur l'opportunité d'émettre un acte administratif dans la mesure où elle constate que l'acte a été émis par les autorités publiques compétentes en la matière et dans le strict respect des dispositions légales possédant un pouvoir judiciaire supérieur. Dans le cadre du contrôle exercé, la juridiction administrative compétente vérifie : si le plaignant qui présente un recours a été lésé dans ses droits ou son intérêt légitime par un acte administratif émis par l'autorité publique convoquée en jugement ou par une absence de résolution dans le délai légal ou encore par un refus injustifié de traiter une demande faite auprès de l'autorité publique ; si lors de l'émission de l'acte administratif, l'autorité publique a abusé du pouvoir qui lui est octroyé par la loi et a exercé son droit d'appréciation en violation des droits et des libertés fondamentales prévus par la Constitution ou par la loi.

La juridiction administrative est compétente pour se prononcer en ce qui concerne la légalité des actes ou des opérations administratives qui ont débouché sur l'émission de l'acte faisant l'objet du jugement.

Conformément au principe de séparation des pouvoirs au sein de l'État, la juridiction des contentieux administratifs ne peut pas prononcer une décision qui représenterait et se substituerait à un acte administratif.

47. Répartition des frais et dépens du procès

En matière de contentieux administratifs, de même qu'avec la règle applicable aux affaires civiles, les dépenses entraînées par l'ouverture de la procédure sont assumées par la partie qui a perdu.

Un fait spécifique aux contentieux administratifs est qu'en cas de non-respect du délai d'exécution de la décision définitive prononcée par le tribunal de première instance, une amende de 20 % du salaire minimum brut s'applique au responsable de l'autorité publique ou, le cas échéant, à la personne en charge pour chaque jour de retard, et le plaignant est en droit de recevoir un remboursement pour tout retard.

48. Formation de jugement : un juge unique ou une formation collégiale

En première instance, les contentieux administratifs sont jugés par un collège d'un seul juge.

Les recours contre les décisions prononcées en première instance sont jugés par un collège de trois juges.

49. Divergences d'opinion

Le Code de procédure civile régit la prise en compte de l'opinion divergente (distincte) du juge minoritaire. L'opinion divergente (distincte) est enregistrée dans la partie finale de la décision, après la présentation de l'opinion majoritaire qui soutient la solution prononcée.

L'opinion majoritaire est motivée et signée uniquement par les juges qui sont d'accord avec celle-ci et l'opinion distincte est motivée et signée uniquement par le juge minoritaire.

50. Publicité et notification du jugement

L'article 28 de la Loi sur les contentieux administratifs stipule que ses dispositions sont complétées par celles du Code de procédure civile dans la mesure où ces dernières sont compatibles avec la nature spécifique des rapports d'autorité au sein des autorités publiques, d'une part, et avec les personnes lésées dans leurs droits ou leurs intérêts légitimes, d'autre part, ainsi qu'avec la procédure régie par la loi en question.

En ce qui concerne le prononcé de la décision, le Code de procédure civile stipule que les décisions sont rendues par le président du collège en session publique, même si les parties sont absentes. Dans certains cas où cela se justifie, si la cour ne prend pas la décision immédiatement, son jugement peut être reporté pendant une période n'excédant pas 15 jours. Les parties ont le droit de soumettre leurs conclusions écrites pendant cette période. Le prononcé se réfère strictement à la solution sous forme d'un résumé de la décision.

Conformément au Code de procédure civile, les décisions sont notifiées d'office aux parties.

D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT

51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent

En cas d'actes administratifs de nature individuelle, le jugement prend effet seulement en ce qui concerne les parties au litige qui a conduit à ce jugement, conformément au principe de droit romain *res inter alios acta aliis neque nocere neque prodesse potest* (la chose convenue entre les uns ne nuit ni ne profite aux autres). Il convient de mentionner que le système juridique roumain ne réglemente pas la jurisprudence, dans le sens où cette institution fonctionne dans le système juridique anglo-saxon.

En cas d'actes administratifs de nature normative, le jugement définitif annulant l'acte en tout ou partie est généralement contraignant. Son autorité n'est pas limitée aux parties au litige et n'est pas rétroactive. Le jugement définitif doit être publié au Journal officiel de la Roumanie (s'il concerne un acte administratif émis par une autorité publique centrale comme le Gouvernement ou les ministères) ou, le cas échéant, au journal officiel des départements ou de la municipalité de Bucarest (s'il concerne un acte administratif émis par une autorité locale comme un département ou un conseil municipal). En cas d'ouverture d'une nouvelle procédure demandant l'annulation d'un acte administratif normatif qui a été annulé précédemment par la décision définitive d'un tribunal, la juridiction rejette cette requête, qui n'a plus d'objet juridique, en conséquence de la précédente annulation de l'acte.

52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement

Dans le cas d'actes administratifs de nature individuelle, suite à la décision d'annuler l'acte, la cour peut ordonner, à la demande de la partie lésée, la restauration de la situation antérieure à l'émission de l'acte, ainsi qu'une indemnisation des dommages causés par l'émission de l'acte illégal. En d'autres termes, le jugement peut produire des effets à compter de la date de l'acte illégal ou d'un autre moment passé déterminé par la cour en tenant compte des spécificités de l'affaire.

En cas d'actes administratifs de nature nominative, le jugement d'annulation de l'acte produit uniquement des effets dans le futur (*ex nunc*). Il est en outre généralement contraignant et non limité aux parties au contentieux.

53. Garanties du droit à l'exécution des décisions de justice

Les décisions définitives en vertu desquelles les actions ont été rejetées et des frais de justice ont été octroyés sont assorties d'une formule d'exécution et sont appliquées conformément à la procédure civile ordinaire.

Si en raison de l'acceptation du recours, l'autorité publique est obligée d'annuler, de remplacer ou de modifier l'acte administratif, d'en émettre un autre ou d'effectuer certaines opérations administratives, l'exécution de la décision définitive se fera dans le délai stipulé, et si le délai n'est pas précisé, au maximum sous 30 jours à compter de la date du prononcé de la décision définitive.

En cas de non-respect du délai d'exécution de la décision, une amende de 20 % du salaire minimum brut s'applique au responsable de l'autorité publique ou, le cas échéant, à la personne en charge pour chaque jour de retard, et le demandeur est en droit de recevoir un remboursement pour le

retard. L'infraction et le remboursement sont appliqués ou sont octroyés par la juridiction d'exécution sur demande du requérant.

54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement

L'ensemble de la législation en matière de contentieux administratifs est soumis au principe de résolution de ces litiges dans un délai raisonnable.

Les mesures prévues par la législation afin de réduire la durée des procédures judiciaires spécifiques aux contentieux administratifs sont les suivantes :

- En dehors des procédures ordinaires, la règle en matière de contentieux administratifs est que les procédures judiciaires soient jugées urgemment. Cette règle est stipulée dans la Loi sur les contentieux administratifs ;
- La décision définitive prise par la cour est exécutoire conformément à la loi (ope legis) et l'exécution sera réalisée dans le délai prévu dans la décision, et si le délai n'est pas spécifié, sous 30 jours à compter de la date à laquelle la décision définitive a été prononcée, sous peine d'une amende infligée au responsable de l'autorité publique ou, le cas échéant, à la personne en charge.

E. VOIES DE RECOURS

55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

Voir la réponse au point 6.

En principe, la Loi sur les contentieux administratifs détermine la compétence des juridictions en fonction du rang central ou local de l'autorité administrative émettrice de l'acte contesté et, en cas de contentieux fiscal, selon le montant de l'impôt.

En conséquence, le tribunal est compétent pour examiner en première instance les actes administratifs émis par les autorités administratives locales et les actes administratifs concernant les impôts, taxes et redevances, les contributions, dettes douanières et leurs compléments jusqu'à 1 000 000 de lei (environ 220 000 euros). La décision du tribunal prise en première instance peut faire l'objet d'un recours auprès de la cour d'appel, qui prononce une décision définitive.

La cour d'appel est compétente pour examiner en première instance les actes administratifs émis par les autorités administratives locales et les actes administratifs concernant les impôts, taxes et redevances, les contributions, dettes douanières et leurs compléments d'un montant supérieur à 1 000 000 de lei (environ 220 000 euros). La décision de la cour d'appel prise en première instance peut faire l'objet d'un recours auprès de la Haute cour de cassation et de justice, qui prononce une décision définitive.

À titre exceptionnel, dans certaines situations spéciales, la juridiction compétente est déterminée par la loi, sans tenir compte des critères de partage des compétences mentionnés ci-dessus. Par exemple, toutes les demandes relatives à des actes administratifs émis par des autorités publiques centrales concernant des montants représentant la subvention de l'Union européenne, quelle qu'en soit la valeur, sont jugées en première instance par les cours d'appel, et les recours sont jugés par la Haute cour de cassation et de justice. En outre, les juridictions de première instance sont

compétentes en matière de contentieux administratifs exclusivement pour les infractions mineures au Code de la route.

Les lois spéciales établissent une compétence spéciale pour certains types de contentieux administratifs :

- En cas de litiges concernant la Loi sur les contraventions, la compétence en première instance revient à la juridiction de premier degré et le recours est jugé par le tribunal (Ordonnance du Gouvernement n° 2/2001 sur le régime juridique des contraventions) ;
- Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature relatives à la carrière professionnelle et aux droits des juges et procureurs peuvent faire directement l'objet d'un appel auprès de la chambre administrative de la Haute cour de cassation et de justice ;
- La Haute cour de cassation et de justice est compétente pour juger en première instance un recours contre une décision du conseil d'administration de la Banque nationale de Roumanie en réponse à une plainte contre des actes émis par la Banque nationale de Roumanie en rapport avec une institution de crédit, notamment en lien avec les personnes en charge de l'institution ou de ses filiales et avec les actionnaires de l'institution.

56. Voies de recours

La Loi sur les contentieux administratifs prévoit que l'appel est l'unique voie de recours contre une décision administrative prise en première instance. Le délai pour faire appel est, comme pour les affaires civiles ordinaires, de 15 jours à compter de la date de communication. En ce qui concerne les questions administratives, d'autres délais de recours stipulés par le Code de procédure civile sont également applicables : le délai est de cinq jours lorsque la décision est prononcée pour la résolution de conflits de compétence ou la décision par laquelle la cour se déclare incompétente, etc.

Le délai de recours en matière de contentieux administratifs est de cinq jours à compter de la date de communication dans les cas où la décision contestée concerne :

- Une demande de suspension d'exécution d'un acte administratif qui a été acceptée ;
- La juridiction d'exécution applique la sanction et octroie un remboursement pour la non-exécution de la décision définitive dans le délai prévu par la cour ou dans les 30 jours suivant le prononcé.

L'appel est traité par la juridiction supérieure dans la hiérarchie à la juridiction compétente pour prendre la décision en première instance.

F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES

57. Procédures d'urgence et référés

En matière de contentieux administratifs, la loi prévoit une procédure d'urgence afin d'assurer, conformément à la recommandation R (89) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, la protection temporaire par la cour des droits et intérêts légitimes des personnes, au vu des dommages pouvant leur être causés par un acte administratif : la suspension de l'exécution de l'acte administratif. Cette procédure sommaire d'urgence est semblable aux mesures provisoires prévues

par l'Article 279 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée) et également par l'Article 39 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

L'urgence de cette mesure est caractérisée par le fait que le législateur a clairement stipulé que la requête soit jugée immédiatement, que la décision prévoyant cette mesure est exécutoire en vertu de la loi et que l'appel peut être interjeté dans les 5 jours suivant le prononcé de la décision.

La requête de suspension de l'exécution de l'acte administratif est jugée par convocation des parties en séance publique.

Cette procédure est d'autant plus brève que la cour n'étudie pas la légalité des l'acte dont la suspension est demandée sur le fond, mais qu'elle vérifie simplement que les deux conditions mentionnées sont remplies, ce qui n'implique pas de préjuger le litige sur le fond.

58. Conditions de la demande de procédure d'urgence et du référé

Une suspension de l'exécution de l'acte administratif peut être prévue si deux conditions sont remplies simultanément : 1) une affaire bien justifiée, concernant l'existence d'un sérieux doute sur la présomption de légalité de l'acte administratif ; 2) la prévention d'un dommage imminent, d'un futur préjudice matériel, mais prévisible en s'appuyant sur les faits, ou d'une perturbation prévisible grave du travail d'une autorité publique ou d'un service public. En ce qui concerne l'acte administratif fiscal, le Code de procédure fiscale prévoit une condition supplémentaire sous la forme d'une caution d'un montant de 1 000 lei (environ 220 euros) pour une procédure fiscale jusqu'à 10 000 lei, et de 14 500 lei (environ 3 200 euros) dans le cas d'une procédure fiscale supérieure à 1 000 000 lei, plus 0,1 % au-delà de 1 000 000 lei (environ 222 000 euros).

59. Différents types de référés

En plus des procédures sommaires mentionnées ci-dessus, le Code de procédure civile prévoit la procédure de décret présidentiel.

Dans le cadre de cette procédure, la cour, en établissant que le demandeur comparaît dans le respect de la loi, pourra ordonner des mesures provisoires dans les affaires de vitesse, afin de conserver un droit qui serait entravé, pour éviter des dommages imminents et irréparables, ainsi que pour éliminer les obstacles susceptibles de se présenter pendant l'exécution. L'ordre est provisoire et exécutoire. Si la décision ne contient aucune indication de durée et que les circonstances réelles de l'affaire n'ont pas changé, les mesures ordonnées prennent effet jusqu'à ce que le contentieux soit réglé sur le fond.

Conformément à la jurisprudence, la procédure de décret présidentiel n'est pas applicable pour la suspension de l'exécution d'un acte administratif qui peut faire l'objet des procédures sommaires prévues par la Loi sur les contentieux administratifs mentionnée dans les réponses aux points 57 et 58.

III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES

60. Rôle de l'administration dans le règlement des litiges

En ce qui concerne les contentieux administratifs, il existe deux étapes et procédures : l'étape préliminaire et l'étape judiciaire développée devant la cour. Les autorités administratives jouent un rôle prééminent dans la réalisation de l'étape préliminaire :

- contrôle interne (au sein de l'autorité) ;
- contrôle hiérarchique (par l'autorité supérieure dans la hiérarchie) ;
- procédure préalable (recours administratif hiérarchique)

Dans ces formes de contrôle, justifiées par la nécessité d'éviter des contentieux administratifs débouchant sur des procès, les autorités administratives ont la possibilité d'identifier et de corriger les actes administratifs qu'elles sont sur le point d'émettre ou qu'elles ont émis, mais qui ne sont pas encore appliqués au civil et qui sont susceptibles de nuire aux droits et intérêts légitimes des citoyens dans leur bon droit, à qui ils sont destinés.

Une étape intermédiaire est le contrôle exercé par les juridictions administratives sous la forme d'un contrôle réalisé par les organismes compétents, dans le système des organismes d'administration publique, contrôle relatif à la légalité d'une certaine catégorie d'actes administratifs déterminés par la loi. Cette forme de contrôle est finalisée par les actes administratifs de la juridiction qui sont soumis au contrôle judiciaire de la cour. Conformément à la Constitution, les juridictions administratives spéciales sont facultatives et gratuites. Citons par exemple la juridiction administrative spéciale établie pour les questions de contrats d'acquisition publique, de contrats de concession de travaux publics et de contrats de concession de services, réglementées par la Loi n° 101/2016 sur les recours en lien avec la passation de marchés publics, les contrats de concession de travaux et la concession de services. Cette loi stipule que la décision prise par le Conseil national de résolution des plaintes en tant que juridiction spéciale peut faire l'objet d'une action en justice devant la cour d'appel qui statue définitivement.

61. Organes indépendants non juridictionnels compétents en matière de litiges administratifs

Le Médiateur est l'autorité publique indépendante ayant pour but la défense des droits et libertés des personnes dans leurs relations avec les autorités publiques.

Lorsque le Médiateur estime qu'un acte administratif est illégal ou lorsqu'il constate un abus de pouvoir d'une autorité administrative, il peut déposer auprès de la juridiction compétente en matière de contentieux administratif une plainte à ce sujet. Dans cette situation, la personne qui informe l'institution devient le demandeur (plaignant).

62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

Avant la notification de la cour, les contentieux entre les personnes lésées et les autorités administratives peuvent être résolus lors de la procédure administrative préliminaire lorsque l'administration satisfait les requêtes et plaintes des personnes.

Après la notification de la cour, les contentieux liés aux droits administratifs peuvent être réglés si les autorités convoquées acceptent une résolution à l'amiable satisfaisant les exigences des personnes lésées. Cela peut conduire à un désistement ou à une décision établissant que le contentieux n'a plus d'objet. Cette façon de résoudre les contentieux administratifs n'équivaut pas à une conciliation ou une transaction conforme aux règles de procédure du droit civil commun.

La Loi sur les contentieux administratifs ne prévoit pas la procédure d'arbitrage comme moyen de résoudre les contentieux administratifs relatifs à des actes administratifs en général.

Néanmoins, la procédure d'arbitrage fournie par le Code de procédure civile est applicable aux contrats administratifs.

IV – ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNEES STATISTIQUES

A. MOYENS MIS A DISPOSITION DE LA JUSTICE DANS LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION

63. Budget moyen affecté à la justice

En Roumanie, la juridiction administrative ne dispose pas d'une organisation indépendante et distincte, différente de la juridiction de droit commun.

Le contrôle de la légalité des actes administratifs est mené à bien par les juges spécialisés dans les questions administratives et par les chambres des contentieux administratifs des tribunaux, des cours d'appel et de la Haute cour de cassation et de justice.

En conséquence, aucun budget n'est alloué à la juridiction administrative. Elle est financée par le budget alloué à chaque juridiction. Ainsi, les montants nécessaires au contrôle de la légalité des actes administratifs ne peuvent pas être divisés.

64. Nombre de magistrats

En date du 1^{er} juillet 2017, la Haute cour de cassation et de justice compte 120 juges et 114 assistants judiciaires.

La Haute cour de cassation et de justice ne dispose d'aucune indication du nombre précis de juges spécialisés dans les questions de contentieux administratifs et fiscaux au niveau des autres juridictions. Il convient de mentionner que nombre des cours d'appel et des tribunaux sont dotés de chambres mixtes pour la résolution des affaires civiles et aussi des litiges administratifs.

65. Pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration

Au niveau de la Haute cour de cassation et de justice, sur un total de 120 juges et 114 assistants judiciaires, 31 juges (environ 25 %) et 24 assistants judiciaires (21 %) sont affectés à la chambre des contentieux administratifs et fiscaux.

66. Assistants de justice

Voir la réponse au point 65.

Le métier d'assistant judiciaire (magistrat assistant) est représenté à la Haute cour de cassation et de justice depuis 1925. On ne retrouve cette fonction qu'à la Haute cour et la Cour constitutionnelle.

Elle n'est pas spécifique aux juridictions inférieures (cours d'appel, tribunaux et juridictions du premier degré).

L'assistant judiciaire (magistrat assistant) participe aux audiences, rédige les conclusions, participe avec une voix consultative et rédige les décisions, conformément à la répartition des tâches de tous les membres de la formation collégiale décidée par le président.

67. Ressources documentaires

La Haute cour de cassation et de justice possède une bibliothèque et un centre de documentation et d'information sur le droit européen. À l'automne 2001, le Gouvernement des Pays-Bas a effectué par le biais du programme de coopération MATRA une donation à la bibliothèque de la Haute cour. Cela a permis de réorganiser les collections et de réaliser l'inventaire du fonds de livres existant, ainsi que l'élaboration d'une synthèse du droit à l'aide des toutes dernières ressources en matière de documentation et d'information.

68. Moyens informatiques

Tous les juges et assistants judiciaires au sein de la Haute cour de cassation et de justice bénéficient d'un ordinateur doté de programmes d'accès à la source des informations au format électronique (législation, ouvrages et sélection de la jurisprudence).

69. Sites Internet des juridictions et autres organes compétents

Le site Web de la Haute cour de cassation et de justice, dont l'adresse est www.sci.ro, contient des informations à jour sur les activités de la cour. La page Web est disponible en langue roumaine et en anglais.

B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES

70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année

Le nombre de nouvelles demandes enregistrées auprès de la chambre des contentieux administratifs et fiscaux de la Haute cour de cassation et de justice est réparti comme suit :

2015	2016	2017 (6 premiers mois)
5 109	5 724	3 232

71. Nombre de dossiers traités chaque année

Le nombre d'affaires résolues par la chambre des contentieux administratifs et fiscaux de la Haute cour de cassation et de justice est réparti comme suit :

2015	2016	2017 (6 premiers mois)
4 044	3 684	2 498

72. Nombre de dossiers non traités

Le nombre d'affaires en cours auprès de la chambre des contentieux administratifs et fiscaux de la Haute cour de cassation et de justice est réparti comme suit :

2015	2016	2017 (6 premiers mois)
5 772	7 812	8 546

73. Délai moyen de jugement

Année	Jusqu'à 2 mois	2 à 4 mois	4 à 6 mois	Plus de 6 mois
2014	735	275	128	3 710
2015	494	272	288	2 990
2016	529	302	270	2 583
2017 (6 premiers mois)	516	241	129	1 612

74. Pourcentage et taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures

La Haute cour de cassation et de justice ne dispose pas de données statistiques de ce genre.

75. Volume des litiges par domaine

Pour les autres juridictions spécialisées dans les contentieux administratifs et fiscaux (cours d'appel et tribunaux), selon le Rapport sur l'état de la justice de 2016 publié sur le site du Conseil supérieur de la magistrature, les données statistiques sont les suivantes :

- Cours d'appel : affaires en cours, 203 974, dont 28,70 % sont des contentieux administratifs et fiscaux ;
- Tribunaux : affaires en cours, 733 709, dont 28,70 % sont des contentieux administratifs et fiscaux.

C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

76. Travaux et études sur l'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques

À l'heure actuelle au niveau de la Haute cour de cassation et de justice, il n'existe ni études ni travaux de ce genre disponibles.