

## LE DROIT A UNE BONNE ADMINISTRATION - *IN STATO NASCENDI* EN ROUMANIE\*

### THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION - *IN STATO NASCENDI* IN ROMANIA

Genoveva Vrabie<sup>1</sup>

I. Partie intégrante du Traité de Lisbonne, la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.<sup>2</sup> Si la plupart de ses réglementations se retrouvent dans des actes antérieurs, – comme par exemple les normes juridiques de la Charte Européenne des Droits de l'Homme<sup>3</sup>, de la Charte sociale européenne et de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, et pas seulement –, celles que nous voulons commenter en ce qui suit représentent une nouveauté qui signifie, sans doute, une extension des principes démocratiques à des sphères de relations qui n'étaient pas envisagées précédemment. Nous faisons référence, principalement, au „droit à une bonne administration”, prévu par l'art. 41.

Ce texte dispose:

(1) Toute personne a le droit de voir ses affaires *traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable* par les institutions et organes de l'Union.

(2) *Ce droit comporte* notamment:

---

<sup>1</sup> Professor Genoveva Vrabie, Ph.D., is the Rector of "Mihail Kogălniceanu" University, Iași

Contact: Tel. +40 232 212416; Fax +40 232 27982; rectorat@umk.ro

\* Rapport présenté à l'Atelier organisé par L'ECOLE NATIONALE D'ETUDES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES, le 13 novembre 2009

<sup>2</sup> Le Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999) a considéré utile de réunir les différents droits fondamentaux dans un texte unique : la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. Celle-ci a été signée le 7 décembre 2000, lors du Conseil européen de Nice, qui ne lui a pas conféré une force contraignante. Mais ce texte a déjà servi de source d'inspiration aux juges communautaires, et pas seulement.

A préciser que l'art. 6 de la version consolidée du Traité sur l'Union Européenne dispose que: „L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne* du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle *a la même valeur juridique que les traités*” (n.s.).

En ce qui concerne la dénomination de cet acte – „Charte”, voir: E. Picard, Note sur les expressions „Charte des droits fondamentaux” – „Charte constitutionnelle”, Colloque Chaire Jean Monnet „La conférence intergouvernementale 2000 au-delà”, Bruxelles, 6-7 juillet 2000.

<sup>3</sup> La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne rassemble toutes les sources actuelles d'inspiration du juge communautaire : elle contient, en fait, les principes généraux visés par la Convention Européenne des Droits de l'Homme, ceux qui découlent des traditions constitutionnelles communes des Etats membres, tout comme les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union et les droits économiques et sociaux, tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

- a) *le droit de toute personne d'être entendue* avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;
- b) *le droit d'accès* de toute personne *au dossier qui la concerne*, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires;
- c) l'obligation pour l'administration de *motiver ses décisions*;
- (3) Toute personne a droit à la *réparation* par la Communauté *des dommages* causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres;
- (4) Toute personne *peut s'adresser* aux institutions de l'Union dans *une des langues des traités* et doit recevoir une réponse dans la même langue". (n.s.)

2. Il faut préciser que cet article est inclu dans le Chapitre V de la Charte – intitulé "Citoyenneté" – et qu'il doit être interprété à la lumière des autres textes compris ici, en particulier en étroite liaison avec les art. 43 et 44. Ainsi, à la lumière de l'art. 43, qui régit le Médiateur Européen, nous comprenons que les "problèmes" auxquels l'art. 41 fait référence appartiennent au "domaine administratif", le médiateur pouvant être saisi par tout citoyen de l'Union Européenne "en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de Justice de l'Union Européenne dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle". A la lumière de l'art. 44, qui régit le droit d'adresser des pétitions au Parlement Européen, nous comprenons que la saisie en cas de non respect du droit à une bonne administration peut être adressée à toute structure de l'Union Européenne, à l'exclusion du Parlement Européen. Les principes consacrés dans l'art. 41 régissent seulement les faits et les actes administratifs, les rapports entre les citoyens de l'Union Européenne et ses institutions, ses organes gouvernés par les règles du droit administratif, y compris ceux entre les citoyens de l'Union Européenne et la Cour de Justice de l'Union Européenne, qui ne sont pas liés à l'exercice de la fonction juridictionnelle.

Pour déterminer les limites de son application et son contenu exact, l'art. 41 doit être interprété en étroite liaison avec les autres normes du Traité de l'Union Européenne et les textes de droit dérivé, tels que ceux relatifs au principe de la transparence<sup>4</sup>, au droit d'accès aux documents<sup>5</sup>, etc. Enfin, si les dispositions de l'art. 41 de la Charte seront appliquées dans notre pays, conformément à l'art. 148 alinéa 2 de la Constitution<sup>6</sup>, nous devons tenir compte des réglementations connexes du droit roumain, relatives au contenu du droit à une bonne administration, tel qu'il est consacré dans la Charte. Nous pensons, principalement, à l'art. 51 de la Constitution, qui consacre le „droit de pétition” (qui, chez nous, concerne toutes les autorités publiques), à l'art. 21, concernant le „libre accès à la justice”, où le „délai raisonnable”, l'„équité” et l'„impartialité” sont invoqués en relation avec le droit à l'action, avec les litiges qui se déroulent devant les instances judiciaires, à l'art. 52, qui régit le „droit de la personne lésée par une autorité publique”, consacrant, entre autres, le principe de la réparation des dommages causés par un acte administratif (principe présent aussi dans l'art. 41 de la Charte, et qui constitue l'objet de nos préoccupations dans ce contexte), aux articles 4 et 16, qui consacrent l'unité du peuple roumain et l'égalité de droits, à l'art. 31, qui prévoit le droit de la personne d'accès à toute information, à l'art. 32 alinéa 3, qui consacre le droit des personnes appartenant aux minorités

---

<sup>4</sup> Voir Jean-François Renucci, Tratat de drept european al drepturilor omului (Traité de droit européen des droits de l'homme), București: Editions Hamangiu, 2009, p. 788.

<sup>5</sup> Idem, p. 707.

<sup>6</sup> Ce texte dispose: „(2) Suite à l'adhésion, les dispositions des traités constitutifs de l'Union européenne, ainsi que les autres réglementations communautaires à caractère obligatoire, ont priorité par rapport aux dispositions contraires contenues par les lois internes, avec l'observation des dispositions de l'acte d'adhésion.”

nationales d'apprendre dans leur langue maternelle, à l'art. 50, qui prévoit la protection des personnes handicapées et la réalisation d'une politique nationale d'égalité des chances, tout comme à beaucoup d'autres textes qui renvoient à la transparence, à l'efficacité et la cohérence de l'acte administratif, à l'obligation d'une autorité publique de motiver sa décision etc.

3. Passant au-dessus des maladroites de la rédaction du droit à une bonne administration, rédaction dans laquelle le droit subjectif „includ” (ne suppose pas) „l'obligation de l'administration de motiver ses décisions” et le contenu de ce droit est déterminé d'une telle façon que ses éléments essentiels manquent – „traitement impartial, équitable...” – nous devons souligner: 1) la nécessité de préciser et de détailler les droits subjectifs qui découlent de ce principe et 2) les difficultés à venir pour les institutions et les organes qui appliqueront les règles inscrites dans l'art. 41 et les articles étroitement liés à celui-ci (comme, par exemple, les articles 44, 51 et 52). Nous faisons référence, en particulier, aux difficultés d'identification des „principes généraux communs du droit des Etats de l'Union Européenne”, – auxquels renvoie l'art. 41, alinéa 3 de la Charte – et des „traditions constitutionnelles communes des Etats membres”, évoquées par l'art. 52, alinéa 4<sup>7</sup>, mais pas seulement. A cet égard, il convient de relever le caractère elliptique de l'art. 51 alinéa 1 de la Charte, qui, établissant le „domaine d'application”, affirme que ses dispositions „s'adressent aux institutions

---

<sup>7</sup> Les difficultés d'interprétation n'ont pourtant pas empêché la Cour de Justice des Communautés Européennes, dans sa démarche de déceler des „traditions constitutionnelles communes aux Etats membres”. Ainsi, depuis presque 40 ans (Voir: CJCE 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, cause 11/1970, Collection CJCE, p. 1125), lorsqu'elle doit interpréter une norme nationale constitutionnelle par rapport à une norme communautaire, elle s'inspire des traditions constitutionnelles des Etats membres. A cet égard, l'instance européenne a affirmé même qu'elle ne pourrait pas admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par les constitutions (CJCE 13 décembre 1970, Hauer, Collection CJCE, p. 3727). Suivant une ligne ascendante en ce qui concerne l'invocation des traditions constitutionnelles communes dans la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, on a arrivé à ce qu'aujourd'hui on parle de leur „communautarisation”. Concernant ce problème, Jean-François Renucci montre que „malgré l'importance de la Convention européenne des droits de l'homme en tant que source d'inspiration du juge communautaire, les traditions constitutionnelles des Etats membres jouent un rôle important”, bien qu'à l'origine la jurisprudence communautaire soit moins favorable, situation qui s'explique par le fait que les juges de Luxembourg craignaient son utilisation afin de saper la priorité du droit communautaire. (Jean-François Renucci, op. cit., p. 702-703).

L'art. 6 du Traité de Lisbonne dispose que l'Union Européenne reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. A souligner que le dernier alinéa de cet article prévoit: „Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et qu'ils résultent des *traditions constitutionnelles communes des Etats membres*, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux” (n.s.).

Concernant ce problème, voir aussi P. Pescatore, Le recours dans la jurisprudence de la CJCE à des normes déduites de la comparaison des Etats membres, Revue internationale de droit comparé, 1980, p. 337 et sv. et F. Moderne, La notion de droit fondamental dans les traditions constitutionnelles des Etats membres de l'Union européenne, in F. Sudre, H. Labayle, Réalité et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux, Bruylant, 2000, p. 35, et sv.

et organes de l'Union Européenne...”, excluant, de cette façon, les citoyens européens, principaux „bénéficiaires” des droits énoncés ici. Il faut également saisir l'incertitude de l'affirmation contenue dans l'art. 51 alinéa 1, conformément à laquelle les dispositions de la Charte s'adressent aux Etats membres de l'Union Européenne „*uniquement* au cas où ceux-ci mettent en application le droit de l'Union” (n.s.). A cet égard, il faut rappeler la règle inscrite dans l'art. 148 alinéa 2 de notre Constitution (règle rencontrée – sous des diverses formes – dans toutes les constitutions des Etats de l'Union Européenne), qui donne la priorité aux réglementations des traités constitutifs de l'Union Européenne par rapport aux dispositions contraires des législations nationales. En d'autres termes, la règle qui institue le droit à une bonne administration, en tant que norme communautaire, est obligatoire en plan national, les autorités étatiques ayant l'obligation de la respecter lorsqu'elles appliquent le droit communautaire et lorsqu'elles appliquent le droit interne.

4. La question qui s'impose est la suivante: Pouvons-nous parler de l'existence du droit à une bonne administration en Roumanie, dans notre législation?

Une première réponse pourrait être trouvée dans notre précédente affirmation concernant la priorité du droit communautaire. Dans ce cas, il s'agirait d'une application directe d'une règle communautaire. Tout citoyen roumain pourrait invoquer le droit à une bonne administration devant les autorités administratives et les autorités judiciaires<sup>8</sup>.

Une réponse plus détaillée doit, cependant, prendre en compte toutes les réglementations qui régissent les rapports entre les citoyens et les autorités, y compris celles constitutionnelles. Dans les textes légaux relatifs à ce domaine il faut identifier les règles qui expriment – sous une forme ou une autre, avec plus ou moins d'exactitude – des exigences du principe de la bonne administration dont le citoyen doit jouir. Des règles de droit matériel ou des règles procédurales – règles qui consacrent des droits en faveur du citoyen ou qui consacrent des obligations de l'Etat, des autorités publiques, s'instituant comme droits corrélatifs qui forment le contenu des rapports juridiques entre les autorités étatiques et les citoyens.

Prenant en compte le contenu du droit à une bonne administration tel qu'il est établi – même si incomplètement et défectueusement – par l'art. 41 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, nous devrions faire un tour de force dans la législation roumaine qui réglemente les relations entre les autorités publiques et les citoyens, pour identifier les règles en liaison avec celui-ci, qui font référence à une exigence ou l'autre de ce principe. Parmi ces exigences nous pouvons énumérer : le droit du citoyen d'être entendu avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre, l'obligation des autorités étatiques de traiter impartialement et équitablement toute personne qui doit résoudre un problème à l'aide d'un organe administratif, de lui résoudre le problème dans un délai raisonnable, de prendre une décision motivée, de couvrir le préjudice causé par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions et le droit de la personne intéressée de s'adresser à une institution en roumain ou dans la langue de la minorité dont elle fait partie.

Ne pouvant pas nous permettre une analyse exhaustive des problèmes cités, nous identifions seulement quelques normes constitutionnelles qui donnent expression à certaines exigences énoncées plus haut, en avançant la proposition que le droit à une bonne administration soit prévu *in terminis* dans la loi fondamentale à l'occasion de sa première révision. Nous pensons premièrement aux normes constitutionnelles qui consacrent l'égalité en droits (art. 16), et celles

---

<sup>8</sup> En ce qui concerne le caractère obligatoire de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, on a affirmé qu'elle „avait la vocation *a priori* de s'appliquer aux institutions de l'Union, et non directement aux Etats membres, idée exprimée en 2000, quand ceux qui l'ont rédigée pensaient plus à son contenu qu'à sa force juridique”. (Voir: Compte rendu Trav. Délégation 23, février 2000, in H. Haenel, L'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux, Cf. J.F. Renucci, op. cit., p. 731).

concernant le droit à l'information (art. 31), à celles qui réglementent le droit des citoyens de s'adresser aux autorités publiques par des pétitions (art. 51, alinéa 1), à l'exonération de taxes pour l'exercice du droit de pétition (art. 51, alinéa 3)<sup>9</sup>, à l'obligation des autorités publiques de répondre aux pétitions dans les délais et les conditions établis par la loi (art. 51, alinéa 4), à l'obligation de l'Avocat du Peuple de s'autosaisir au cas où certaines personnes sont lésées dans leurs droits par des actes ou des faits des autorités administratives (art. 59, alinéa 1), à l'utilisation de la langue maternelle des minorités nationales dans leurs relations avec les autorités de l'administration publique locale, dans les conditions énoncées par l'art. 120, et au droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'apprendre dans leur langue maternelle et d'être instruites dans cette langue (art. 32, alinéa 3).

Comme les normes constitutionnelles énoncées sont détaillées par des lois et d'autres actes normatifs, l'identification des règles qui donnent expression au principe de la bonne administration devrait être continuée aussi à ce niveau, ce que nous ne pouvons pas nous permettre dans ce contexte.

5. Considérant que le droit à une bonne administration se trouve *in stato nascendi* en Roumanie et que la tâche fondamentale de notre législateur est sa consécration expresse et la création de règles de détail qui suppriment le caractère déclaratif de la dite norme juridique et rendent efficaces les résultats de son application, nous exprimons notre satisfaction envers l'initiative communautaire d'élargir le domaine d'application de certains principes qui régissaient seulement le procès devant les instances judiciaires – comme la „résolution des causes dans un délai raisonnable” – au domaine des rapports administratifs et de démocratiser les procédures de cette nature par l'établissement des tâches qui reviennent aux structures de l'Union Européenne et à leurs agents d'„écouter” la personne concernée par une mesure individuelle qui pourrait lui porter atteinte, de motiver les décisions prises dans ces circonstances, de couvrir le préjudice causé par les autorités de l'administration ou ses agents dans l'exercice de leurs fonctions etc.

En même temps, nous exprimons l'espoir que l'addition d'un nouveau droit fondamental<sup>10</sup> à ceux déjà existants ne signifie pas seulement une nouvelle hypocrisie de la Constitution, comme celle concernant le „niveau de vie décent” (art. 47, alinéa 1) – que nous n'avons pas atteint, même après presque 20 ans de l'adoption de la loi fondamentale. Et, pour éviter cette situation, le principe qui sera inscrit dans le futur texte devra être détaillé, énoncé par des règles claires concernant les droits des citoyens et, surtout, les obligations des autorités étatiques, d'une telle manière que la traduction en justice de ceux qui violent le droit à une bonne administration mène à la réalisation du but poursuivi par la réglementation.

## REFERENCES

- Compte rendu Trav. Délégation 23, février 2000, in H. Haenel, L'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux, Cf. J.F. Renucci
- Moderne, F., La notion de droit fondamental dans les traditions constitutionnelles des Etats membres de l'Union européenne, in F. Sudre, H. Labayle, Réalité et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux, Bruylant, 2000
- Pescatore, P., Le recours dans la jurisprudence de la CJCE à des normes déduites de la comparaison des Etats membres, Revue internationale de droit comparé, 1980

---

<sup>9</sup> A remarquer, en passant, que la réglementation du droit roumain est plus „généreuse” que celle communautaire, qui ne prévoit pas d'„exonération de taxe” pour ceux qui s'adressent à certaines structures dans les conditions de l'art. 41 de la Charte.

<sup>10</sup> En ce qui concerne le syntagme „droits fondamentaux”, voir: E. Picard, *op. cit.*

- Picard, E., Note sur les expressions „Charte des droits fondamentaux” – „Charte constitutionnelle”, Colloque Chaire Jean Monnet „La conférence intergouvernementale 2000 au-delà”, Bruxelles, 6-7 juillet 2000
- Renucci, Jean-François, Tratat de drept european al drepturilor omului (Traité de droit européen des droits de l’homme), București: Editions Hamangiu, 2009
- Constituția României publicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003 (La Constitution de la Roumanie publiée dans le Journal Officiel de la Roumanie no.767, octobre 2003)
- TRAITE DE LISBONNE, Jurnalul Oficial C 306 din 17 decembrie 2007 (Journal Officiel C 306, le 17 décembre 2007)
- La Convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales et protocoles à ladite Convention, Série des Traités européens no. 5 comprend les nos 9, 44, 45, 46, 55, 114, 117, 118, 140), Conseil de l’Europe, 1998
- La Charte sociale européenne, Série des Traités européens no. 35, Conseil de l’Europe, Turin, 1961
- La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, Commission de la Communautés Européennes, Office des Publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1990
- CJCE 13 décembre 1970, Hauer, Collection CJCE
- CJCE 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, Cause 11/1970, Collection CJCE