

LE POUVOIR DÉCISIONNEL DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Roxana PRISACARIU

En 2000, à l'occasion de la même Table Ronde, nous nous sommes interrogée sur la sphère des autorités obligées à respecter les décisions de la Cour Constitutionnelle roumaine. En effet, nous avons signalé le manque de concordance entre les décisions de la Cour Constitutionnelle et quelques décisions de la Cour Suprême de Justice (actuelle Haute Cour de Cassation et de Justice).

En 1999, dans deux de ses décisions, la Cour Suprême refusait d'appliquer les décisions de la Cour Constitutionnelle en motivant que la Cour Constitutionnelle a ajouté (?) à la loi¹ ou qu'« un texte déclaré inconstitutionnel par la Cour Constitutionnelle continuait à s'appliquer jusqu'à ce que le législateur (le parlement) se conformera à la décision et remplacera ou modifiera le texte respectif »².

En raison de ce phénomène, à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003, l'article sur l'application et le pouvoir décisionnel de la Cour Constitutionnelle a été modifié. Maintenant, cet article, 147, prévoit que « les décisions de la Cour Constitutionnelle sont généralement obligatoires » (au lieu de seulement « obligatoires », comme auparavant) (al. 4) et que les dispositions constatées inconstitutionnelles sont suspendues de l'application et rendues inapplicables si, en 45 jours, le Parlement n'arrive pas à accorder le texte inconstitutionnel à la décision de la Cour (al. 1 de l'article 147). (Avant la révision de 2003, le Parlement avait le dernier mot en ce qui concerne le texte déclaré inconstitutionnel, ayant la possibilité de dépasser l'objection d'inconstitutionnalité en l'adoptant avec une majorité de 2/3 de membres du Parlement.)

Comme l'observaient prof. Constantinescu, Muraru et d'autres dans leur *Constitution commentée* de 2004, « pour clairement établir le pouvoir juridique des décisions de la Cour Constitutionnelle et pour éliminer dans l'avenir les pratiques intolérables de certaines instances judiciaires, le nouveau texte établit que les décisions de la Cour constitutionnelle sont *généralement obligatoires* »³.

Dans ce contexte, on espérait que le différend soit tranché.

Pourtant, en 2008, la Haute Cour de Cassation et de Justice a prononcé une autre décision surprenante: Décision no. 2307 du 4 juin 2008 de la Section de Contentieux administratif et fiscal de la Haute Cour de Cassation et Justice.

En effet, la décision élimine de l'application l'article 4, 1^{er} alinéa de la Loi 554/2004 du contentieux administratif, modifiée par la Loi 262/2007 et l'article II al. 2 thèse finale de la Loi 262/2007 en ce qui concerne l'acte administratif unilatéral individuel émis antérieurement à la Loi 554/2003 contesté par l'exception d'illégalité.

La Loi 554/2004 introduit l'exception d'illégalité comme instrument de sanction de l'acte administratif individuel illégal qui n'a pas été contesté en terme pour l'action en annulation. L'exception d'illégalité peut être levée à n'importe quel moment. Le jugement sur la légalité de l'acte administratif rapporte ceci aux dispositions supérieures en vigueur au moment de l'émission de l'acte administratif.

¹ Voir la Décision 3277/22 septembre 1999 de la Cour Suprême au regard de la Décision 486/1997 de la Cour Constitutionnelle

² Voir la Décision 1813/1999 de la Cour Suprême publiée dans la Revue de droit pénal no 4/1999

³ Voir M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tănăsescu, *Constituția României (comentarii și explicații)*, Editura All Beck, Buc., 2004, p. 325.

La Haute Cour de Cassation et de Justice a interprété l'article 4 de la Loi 554/2004 comme s'appliquant seulement aux actes émis après l'entrée en vigueur de la Loi 554/2004.

Dans ce contexte, le texte initial, de 2004, a été révisé en 2006 par la Loi 262/2006 prévoyant expressément que l'exception d'illégalité peut être soulevée en envisageant un acte émis antérieurement à la Loi 554/2004.

En effet, dans plusieurs dossiers de contentieux administratif, l'exception d'illégalité a été levée au but d'éliminer l'effet juridique d'actes administratifs illégaux issus avant la Loi 554/2004.

Un de ces dossiers est *C.S. Voința București contre le Gouvernement de la Roumanie* enregistré à la Cour d'Appel București et jugé en recours par la Haute Cour de Cassation et de Justice dans la Décision 2307 du 4 juin 2008.

Dans ce dossier, la Haute Cour de Cassation et de Justice a soulevé l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 4 alin. (1) et (2) de la Loi du contentieux administratif no. 554/2004 et de l'article II alin. (2) de la Loi no. 262/2007 qui modifie la première loi. La Cour a motivé que ces dispositions sont contraires aux dispositions de l'article 15 al. 2 de la Constitution (qui interdit la rétroactivité de la loi autre que pénale ou contraventionnelle favorable pour l'accusé), à l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui, par la voie de l'article 20 de la Constitution roumaine, a priorité devant la loi roumaine, à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et à celle de la Cour de Luxembourg – en ce qui concerne le principe de sécurité des rapports juridiques et la durée raisonnable de la procédure judiciaire.

La Cour Constitutionnelle a rejeté l'exception en motivant que, en effet, il ne s'agit pas de rétroactivité, mais de l'application immédiate de la nouvelle loi administrative.

En ce qui concerne le principe de sécurité des rapports juridiques, la Cour Constitutionnelle relève que ce principe protège les jugements définitifs et irrévocables et pas les actes administratifs unilatéraux et individuels contre une possible annulation pour illégalité. Ce principe n'est pas prioritaire à l'exigence de légalité.

Sur l'objection de prolongation exagérée de la procédure judiciaire, la Cour Constitutionnelle montre que l'exception d'illégalité se décide en procédure d'urgence, avec célérité et elle est motivée par le but d'établir la légalité des actes administratifs.

En conséquence, la Cour Constitutionnelle rejette l'exception d'inconstitutionnalité⁴.

Pourtant, la Haute Cour de Cassation et de Justice décide en ce cas, d'éliminer de l'application l'article 4 de la Loi 554/2004 et l'article II al. 2 de la Loi 262/2006, de rejeter l'exception d'illégalité en s'appuyant sur les mêmes arguments utilisés devant la Cour Constitutionnelle pour soutenir l'exception d'inconstitutionnalité.

La Haute Cour souligne le droit du juge national d'apprécier sur la priorité des traités internationaux dans le domaine des droits de l'homme et aussi sur la compatibilité et la concordance des normes internes avec les règlements et la jurisprudence communautaire.⁵ La Haute Cour retient que le juge national est le premier juge de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui doit assurer sa prééminence devant la loi nationale.⁶

⁴ Décision no 425 du 10 avril 2008 de la Cour Constitutionnelle relative à l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'art. 4 alin. (1) et (2) de la Loi du contentieux administratif, no 554/2004 et de l'art. II alin. (2) de la Loi no 262/2007, publiée dans le Moniteur Officiel no 354 du 8 mai 2008.

⁵ Décision no 2307 du 4 juin 2008 de la Haute Cour de Cassation et de Justice, Section de contentieux administratif et fiscal (avec notes de Iuliana Riciu) dans *Curierul judiciar* no 10/2008.

⁶ Dans le système de droit roumain, les traités internationaux dans le domaine des droits de l'homme sont supérieurs à la loi interne. Par la voie de l'article 20 de la Constitution, le

Il n'est pas question de nier le droit de la Haute Cour ou de toute autre cour de justice roumaine d'appliquer directement les traités ratifiés par le Parlement, spécialement ceux sur les droits de l'homme. Non plus, sur la jurisprudence des Cours de Strasbourg ou de Luxembourg. On met simplement une question de priorité : si la Cour Constitutionnelle s'est déjà prononcé dans le cas par une décision généralement obligatoire, comment peut-on défendre la constitutionnalité de la décision postérieure de la Haute Cour ? Si la décision de la Haute Cour est inconstitutionnelle, est-il possible de la sanctionner ? Qui peut prononcer cette sanction ?

Laquelle de ces deux décisions est prioritaire ?

Si, en ce qui concerne la clarification de la nature juridique de la CCR il y a plusieurs opinions, pourtant, en ce qui concerne la qualification de la décision de la CCR, la cour elle-même et la plupart de la doctrine⁷ affirme le caractère juridictionnel de la décision de la CCR.

Notre opinion est que la décision de la Cour Constitutionnelle, comme acte juridictionnel, est prioritaire à la décision de la Haute Cour, pour les raisons suivantes :

1. La Constitution, comme acte normatif supérieur à la loi, établit le caractère généralement obligatoire de la décision de la Cour Constitutionnelle, la Haute Cour aussi étant obligée de la respecter ;
2. La juridiction de la CCR est spéciale, et, en effet, dérogoire de la juridiction générale de la Haute Cour ;
3. Chronologiquement, la décision de la CCR est la première de ces deux décisions.

Si on considère comme objet du litige, le jugement sur l'art. 4 de la Loi 554/2004 et de l'art II de la Loi 262/2006, comme cause, la conformité de ces dispositions avec celles des articles 15 et 20 de la Constitution et de l'art. 6 de la CEDH, et la Haute Cour comme partie du litige constitutionnel, on peut se poser la question de **l'autorité de l'affaire jugée** réglementée dans l'article 1201 du Code civil exigeant une triple identité : de la cause, de l'objet et des parties. La Cour Constitutionnelle a soutenu dans plusieurs décisions que ses décisions ont le pouvoir de l'affaire jugée contre les sujets qui ont levé l'exception d'inconstitutionnalité et sont obligatoires seulement pour les autres parties des litiges⁸. Dans le cas *de CS Voința contre le Gouvernement*, c'est la cour qui a levé l'exception d'inconstitutionnalité et pas une partie du litige. Donc, il est plus difficile de parler, dans mon opinion, de l'autorité de la chose jugée, si l'on retient que la CCR a rejeté l'exception et aussi que les effets de la décision de la CCR sont différents pour des solutions différentes.

En conclusion, à notre avis, la priorité de la décision de la CCR sur la Décision de la Haute Cour en contrôle conjoint de constitutionnalité et conventionalité réside dans le caractère généralement obligatoire de la décision de la CCR et pas dans son autorité de la chose jugée, qui reste à débattre, comme principe.

La situation a déterminé l'apparition d'un **conflit positif de compétence** entre les deux instances. Même si la Haute Cour est compétente à juger, comme elle a argumenté, la conformité de la loi avec la Constitution, la convention et la jurisprudence de la CEDH, le fait que l'instance spécialisée s'est déjà prononcé détermine l'incompétence de fait de la Haute Cour. Il ne serait donc pas exclu d'invoquer l'application de l'art 317 al. 1 point 2 du Code de procédure Civile qui

contrôle de la « conventionalité », de conformité de la loi avec la Convention Européenne des Droits de l'Homme est part du contrôle de constitutionnalité.

⁷ À voir Genoveva Vrabie et Marius Balan, *Organizarea politico-etatică a României*, Ed. Institutul European, Iași, 2004, p. 296, Valentin Constantin, *Cum a produs Înalta Curte de Casație și Justiție un eveniment judiciar*, in Noua Revistă de Drepturile Omului no 4/2008, p. 56-64, Valentin Constantin, *Câteva note în legătură cu cazul Voiculescu contra României*, in Noua Revistă de Drepturile Omului no 2/2008, p. 48 – 54.

⁸ Décisions nos 27/1993 et 36/1993 de la Cour Constitutionnelle.

permet d'attaquer avec contestation en annulation les jugements donnés par le juge contre les dispositions d'ordre public relatives à la compétence (le terme est court 15 jours).

En raison de l'existence des jugements définitifs contraires dans la même cause, entre les mêmes personnes dans la même qualité, l'application de la révision des jugements est aussi possible, comme instrument qui vise le rétablissement de l'État de droit (le terme est court, aussi, 1 mois)

Mais, comme l'instance compétente de juger est la Haute Cour, on peut juste espérer que le Plein va contredire la pratique constante de la Section de Contentieux administratif et fiscal⁹, pratique soutenue avant par le Plein de la Haute Cour.

⁹ À voir RDP 4/2007 – Dana Apostol Tofan, *Unele considerații privind excepția de nelegalitate*, p. 30