



*Consiglio di Stato*



**Séminaire organisé par le Conseil d'Etat d'Italie et l'ACA-  
Europe**

**“Droit, tribunaux et lignes directrices pour  
l’administration publique”**

Fiesole (Florence), automne 2021

**Réponses au questionnaire : Roumanie**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne



## PRÉSIDENTE ITALIENNE DE L'ACA – EUROPE

FIESOLE (FLORENCE), 19 OCTOBRE 2020

### « DROIT, JURIDICTIONS ET LIGNES DIRECTRICES APPLICABLES AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES »

#### *QUESTIONNAIRE*

#### *ROUMANIE*

#### **1. Introduction**

1.1 Le séminaire qui se tiendra à Fiesole, les 19 et 20 octobre 2020, à l'Institut universitaire européen, est la première réunion organisée par la présidence italienne.

Comme cela a été expliqué, lors de la présentation initiale du programme de la future présidence italienne, son leitmotiv sera d'accroître et développer la valeur et l'expérience du « dialogue horizontal » entre les plus hautes juridictions administratives nationales. L'objectif à cet égard est de créer et développer une culture et des normes communes en matière de contrôle juridictionnel de l'activité des autorités publiques.

Ce « dialogue horizontal », mieux que le « dialogue vertical », met l'accent sur l'examen et la comparaison des modalités de prise de décision et de conduite en matière judiciaire, ainsi que sur l'incidence des décisions sur les activités des autorités publiques.

Le dialogue horizontal entre les juridictions des États membres est le meilleur moyen de parvenir à une véritable citoyenneté européenne. Il faut comprendre par là un niveau commun de protection juridique pour les citoyens et les entreprises établis en Europe, dans leurs relations avec les pouvoirs publics.

1.2 L'objectif du présent questionnaire et du séminaire qui suivra est de mieux comprendre les similitudes et les différences entre nos systèmes juridiques, notamment en ce qui concerne :

- a) L'interprétation de la loi par les juges
- b) L'effet contraignant des décisions, soit pour veiller à ce que les juges se conforment aux déclarations nomophylactiques des juridictions administratives suprêmes (JAS) soit pour donner des lignes aux actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires

- c) L'effet des jugements administratifs sur l'activité de l'administration publique et leur exécution
- d) Le rôle consultatif de la JAS, le cas échéant

1.3. Le séminaire abordera les sujets suivants :

- a) La méthode employée par les juridictions administratives dans l'interprétation de la loi, en mettant l'accent sur les critères appliqués par les juges (y compris la référence à la *ratio legis*, aux travaux préparatoires et à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant, etc.). Un accent particulier sera mis sur les outils soutenant l'activité judiciaire pour ce qui concerne les services de classification et d'archivage des décisions, par exemple les bases de données et les instruments d'IA.
- b) L'application de la loi par la Cour, avec une référence spécifique aux déclarations nomophylactiques de la JAS. La stabilité jurisprudentielle et la prévisibilité des décisions sont des valeurs importantes liées aux principes généraux affirmés par la Cour de justice, tels que la sécurité juridique, la possibilité pour les citoyens et les entreprises de prévoir les conséquences de leurs agissements, ainsi que la protection des attentes légitimes. Une attention particulière sera dès lors accordée aux modalités et aux procédures, le cas échéant, par lesquels les JAS assurent le respect des déclarations nomophylactiques dans le système administratif.  
L'« effet contraignant ou directeur » des décisions de la Cour Suprême : ce sujet vise à favoriser la compréhension partagée de la capacité des décisions administratives à engager l'administration publique dans l'exercice ultérieur de ses compétences. Il aborde non seulement l'effet contraignant sur les affaires tranchées, mais analyse également les décisions comme des instruments permettant d'orienter les actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires (décisions faisant office d'orientations).
- c) Au cours du séminaire, nous nous pencherons également sur l'exécution du jugement administratif, lorsque l'administration publique ne s'y conforme pas spontanément et correctement, en insistant tout particulièrement sur les mesures d'exécution judiciaires prévues par chaque juridiction, le cas échéant.
- d) Enfin, une brève session sera consacrée au rôle consultatif de la JAS, le cas échéant, et à son influence sur l'action administrative.

1.4 Le séminaire a pour objectif de permettre à chaque JAS de mieux comprendre le processus décisionnel qui sous-tend les décisions des autres JAS, mais aussi leur impact sur l'activité des pouvoirs publics.

Dans une démocratie constitutionnelle, les juridictions administratives sont considérées comme un acteur essentiel de l'interaction entre la loi et l'administration.

L'objectif, pour rappel, est de déterminer s'il est possible de trouver ou de développer une méthode homogène pour contrôler la manière dont les administrations publiques exercent leurs pouvoirs et pour garantir un niveau uniforme de protection juridique aux citoyens et aux entreprises, dans tous les États membres.

Le questionnaire ci-après constitue un exercice initial de collecte d'informations dont le but est de clarifier l'interaction des juridictions administratives avec la loi, d'une part, et l'administration, d'autre part, afin de garantir la sécurité, la légalité et la qualité de la justice pour les citoyens et les institutions publiques.

## SESSION I

### LA MÉTHODE D'INTERPRÉTATION DE LA LOI ET SON APPLICATION PAR LES JURIDICTIONS

#### 1. Le rôle des JAS dans l'interprétation de la loi

1.1. Votre système juridique prévoit-il des règles générales pour l'interprétation de la loi ?

Non

Oui

1.2. Quel est le niveau des règles générales servant à interpréter la loi ?

Loi

Règlement

Lignes directives

Décisions de la Cour suprême

Autres

Veillez expliquer et donner un exemple.

*Réponse roumaine : les règles générales d'interprétation de la loi se trouvent dans le Code civil, le Code de procédure civile. En ce qui concerne le droit pénal, les critères d'interprétation sont prévus par la Constitution.*

1.3 Quels sont les critères d'interprétation de la loi ?

- X Interprétation littérale
- X Référence à la raison d'être de la loi (la *ratio legis*)
- X Cohérence au sein du système juridique
- X Référence aux travaux préparatoires
- Référence à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant
- Autres

Expliquez si nécessaire :

1.4. Quels critères les juges appliquent-ils en cas de vide juridique ?

- X Analogie (référence à la *ratio* similaire d'autres règles)
- X Principes généraux du système légal
- Autres : coutumes, usages professionnels

Expliquez si nécessaire.

*Réponse italienne : Conformément à l'article 1 alinéa 2 du Code civil roumain (Les sources du droit civil : « Dans les cas non-prévus par la loi s'appliquent les usances, et dans leur absence, les dispositions légales relatives aux situations pareils, et lorsqu'il n'existe pas de telles dispositions, les principes généraux du droit.*

*Cela n'est pas possible en matière pénale où il est interdit l'interprétation par analogie (Code pénal).*

1.5. La JAS élabore-t-elle des critères généraux d'interprétation ?

- X Non
- Oui

Veillez expliquer et donner un exemple.

*La JAS peut néanmoins préciser, dans une affaire spécifique, comment interpréter la loi applicable en l'espèce, ut singuli.*

1.6 Lorsqu'elle statue, dans quelle mesure la juridiction prend-elle en compte les éléments suivants, et dans quelles limites ?

- Le droit de l'UE (Charte de Nice, règlements de l'UE, directives de l'UE) et les décisions des juridictions de l'UE :

Jamais  Rarement  Parfois  Souvent

- La Convention européenne des droits de l'homme et les principes généraux énoncés par la CEDH :

Jamais  Rarement  Parfois  Souvent

- Les clauses générales de proportionnalité et de caractère raisonnable :

Jamais  Rarement  Parfois  Souvent

- Les déclarations (ou la jurisprudence) des juridictions d'autres pays dans des affaires similaires :

Jamais  Rarement  Parfois  Souvent

- Les intérêts généraux en jeu (l'ordre et la sécurité publics, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs, les effets économiques, financiers et sociaux sur le marché du travail) :

Jamais  Rarement  Parfois  Souvent

- Les résultats d'analyses de l'impact réglementaire (AIR), le cas échéant ;

Jamais  Rarement  Parfois  Souvent

- L'impact de la décision :

Jamais  Rarement  Parfois  Souvent

Autres

Veillez préciser.

## 2. Outils soutenant l'activité judiciaire

2.1. La Cour administrative suprême compte-t-elle des services chargés de classer les décisions et d'en rédiger les résumés ?

Non

Oui

*Réponse italienne : Il existe la Direction Législation, Etudes, Documentation et IT, chargée de classer les décisions les plus importantes de la Haute Cour de Cassation et de Justice et d'en rédiger les résumés.*

2.2. Quelles autres activités ces services effectuent-ils ?

Préparation de documentation utile pour les décisions les plus importantes de la JAS

- Etudes comparatives
- Informations sur les nouveaux développements du droit et de la jurisprudence
- Formation des juges
- Autres activités

Veillez préciser.

2.3. Les décisions des juridictions administratives sont-elles conservées dans une base de données libre d'accès, dans laquelle des recherches peuvent être effectuées ?

- Non
- Oui

Veillez expliquer.

*Réponse italienne : Sur le site du Ministère de la Justice, on a toute la jurisprudence, l'accès étant gratuit.*

2.4. Quel type de base de données les juges administratifs consultent-ils dans leur travail quotidien ?

- Des bases de données publiques et libres
- Des bases de données privées, fournies par leur institution
- Autres

Veillez expliquer.

*Réponse roumaine : Les juges ont accès à une gamme complète d'équipements techniques (ordinateurs, ordinateurs portables, téléphones mobiles, tablettes etc.). Ils ont gratuitement accès à des bases de données publiques.*

2.5. Existe-t-il des projets mettant en œuvre des systèmes avancés d'intelligence artificielle opérant dans le processus de prise de décision et/ou pour la préparation des décisions ?

- Non
- Oui

2.6 Dans l'affirmative, expliquez le rôle des systèmes d'IA dans le processus de prise de décision (par exemple, la rédaction des décisions finales, l'appui aux juges pour certains aspects importants de l'affaire, comme le calcul des dommages, etc.)

*Réponse roumaine : Il n'existe pas encore de projet mettant en œuvre des systèmes d'IA pour la rédaction du contenu des décisions finales.*

1. L'application de la loi : les décisions « nomophylactiques » dans le système judiciaire administratif
  
2. 3.1. Les décisions de la JAS ont-elles un effet contraignant sur les juridictions inférieures ?
3.  Non
4.  Oui
5.  Seulement si la JAS adopte sa décision avec une composition spéciale

*Réponse italienne : Non, généralement. La décision de la JAS n'a pas d'« effet contraignant », mais un effet uniquement persuasif, étant donné qu'elle fournit des lignes directrices pour l'activité d'interprétation des juridictions inférieures.*

3.2. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, quel est le pourcentage des affaires traitées par les juridictions inférieures qui sont conformes aux décisions de la JAS ?

- Moins de 25%
- De 25% à 50%
- De 50% à 75%
- De 75% à 100%

3.3. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, comment la cohérence et la prévisibilité des décisions sont-elles assurées ?

Veillez expliquer et donner un exemple.

*Réponse roumaine : Deux types de décisions, les décisions adoptées dans le recours dans l'intérêt de la loi et les décisions préjudicielles pour solutionner une question de droit, sont obligatoires. Elles ont le rôle d'assurer l'unification de la jurisprudence.*



3.4. Lorsqu'il s'agit de résoudre des conflits jurisprudentiels ou d'énoncer des principes de droit, la JAS travaille-t-elle dans une composition spéciale (comme une assemblée plénière ou un panel plus large) ?

- Non
- Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

*Réponse italienne : La JAS, lorsqu'elle énonce un principe de droit ou d'interprétation, dans la voie du recours dans l'intérêt de la loi, elle siège en assemblée plénière formée de 2 /3 de juges, plus le président de la Cour qui la préside ; alors que la composition normale pour les affaires ordinaires est de trois juges. La Roumanie n'a pas de conseil d'Etat, elle a au niveau de la Haute Cour de Cassation et de Justice une Chambre administrative et fiscale, qui joue le rôle du Conseil d'Etat.*

3,5. Existe-t-il une procédure spécifique pour soumettre une question à la JAS travaillant en composition spéciale ?

- Non
- Oui

*Réponse italienne : Il existe des règles de procédure spécifiques, concernant la procédure de renvoi d'une question préjudicelle afin de résoudre une question de droit*

*Le pouvoir de renvoyer une question à l'assemblée plénière appartient aux tribunaux inférieurs qui jugent en dernier jugement. Les parties ne peuvent en aucun cas saisir directement la Cour : elles peuvent seulement demander qu'une question soit renvoyée par le président de la formation de jugement.*

*Les juges de première instance ne sont pas habilités à saisir la Haute Cour.*

3.6. Si la réponse à la question 3.5 ci-dessus est affirmative et qu'un juge de la JAS n'est pas d'accord avec le principe affirmé, que peut-il/elle faire ?

- Il est impossible d'être en désaccord.
- Il est possible de prendre une décision différente, en indiquant les motifs.
- Un nouveau renvoi à la juridiction est nécessaire.

3.7. Des mécanismes organisationnels permettent-ils de garantir et de promouvoir la cohérence de la jurisprudence entre les différentes sections de la JAS ou avec une autre Cour suprême, le cas échéant (par exemple, des réunions périodiques entre les juges ou entre les présidents) ?

Non

Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

*Réponse roumaine : Ce sont organisées périodiquement des visio-conférences avec les juridictions inférieures et des visites des juges suprêmes aux cours d'appel.*

2.8. Si votre système judiciaire comporte des juridictions administratives séparées des autres juridictions (civiles), quel organe ou juridiction est-il habilité à résoudre les conflits de compétence entre juridictions administratives et ordinaires ? (comme le *Tribunal des Conflits*).

*Réponse roumaine : L'organe compétant à résoudre les conflits entre les chambres administratives et celles de droit commun est la Cour de cassation, mais, la Roumanie n'a pas des juridictions administratives séparées.*

## **SESSION II**

### **L'IMPACT DES DÉCISIONS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE SUPRÊME SUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR DE L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE**

1. Dans quelle mesure la décision administrative engage-t-elle l'administration publique dans l'exercice subséquent de son pouvoir ?

Veuillez expliquer.

*Réponse roumaine : Si la Cour a décelé une violation substantielle de la loi, l'administration est tenue, en vertu de la décision, de ne pas répéter cette violation et d'agir en conséquence, dans l'affaire spécifique. Si aucune marge d'appréciation n'est laissée, il peut arriver que la décision contraigne l'administration à adopter une mesure favorable pour s'y conformer.*

2. La décision d'un juge administratif peut-elle influencer le travail des administrations publiques même au-delà du contexte objectif et subjectif de l'affaire tranchée ?

- Non
- Oui

Veillez expliquer.

*Réponse roumaine : C'est pareil comme en Italie. En règle générale, les effets d'un jugement administratifs sont limités aux parties impliquées dans le procès. Néanmoins, dans certains cas exceptionnels, l'annulation d'une mesure administrative peut également produire des effets ultra partes. C'est le cas lorsqu'un règlement est annulé, ou lorsque la mesure administrative annulée a un effet indivisible, impliquant de nombreuses personnes.*

*Un jugement administratif peut avoir un effet persuasif sur le travail des administrations publiques, même au-delà du contexte objectif et subjectif de l'affaire jugée, lorsqu'elle est appliquée à des affaires similaires. L'administration doit tenir compte des décisions antérieures de la JAS.*

3. Selon les règles ou pratiques réglementaires, les effets d'une décision administrative peuvent-ils être étendus par l'administration elle-même au-delà de l'affaire tranchée ?

- Non
- Oui

Veillez expliquer.

*Réponse roumaine : Il n'est pas permis par la loi.*

### **SESSION III**

#### **MISE EN APPLICATION ET EXÉCUTION DES DÉCISIONS**

1. Existe-t-il dans votre système une procédure juridique spécifique visant à contrôler et garantir l'exécution intégrale et complète de la décision ?

- Non
- Oui

*Réponse roumaine : Non, le système d'exécution est le même que pour toutes les décisions civiles.*

1.1 Si la réponse à la question 1 ci-dessus est affirmative, dans quel pourcentage des cas ces mesures sont-elles utilisées ?

*Réponse roumaine : Pas le cas.*

2. S'il n'existe pas de procédure spécifique, comment votre système garantit-il la pleine exécution de la décision ?

*Réponse roumaine : Il s'applique le Code de procédure civile.*

3. Si cette mesure judiciaire existe, requiert-elle que la décision soit définitive ?

Non

Oui

Veillez expliquer.

*Réponse roumaine : Dans l'absence du caractère définitif, la décision ne peut être mise en exécution.*

4. Les juges ont-ils pouvoir de substitution, directement ou par l'intermédiaire d'un auxiliaire *ad hoc*, en cas de non-exécution ou d'exécution partielle ou incorrecte des décisions ?

Non

Oui

Veillez préciser.

*Réponse roumaine : -*

5. L'administration (et/ou le fonctionnaire) est-elle responsable des dommages liés à la non-exécution ou à l'exécution incorrecte de la décision ?

Non

Oui

5.1. Si la réponse ci-dessus est affirmative, le juge administratif est-il compétent pour statuer sur l'action en réparation ?

Veillez expliquer et donner un exemple.

*Réponse roumaine : Il faut assigner en justice le fonctionnaire ou l'administration coupable afin que le juge se prononce sur les dommages.*

## SESSION IV

### LE RÔLE CONSULTATIF DE LA JAS (LE CAS ÉCHÉANT) ET SON IMPACT SUR L'ACTION ADMINISTRATIVE

*En Roumanie, la JAS n'a pas un rôle consultatif.*

1. La JAS exerce-t-elle des fonctions consultatives pour le gouvernement ou pour l'administration publique ?

Non

Oui

1.1 Si la réponse à la question ci-dessus est affirmative, veuillez préciser le type d'actes auxquels s'appliquent les fonctions consultatives.

*(D'autres options sont possibles)*

Actes législatifs primaires (du parlement ou du gouvernement)

Actes réglementaires gouvernementaux et ministériels

Résolution de questions spécifiques, à la demande d'une administration publique, sur l'interprétation d'une loi ou dans la définition d'une matière spécifique

Autre

Veillez préciser.

*Réponse roumaine : Non applicable*

2. L'avis de la JAS dans son rôle consultatif est :

Facultatif et non contraignant

Obligatoire et contraignant

- Obligatoire mais non contraignant
- Facultatif et, une fois requis, contraignant
- Cela dépend des circonstances (veuillez préciser).

*Réponse roumaine : Non applicable*

3. Dans l'exercice de ses fonctions consultatives, la JAS peut-elle consulter des experts en matière économique ou statistique, afin d'évaluer l'impact économique et social des réglementations ?

- Non
- Oui
- Dans certaines circonstances seulement (veuillez préciser)

*Réponse roumaine : Non applicable.*

4. Existe-t-il des formes de collaboration des juges administratifs à l'activité du gouvernement ou des administrations publiques ? (comme le détachement de magistrats individuels pour diriger les bureaux législatifs d'un ministère ou en tant que membres d'une autorité indépendante, la participation à des commissions d'étude, etc.)

- Non
- Oui

5. La fonction consultative de la JAS peut-elle également consister à résoudre un litige spécifique en servant de mode alternatif de résolution des litiges ?

- Non
- Oui