



R O U M A N I E
HAUTE COUR DE CASSATION ET DE JUSTICE
Bureau des Relations Internationales
25, R. Batistei, sect.2, Bucarest, Roumanie
Tél. : 0040.21.313.76.56

À l'attention de M. Georges RAVARANI
Président de la Cour Administrative de Grand-Duché de Luxembourg

COLLOQUE DU 7 JUIN 2010

« PRÉVENIR DES ARRIÉRÉS DANS LA JUSTICE ADMINISTRATIVE »

QUESTIONNAIRE¹

Pour accélérer le cours de la justice administrative, il faut distinguer trois axes de réflexion : les techniques pour limiter l'afflux de recours (I), les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance (II) ainsi que les critères éventuels de l'évaluation de l'activité juridictionnelle et leur mise en œuvre (III).

I. Les techniques pour endiguer l'afflux de recours

- 1) La saisine du juge administratif requiert-elle le ministère obligatoire d'un avocat ? Si oui, existe-t-il des dérogations à cette exigence ? Des exigences de qualifications ou d'ancienneté de l'avocat existent-elles ?

Non, ce n'est pas le cas.

¹ Le présent questionnaire a été élaboré par le Prof. Dr. Rusen ERGEC, Université du Luxembourg.

- 2) **La compétence de la Cour administrative suprême se limite-elle aux points de droit (« cassation administrative ») ou statue-elle également comme instance d'appel connaissant des questions de fait ?**

En Roumanie, il n'existe pas une Cour Suprême Administrative ou un Conseil d'Etat (comme par exemple, en France). Au sein de la Haute Cour de Cassation et de Justice, il y a la Chambre de Contentieux Administratif et Fiscal, qui joue le rôle d'instance administrative suprême et qui statue seulement sur les problèmes de droit.

- 3) **Le droit d'appel devant la Cour administrative suprême est-il absolu ou connaît-il des limitations ? Si oui, dans quelles hypothèses ? Résumez brièvement la manière dont votre Cour interprète ces limitations.**

Le droit de recours à la Chambre de Contentieux Administratif et Fiscal est soumis aux mêmes conditions prévues par le Code de procédure civile, n'existant pas une procédure administrative spéciale et étant applicable le droit commun.

- 4) **Existe-il des sanctions pour recours ou appels abusifs (amende pécuniaire pour recours téméraire ou vexatoire). Si oui, sont-elles prononcées à la demande de la partie adverse ou d'office par le juge ? La procédure respecte-t-elle le principe du contradictoire ? La décision est-elle motivée ? La formation est-elle collégiale ou à juge unique ?**

A présent, il n'existe pas des sanctions pécuniaires pour l'abus de droit sous la forme de l'appel ou du recours. Dans l'art.108¹ du Code de procédure civile sont prévues des amendes judiciaires seulement pour les requêtes évidemment mal fondées ou les demandes de récusation ou de renvoi, formés avec mauvaise foi.

- 5) **Existe-il une procédure préalable d'admission ou d'autorisation des recours devant la Cour administrative suprême ? Si oui, décrivez la procédure et les conditions de fond qui président à la non admission ou à la non autorisation (« *leave of appeal* ») du recours.**

En Roumanie, il n'existe pas la procédure de filtre et ni une autre procédure préalable qui ait comme objet l'admissibilité du recours.

II. Les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance

1. **Existe-il des procédures accélérées répondant à des situations d'urgence ? (à l'exception des procédures de référé qui ne préjugent pas du fond).**

Non, il n'est réglementé aucune procédure accélérée.

2. **Si oui, décrivez les conditions de fond, la procédure (caractère contradictoire ou non, la motivation de la décision, formation à juge unique ou non, l'intervention ou non de l'organe d'avis s'il existe, existence ou non d'une instruction, tenue ou non d'une audience, l'abrègement des délais pour dépôt de pièces ou observations, etc.).**

Ce n'est pas le cas.

3. **Existe-il des procédures accélérées pour des recours manifestement fondés ou manifestement mal fondés ou manifestement irrecevables ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.**

Malheureusement, il n'existe des procédures accélérées ni dans ces cas.

4. **Existe-il des procédures accélérées pour des affaires réputées simples ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.**

Malheureusement, il n'existe pas.

5. **Hors les cas de référé qui ne préjugent pas du fond, existe-il des formations à juge unique et si oui pour quelles affaires ? Existe-il la possibilité pour le juge unique de renvoyer la cause à la formation collégiale ?**

Au niveau de l'instance suprême il n'existe pas la formation du juge unique. Habituellement, les formations sont composées par 3 juges pour le jugement du recours.

6. **Existe-il des assouplissements à l'obligation de motivation ? (absence de l'obligation de répondre à tous les moyens ou à l'ensemble des observations ; motivation par simple référence aux dispositions pertinentes, etc.).**

L'obligation de motivation ne connaît pas, malheureusement, aussi une forme simplifiée ou flexible. L'instance doit répondre à tous les motifs de recours, d'une manière argumentée, ample, qui doit fonder la solution prononcée dans l'affaire.

7. **Existe-t-il des procédures entièrement écrites, sans tenue d'audience ?**

Non, en Roumanie il n'existe pas.

8. **Existe-t-il des sanctions à l'encontre de la partie qui ne collabore pas à la procédure ?**

Oui, dans certains cas spéciaux. Ainsi, conformément à l'art.108¹ alinéa 2 lettres g) et h) du Code de procédure civile, l'instance peut sanctionner avec amende judiciaire de 30 à 500 lei les faits suivants : la provocation de

l'ajournement du jugement ou de l'exécution forcée par celui chargé avec l'accomplissement des actes de procédure (lettre g) ; le fait d'empêcher dans toute manière l'exercice, en lien avec le procès, des attributions qui reviennent aux juges, aux experts désignés par l'instance dans les conditions de la loi, aux agents processuels, ainsi que aux autres salariés de l'instance (lettre h).

Ou, conformément aux dispositions de l'art.108² : « Le non-respect, par toute partie ou par toute autres personnes des mesures prises par l'instance pour assurer l'ordre et la solennité de l'audience est sanctionné par amende de 30 a 200 lei. » Aussi, pour « celui qui, avec intention ou par sa faute, a provoqué l'ajournement du jugement ou de l'exécution forcée, par l'un des faits prévus par l'art.108¹ ou par l'art.108², à la demande de la partie intéressée, il pourra être obligé par l'instance ou, selon le cas, par le président de l'instance d'exécution, au paiement du dédommagement pour le préjudice subi par l'ajournement » (l'art.108³).

9. Le juge qui soulève un moyen d'office est-il tenu dans tous les cas à ordonner la réouverture des débats ou à autoriser les parties à déposer de nouvelles conclusions ?

En Roumanie, le juge ne peut pas invoquer, d'office, un moyen de recours ; il doit se prononcer sur tous les motifs invoqués par les parties. Seulement un moyen d'ordre public peut être soulevé d'office par le juge de recours, et dans ce cas-là, le juge est obligé de soumettre le moyen aux débats des parties. (art. 306 alinéa 2 du Code de procédure civile).

10. La procédure autorise-t-elle l'abrègement des délais de dépôt des mémoires et pièces ?

Non, la procédure est celle de droit commun (réglementée par le Code de procédure civile) y compris pour le contentieux administratif.

11. La procédure autorise-t-elle la communication de la requête, des mémoires et pièces par la voie électronique ?

Oui, à présent, les documents sont reçus sur l'e-mail du Bureau des Relations Publiques, affiché sur le site de la Haute Cour de Cassation et de Justice.

12. Le dépôt des mémoires et pièces est-il assujetti au respect de délais de rigueur, prescrits à peine d'irrecevabilité ? Si oui, existe-t-il des exceptions à cette règle ?

Oui, les documents de procédure doivent être versés aux délais prévus, sous la sanction de la déchéance. Il existe deux exceptions. Ainsi, conformément à l'art.103 du Code de procédure civile, « (1) Le non exercice de toute voie d'attaque et le non-accomplissement de tout autre acte de procédure dans le délai légal attire la déchéance, sauf le cas où la loi dispose autrement ou lorsque la partie prouve qu'elle a été empêchée par une circonstance au delà de sa volonté. (2) Dans ce dernier cas, l'acte de procédure sera accompli dans un délai

de 15 jours de la date de la cessation de l'empêchement ; dans le même délai seront montrés aussi les motifs de l'empêchement. ».

13. Le nombre de mémoires est-t-il limité ? Existe-t-il la possibilité de déposer des mémoires et pièces complémentaires ?

Non, il n'existe pas une limitation expresse, mais, la loi prévoit que le défendeur doit former un mémoire en défense jusqu'au premier délai de l'audience. On peut verser des demandes et des documents dans les délais fixés par le juge.

14. La procédure prévoit-elle l'obligation de déposer un mémoire de synthèse ?

Non, il n'existe pas cette obligation.

15. Peut-on déposer *in extremis*, après clôture de l'instruction, de nouvelles pièces ou des notes de plaidoirie ou d'observations ?

Non. Après la conclusion des débats, peuvent être déposées des conclusions écrites (art.146 du Code de procédure civile).

16. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en cours de procédure ?

Conformément à l'art.132 alinéa 1 du Code de procédure civile « (1) A la première audience, l'instance pourra donner au demandeur un délai pour le complètement ou la modification de la demande, ainsi que pour proposer des nouvelles preuves. Dans ce cas, l'instance dispose l'ajournement de l'affaire et la communication de la demande modifiée au défendeur, en vue de former la mémoire en défense ».

17. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en degré d'appel ?

Les moyens d'appel sont invoqués soient en même temps avec la demande d'appel, soit, ultérieurement (après la déclaration), mais, jusqu'au premier délai de jugement. Seulement les moyens d'ordre public peuvent être invoqués d'office par le juge (art. 295 alinéa 1 thèse II du Code de procédure civile).

18. Existe-t-il des voies de recours pour accélérer le cours de la procédure ou pour faire sanctionner le dépassement du « délai raisonnable » conformément à l'arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Il n'existe pas des voies de recours pour l'accélération de la procédure et ni pour la sanction du dépassement « du délai raisonnable ».

19. Qu'entend la jurisprudence par « délai raisonnable » d'une procédure au sens de l'article 6 de la Convention européenne des

La jurisprudence roumaine a intégré et s'est conformé à la jurisprudence de CEDH, qu'elle la cite fréquent, n'existant pas une interprétation différente, à la roumaine, du « le délai raisonnable ». D'autre part, il ne s'est pas encore développé une jurisprudence qui sanctionne le dépassement du délai raisonnable par les tribunaux inférieures.

III. Critères de performance

1. Existe-t-il des critères quantitatifs et qualitatifs tendant à mesurer la « performance » de l'activité juridictionnelle ? Quelle est la valeur juridique de ces critères et de quel organe émanent-ils ?

Oui, il existe un Règlement relatif à l'évaluation de l'activité professionnelle des juges et des procureurs, adopté par l'Arrêté no.676/2007¹, du Conseil Supérieur de la Magistrature. Ce Règlement est un acte normatif *secundum legem*, adopté en conformité avec la Loi no.303/2004 relative au Statut des juges et des procureurs. Les critères d'évaluation sont, à la fois quantitatifs et qualitatifs, selon la loi roumaine, étant groupés comme il suit :

A. Efficacité de l'activité (l'art.4 du Règlement) : a) le respect du délai raisonnable de la solution des affaires ;

b) l'opérativité dans la solution des affaires ;

c) le respect du délai légal de la rédaction des arrêts ;

d) la résolution dans le délai légal des autres attributions établies par l'ordre de service ;

B. Qualité de l'activité (l'art.5 du Règlement) : a) la qualité de la rédaction des arrêts , avec les sous-critères suivants : 1) la capacité d'analyse et de synthèse ; 2) cohérence dans l'expression ; 3) l'argumentation claire et logique.

b) *comportement au cours de l'audience* avec les sous-critères suivants :

1) les capacités de communication claire et logique ; 2) le professionnalisme de l'interaction sociale.

A l'évaluation des autres activités déployées par les juges sur la base des dispositions de la loi et des règlements, seront pris en considération les critères suivants (l'art.5 alinéa 4) :

a) la fréquence des vérifications effectuées au département ou, selon le cas, à la respective institution ;

b) la solution correspondante des déficiences constatées ;

c) la rédaction dans le délai et la vérification correspondante des travaux ;

d) l'activité du porte-parole.

C. L'intégrité, avec les critères suivants (l'art.6) :

a) le respect des standards de comportement en conformité avec l'honneur et la dignité de la profession, établis par le Code déontologique des juges et des procureurs ;

b) des sanctions disciplinaires appliquées et restées définitives ;

c) l'impartialité.

D. Obligation de formation professionnelle continue et la graduation des cours de spécialisation avec les critères suivants (l'art.7) :

- a) la disponibilité de participer et la participation aux programmes de formation professionnelle continue organisés par l'Institut Nationale de la Magistrature, par les institutions d'enseignement supérieure de pays ou de l'étranger ou d'autres formes de perfectionnement professionnel ;
- b) la présentation des thèmes, à l'enseignement professionnel, aux colloques, symposions de spécialité, des ouvrages et des articles publiés, y compris des contributions à l'élaboration des recueils ou bulletins de jurisprudence, des projets et des recueils d'actes normatifs, l'activité d'enseignement, y compris celle de formateur, tuteur de pratique, responsable avec la formation continue décentralisée ;
- c) l'étude individuelle de la législation, de la pratique et la doctrine en matière ;
- d) l'étude et la valorisation de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et de la Cour de Justice de l'Union Européenne ;
- e) des habilités de travailler sur l'ordinateur et la connaissance d'une langue étrangère.

2. Existe-il des données statistiques sur la durée moyenne d'une instance devant la Cour administrative suprême ainsi que la durée moyenne d'une procédure depuis la juridiction de première instance jusqu'à la décision définitive de la Cour administrative suprême ?

A la Chambre de Contentieux Administratif et Fiscal, l'indice de célérité de la solution des affaires (pour une affaire solutionné entre 0-6 mois) a été de 88,10% en 2008 (conformément au Rapport d'activité), par rapport à 83,61% en 2007, étant enregistrée une augmentation de 4,49%.

En ce qui concerne la durée moyenne de la procédure de la première instance jusqu'à la Haute Cour, Chambre de Contentieux Administratif et Fiscal, on n'a pas des données statistiques à la Cour de Cassation.

3. Existe-il des différences notables dans la durée des procédures selon la nature de l'affaire ?

Oui, parfois, il peut arriver cette chose.

4. Les juridictions inférieures sont-elles autorisées à solliciter, en cours d'instance, l'avis de la Cour administrative suprême sur une question nouvelle de droit dans le but d'assurer la sécurité juridique et prévenir un afflux de contentieux ?

Non, cette chose n'est pas réglementée. Mais, la Haute Cour de Cassation et de Justice a le rôle d'assurer l'application unitaire de la loi et, dans ce but, ses juges, conformément à la loi, se rendent aux Cours d'Appel où ils ont des réunions périodiques, afin d'unifier la pratique judiciaire et de prévenir les litiges.

5. Quel est le ratio entre le nombre de magistrats de la Cour administrative suprême et le nombre d'affaires tranchées sur une année?

Conformément au Rapport d'activité pour 2008, la Chambre de Contentieux Administratif et Fiscal a fonctionné avec 19 juges qui ont solutionné 604 affaires (la moyenne a été d'environ 32 affaires/juge).

6. Quel est le ratio entre le nombre de juges et le nombre de collaborateurs ?

A la Haute Cour de Cassation et de Justice, sont prévus 121 postes de juge ; à présent, sont occupés 108 postes. De même, il fonctionne aussi 85 magistrats assistants (à présent, sont occupés seulement 74 postes) ; 154 greffiers, huissiers et agents de procédure.

7. Existe-il au sein de la Cour administrative suprême des magistrats spécialisés qui ne traitent que d'une catégorie déterminée d'affaires ? Cette spécialisation résulte-elle de la loi ou d'une simple répartition interne des fonctions ?

Non, il n'existe pas, les magistrats sont repartis d'une manière aléatoire, par l'ordinateur, pour juger les affaires.

Nom du rédacteur :

**Simona Cristea
Magistrat-assistante dr.
Bureau des Relations Internationales
Haute Cour de Cassation et de Justice
25, Rue Batistei, secteur 2, Bucarest, Roumanie
Tél/Fax.: 0040 21 313 76 56
Email : simona.cristea@scj.ro**