

L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE LA JUSTICE ET LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION ET DE L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS DANS L'ÉTAT

Emil BĂLAN, Gabriela VARIA

1. L'exécution des décisions de la justice – entre justice et pouvoir exécutif. Considérations générales.

Les réglementations générales adoptées récemment par le Gouvernement roumain ont engendré des disputes juridiques sur le thème de la restriction du libre accès des personnes à la justice et à la réalisation d'un procès équitable, par la limitation du droit de la mise en exécution des décisions de la justice ayant pour objet l'attribution de certains droits salariaux établis en faveur du personnel budgétaire (payés du budget d'État). Ainsi, conformément à l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement n° 71/2009, avec les modifications ultérieures¹, les créanciers ne peuvent pas procéder à la valorisation immédiate des droits salariaux qu'on leur a reconnus par des sentences juridiques.

Dans la jurisprudence de la CEDH on a statué le fait que le droit à un procès équitable ne couvre pas la procédure jusqu'à décision, mais jusqu'à l'exécution de celle-ci, l'État ayant l'obligation de se soumettre à une décision de la justice prononcée contre lui.

Par conséquent, l'exécution d'une décision de la justice est considérée comme étant partie intégrante du *procès* dans le sens de l'art. 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

«L'exécution d'une décision de la justice ou d'une décision, peu importe l'instance qui la prononce, doit être considérée comme étant partie intégrante du „procès”, dans le sens de l'art.6 de la Convention. Le droit d'accès à la justice serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettrait qu'une sentence définitive et obligatoire demeure sans effet au détriment d'une partie (les causes Immobilière Saffi contre l'Italie, Sandor contre la Roumanie). (...) Sur voie de conséquence, si l'administration refuse ou omet d'exécuter une décision de la justice ou retarde l'exécution de celle-ci, les garanties de l'art.6 dont a bénéficié le justiciable devant les instances juridiques perdent toute raison d'exister (Hornsby contre la Grèce, Décision du 19 mars 1997, Jurisprudence CEDH, par V. Berger, p. 286, 5^e édition, et S.C. Ruxandra Trading contre la Roumanie, 2007)».

Dans la première des espèces mentionnées, les réclamants Hornsby avait obtenu une décision du Conseil d'État, d'annulation de certaines décisions des autorités administratives par lesquelles on leur avait refusé la délivrance d'une autorisation nécessaire à l'ouverture d'une école, refus qui a continué même après l'adoption de la décision du Conseil d'État. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a constaté, ainsi, que l'art. 6 de la Convention a été dépourvu d'effet utile².

La Cour Constitutionnelle de la Roumanie, par la décision n° 458/2009³ a statué que *« le procès civil parcourt deux phases : le jugement et l'exécution forcée, cette dernière intervenant dans le cas des décisions susceptibles d'être mises en exécution à l'aide de la force contraignante de l'État ou d'autres titres exécutoires, dans la mesure dans laquelle le débiteur n'exécute pas volontairement son obligation. »*

Le caractère unitaire du procès civil impose le respect des garanties qui caractérisent le droit à un procès équitable tant devant le jugement que devant l'exécution forcée, la plus importante de ces garanties étant « le droit à un tribunal » dans le sens de l'art. 21 de la Constitution et de l'art. 6 de la Convention pour la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est-à-dire le libre accès à une instance indépendante et impartiale, instituée par la loi, et le contrôle des actes effectués dans les deux phases du procès par les instances judiciaires. »

¹ OUG 71/2009 publiée dans le Monitorul Oficial, Première Partie n° 416/18 juin 2009, modifiée et complétée par OUG n° 18/2010, publiée dans le Monitorul Oficial n° 162 du 12 mars 2010.

² Vincent Berger, *Jurisprudence, CEDO*, Editura IRDO, București, 2005, pp. 283-286.

³ Publiée dans le Monitorul Oficial, Première Partie, n° 256 du 17 avril 2009.

Dans le cas *Burdov contre la Russie* (décision du CEDH du 7 mai 2002) on a réaffirmé le droit à l'exécution des décisions qui émanent de toute juridiction.

La Cour a décidé qu' « une autorité de l'État ne pourrait pas invoquer le manque de ressources pour ne pas honorer une obligation fondée sur une décision de la justice. Il est évident qu'un retard dans l'exécution d'une décision puisse être justifiée par des circonstances particulières, mais le retard ne peut pas avoir pour conséquence l'atteinte à la substance du droit protégé par l'article 6 paragraphe 1. »

Au paragraphe 70 de la décision, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a institué, à valeur de principe, ce qui suit :

- La complexité de la procédure interne d'exécution du système budgétaire publique n'est pas de nature à exonérer l'État de son obligation, prévue par la Convention, de garantir à tous le droit d'être exécutées - dans un délai raisonnable - ces décisions de la justice qui sont obligatoires et exécutoires.
- Il n'est pas permis aux autorités de l'État de se prévaloir du manque des fonds ou d'autres ressources en tant qu'excuse pour ne pas honorer le débit institué par décision de la justice.
- C'est l'obligation des tats contractants d'organiser son système juridique de telle manière que les autorités compétentes puissent exécuter leurs obligations.

L'ouvrage présent essaie de répondre à la question si la décision de l'exécutif (l'OUG n° 71/2009) ne représente pas une ingérence du pouvoir exécutif dans le pouvoir judiciaire et n'usurpe pas de la sorte le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs dans l'État.

2. L'exécution échelonnée d'une décision de la justice règlementée par l'OUG no. 71/2009 et des opinions critiques concernant l'incidence visant le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs dans l'État.

Par l'OUG no. 1/2009, publiée dans « M.O. ». Première Partie, no. 416/2009, on a décidé que le paiement des montants prévus dans les décisions de la justice ayant pour objet d'accorder certains droits salariaux institués en faveur du personnel du secteur budgétaire, devenues exécutoires jusqu'à la date de 31 décembre 2009, sera réalisé selon une procédure d'exécution qui prévoit l'*échelonnement des paiements* dans un pourcentage de 34% (pendant l'année 2010), de 33% (pendant l'année 2011) et de 33% (pendant l'année 2012) de la valeur du titre exécutoire. De même, l'OUG règlemente le fait qu'*au cours des délais d'échelonnement, toute demande d'exécution forcée est suspendue de droit*. Des dispositions similaires concernant le paiement des montants prévus dans les titres exécutoires ayant pour objet d'accorder certains droits salariaux institués en faveur du personnel du secteur budgétaire, devenues exécutoires pendant la période janvier - 31 décembre 2009, seront ajoutées par l'OUG no. 18/ 2010, de modification et de compétition de l'OUG no. 71/ 2009.

Dans de diverses causes qui sont au rôle de l'instance judiciaire on a ôté des exceptions de non-conformité à la Constitution concernant les dispositions l'OUG no. 71/ 2009, y inclus les modifications et les ajouts ultérieurs.

Les auteurs des exceptions soutiennent que les dispositions légales critiquées enfreignent les prévisions constitutionnelles de l'art. 1, alinéa (4) concernant le principe de l'espoir et de l'équilibre des pouvoirs dans l'tat, de l'art. 15, alinéa (2) concernant la non-rétroactivité, de l'art. 21, alinéa (1) – (3) concernant l'accès libre à la justice et à un procès équitable, de l'art. 41, alinéa (2) concernant le travail et la protection sociale du travail, de l'art. 44, alinéa (1) concernant le droit de propriété, de l'art. 47, alinéa (1) concernant le niveau de vie, de l'art. 115, alinéa (4) concernant la délégation législative et de l'art. 126, alinéa (1) concernant les instances judiciaires. En même temps, à l'appui de l'exception sont invoquées également plusieurs prévisions de la Convention à la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'art. 6, paragraphe 1, concernant le droit à un procès équitable, l'art. 14, concernant l'interdiction de la discrimination, l'art. 17 concernant l'interdiction de l'abus de droit et de l'art. 18 concernant la limitation de l'usage de la restriction des droits. De même, sont considérées à être enfreintes les prévisions de l'art. 1 du Protocole additionnel concernant la protection de la propriété.

A tout ce qu'on vient de mentionner, s'est joint aussi l'Avocat du Peuple qui, à la demande de la Fédération des Syndicats de l'Enseignement « Spiru Haret » et de la Fédération des Syndicats Libres de

l'Enseignement, se basant sur l'art. 13 - lettre f) de la Loi no. 35/ 1997, republiée, a signalé directement la Cour Constitutionnelle à l'exception de la non-constitutionnalité des dispositions de l'O.U.G. no. 18/2010 pour modifier et compléter l'O.U.G. no. 71/2009⁴.

Les arguments de non-constitutionnalité invoqués par l'Avocat du Peuple ont visé la contrariété des dispositions de l'article unique point 2 de l'OUG no. 18/2010, face à l'art. 1 alinéa (4) de la Constitution de la Roumanie, concernant le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs dans l'État, de l'art. 21 de la Constitution, concernant l'accès libre à la justice et de l'art. 115 alinéa (6) de la Constitution quant aux limites de la dérogation législative.

Ainsi, dans l'opinion de l'Avocat du Peuple, les dispositions de l'article unique point 2 de l'OUG no. 18/2010 sont contraires au principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs dans l'état, en vertu duquel le législateur ou l'exécutif (dans l'exercice de la délégation législative) n'ont pas le droit d'intervenir dans le procès d'accomplissement de la justice. Le droit de contrôle du législateur s'exerce sur la manière dans laquelle fonctionnent les organes du pouvoir judiciaire, sans cependant être à même d'empêcher les instances d'exercer leurs attributions d'accomplissement de la justice prévues par l'art. 24 de la Constitution. Le fait que, conformément à l'OUG no 18/2010, toute procédure d'exécution forcée est suspendue de droit au cours des délais prévus par l'art. 1 alinéa (1) et l'indice 1 de l'OUG no 71/2009, modifiée et complétée, représente, dans l'opinion de l'Avocat du Peuple, une immixtion du Gouvernement dans l'accomplissement de la justice, pouvant avoir pour conséquence de rompre l'équilibre constitutionnel entre ces autorités (v. aussi la Décision no. 6/ 1992 de la Cour Constitutionnelle)⁵.

L'Avocat du Peuple apprécie que seulement l'autorité judiciaire a la compétence de suspendre l'exécution d'une décision de la justice, dans les conditions prévues par le législateur dans l'exercice de ses prérogatives, établies par l'art. 126 alinéa 2 de la Constitution, selon lesquelles la compétence des instances judiciaires et la procédure de jugement sont prévus uniquement par la loi. Dans ce contexte, sont mentionnées les prévisions de l'art. 403 alinéa (1) du Code de Procédure Civile : « Jusqu'à la décision finale sur la contestation à l'exécution ou à une autre demande concernant l'exécution forcée, l'instance compétente peut suspendre l'exécution, si on dépose une caution dans le quantum fixé par l'instance, excepté le cas où la loi décide autrement. »

Enfin, l'Avocat du Peuple considère que par les décisions no. 6/1992 et no. 1055/2008, la Cour Constitutionnelle a statué qu'«une disposition légale par laquelle on suspend le cours de la justice ou l'exécution des décisions de la justice définitives concernant certaines causes déterminées, est non-constitutionnelle. » Dans ce même sens, la Cour Constitutionnelle a statué qu'« une prévision légale par laquelle on interdit – soit-il seulement temporairement – l'exécution d'une sentence juridique, représenterait une immixtion du pouvoir législatif dans le procès d'accomplissement de la justice, étant contraire au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs dans l'État. » (Décision no. 50/ 2000)⁶.

Par sa réclamation, l'Avocat du Peuple de la Roumanie apprécie que les dispositions de l'O.U.G. no. 18/2010 sont contraires aux prévisions de l'art. 21 et 115 alinéa (6) de la Constitution, car elles feignent le droit de la personne de se prévaloir, d'une manière illimitée, à toutes les garanties que supposent le libre accès à la justice et à l'accomplissement d'un procès équitable, dans la perspective de la limitation apportée au droit de mettre en exécution une décision de la justice ayant pour objet d'accorder certains droits salariaux aux personnel budgétaire. De cette façon, les créanciers ne peuvent pas procéder à la valorisation des droits salariaux, droits déjà reconnus par des sentences juridiques. On évoque aussi, parmi d'autres, la cause de *Sabin Popescu contre la Roumanie* du 2 juin 2004, par laquelle la Cour Européenne a rappelé que le droit d'accès à la justice, garanti par l'art. 6 de la Convention, protège aussi l'exécution des décisions de la justice définitives et obligatoires, dans un État qui respecte la prééminence du droit, et où il est impossible de demeurer sans effet au détriment d'une partie. Par conséquent, on

⁴ www.avp.ro

⁵ Publiée dans le Monitorul Oficial al României, Première Partie, n° 48 du 4 mars 1993

⁶ Publiée dans le Monitorul Oficial al României, Première Partie, n° 277 du 20 juin 2000

apprécie que l'exécution d'une décision de la justice ne puisse pas être empêchée, annulée ou retardée excessivement.

3. Les circonstances qui pourraient justifier l'intervention du législateur sur l'exécution d'une sentence juridique

Dans sa jurisprudence concernant la réglementation faite par le Gouvernement par une ordonnance d'urgence, la Cour Constitutionnelle a statué qu'on ne se constitue pas dans une situation extraordinaire les cas « ayant des implications financières liées à la mise en exécution des décisions de la justice. Ces aspects tiennent de l'opportunité de l'adoption de la réglementation. » (Décision no. 24 du 20 janvier 2009⁷ et la Décision no. 784 du 12 mai 2009⁸).

De même, la Cour Constitutionnelle a montré, par la Décision no. 1008 du 7 juillet 2009⁹, que pour mener à bien les demandes prévues par l'art. 115 alinéa (4) de la Constitution il est nécessaire qu'il existe un état de fait objectif, quantifiable, indépendant de la volonté du Gouvernement, qui met en danger un intérêt public. L'invocation de l'élément d'opportunité en tant que facteur déterminant de l'urgence de la réglementation, ce qui – implicitement – le convertit dans une situation extraordinaire n'a pas d'une manière nécessaire et univoque, un caractère objectif.

Par rapport à la situation réglementée par l'OUG no. 71/2009, la Cour Constitutionnelle a retenu que le Gouvernement a justifié la situation extraordinaire comme étant déterminée par :

- les difficultés soulevées à l'égard de l'exécution des sentences juridiques, ayant pour objet des droits salariaux institués en faveur du personnel du secteur budgétaire ;
- l'influence essentielle sur le budget de l'État, pendant l'année 2009, qu'il a en exécution, dans les conditions du droit commun, des titres exécutoires ;
- la nécessité de maintenir les équilibres budgétaires et, implicitement, le respect des engagements nationaux et internationaux assumés par le Gouvernement de la Roumanie, y inclus en ce qui concerne le déficit budgétaire¹⁰.

En appréciant toutes les trois raisons, d'une manière cumulative, la Cour Constitutionnelle est arrivée à la conclusion que *dans le cas présent il y a un grand écart de la norme, notamment des conditions concrètes dans lesquelles l'exécution des titres exécutoires a lieu en respectant le Code de procédure civile... si bien qu'elle considère qu'il y a une situation extraordinaire dans le sens de l'art. 115 alinéa (4) de la Constitution*. Par conséquent, la Cour Constitutionnelle a constaté qu'il existe un état de fait objectif, quantifiable et indépendant de la volonté de Gouvernement, qui met en danger un intérêt public, respectivement la stabilité économique de l'État roumain.

De même, la Cour a constaté que l'O.U.G. no. 71/2009 a été adoptée en vue d'atténuer les effets d'une crise économique généralisée, une telle finalité économique impliquant nécessairement et sans équivoque une réglementation judiciaire primaire, rapide, unitaire et énergique.

Par conséquent, la Cour a retenu que, dans certaines conditions extrêmes, les implications financières liées à la mise en exécution des décisions de la justice peuvent se constituer dans une situation extraordinaire dans le sens de l'art. 115 alinéa (4) de la Constitution, dans la limite dans laquelle de telles mesures sont motivées par la défense de la stabilité économique de l'État roumain.

Une telle situation extraordinaire – apprécie la Cour – a, évidemment, un caractère temporaire, la règle en la matière, étant l'exécution des décisions de la justice conformément au droit commun.

En ce qui concerne la prétendue violation des préventions constitutionnelles de l'art. 1 alinéa (4) concernant le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs dans l'État, corroborées avec celles de l'art. 126 alinéa (1) concernant les instances juridiques, la Cour Constitutionnelle a statué que celle-ci ne peut pas être retenue, du moment que le Gouvernement n'a pas refusé l'accomplissement des sentences juridiques, mais, au contraire, *il les reconnaît et il s'engage fermement à les exécuter sans faute*

⁷Publiée dans le Monitorul Oficial al României, Première Partie, n° 73 du 6 février 2009

⁸Publiée dans le Monitorul Oficial al României, Première Partie, n° 466 du 7 juillet 2009

⁹Publiée dans le Monitorul Oficial al României, Première Partie, n° 507 du 23 juillet 2009

¹⁰Décision de la Cour Constitutionnelle n° 188 du 2 mars 2010, publiée dans le Monitorul Oficial, Première Partie, n° 237 du 14 avril 2010.

conformément aux critères raisonnables et objectifs, institués dans l'acte normatif contesté. Par conséquent, la Cour a constaté que l'O.U.G. n'est pas une mesure par laquelle on interdit - même pas temporairement - l'exécution d'une décision de la justice et, en conséquence, ne représente pas une immixtion du pouvoir législatif dans la démarche d'accomplissement de la justice.

Dans l'opinion de la Cour Constitutionnelle, l'acte normatif critiqué est une mesure destinée à renforcer la finalité du processus judiciaire, dans le sens qu'il représente *un premier pas important du débiteur d'exécuter sa créance. Le fait que celui-ci exécute sa créance dans un délai de trois ans ne peut pas être considéré comme une durée excessive de l'exécution d'une sentence juridique*, son caractère systémique des problèmes issus en ce qui concerne l'exécution des titres exécutoires du personnel budgétaire, en se constituant dans une circonstance exceptionnelle, qui justifie une telle mesure.

L'exécution échelonnée de certains titres exécutoires qui ont comme objet des droits financiers n'est pas du tout interdite - dans l'opinion de la Cour Constitutionnelle - par la Convention pour la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constituant seulement une autre modalité de l'exécuter.

La Cour Constitutionnelle considère que la mesure contestée a pour but légitime - d'assurer la stabilité économique du pays et garde un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif considéré - l'exécution des décisions de la justice.

4. Conclusions

Selon les exigences imposées par l'art. 21 de la Constitution de la Roumanie et l'article 6 de la Convention pour la Défense des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'État est obligé à constituer un arsenal de moyens qui lui permette l'exécution des décisions de la justice, exécution vue comme partie intégrante du processus, sans la fin duquel le droit d'accès à la justice ne peut pas être qualifié de réel et effectif.

Pour cette raison, les autorités ont à leur disposition un délai raisonnable pour identifier les moyens adéquats de mettre en exécution les décisions de la justice, ce délai ne pouvant dépasser ce qui est strictement nécessaire pour trouver les meilleures solutions dans les situations exceptionnelles données. (La Décision de CEDH prononcée dans la cause *Ruianu contre la Roumanie*, publiée dans le « *Monitorul Oficial* », Première Partie, no. 1139 du 2 décembre 2004 et d'autres encore).

La Cour Européenne des Droits de l'Homme, dans sa constante jurisprudence a apprécié que l'établissement d'un terme raisonnable pour la mise en exécution est une mesure qui entre dans la marge d'appréciation de l'État, respectant tant le droit d'accès à la justice, que le droit à un procès équitable sous l'aspect de la durée de celui-ci.

C'est pourquoi, nous pensons, en accord avec ce que la Cour Constitutionnelle de la Roumanie a statué (La Décision no. 188/2010¹¹ et la Décision no. 190/2010¹²) que l'exécution échelonnée d'une décision de la justice peut être considérée en concordance avec les principes consacrés par la jurisprudence de CEDH, si on respecte certaines conditions : des tranches pour effectuer les paiements intermédiaires déterminés avec précision, un délai raisonnable d'exécution intégrale, une mesure de couvrir une éventuelle dévalorisation du montant dû.

La période de paiement proposée par le Gouvernement par l'O.U.G. 71/2009 apparaît comme raisonnable dans le contexte des conditions économiques de crise et de déficit budgétaire accentué.

Ayant en vue son rôle dans la société, nous considérons qu'on ne peut pas nier le droit de l'État d'instituer un délai raisonnable pendant lequel il puisse identifier les mécanismes de paiement et les sources de financement, cela ne pouvant porter l'atteinte à la substance du droit protégé par l'article 6 paragraphe 1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Dépasser et écarter le danger créé par l'état de crise, les circonstances exceptionnelles que celle-ci suppose, ont pour but légitime des mesures à caractère temporaire d'échelonner le paiement de certaines dettes de l'État.

¹¹ Publiée dans le *Monitorul Oficial al României*, Première Partie, n° 237 du 14 avril 2010

¹² Publiée dans le *Monitorul Oficial al României*, Première Partie, n° 224 du 9 avril 2010;

Par la mesure d'échelonner l'exécution des décisions de la justice, le Gouvernement n'a pas refusé leur application, mais, au contraire, il les a reconnus et il s'est engagé à les exécuter dans un délai raisonnable, l'O.U.G. n'étant pas une immixtion du pouvoir législatif dans la démarche d'accomplissement de la justice¹³.

La théorie classique des actes de gouvernement¹⁴ justifie une telle intervention de la part de l'Exécutif, dans des circonstances exceptionnelles pour la défense de l'État – dans des conditions où l'intérêt général doit dominer les intérêts et les droits des particuliers : *salus rei publicae suprema lex*.

Executarea deciziilor de justiție și principiul separării și echilibrului puterilor în stat

Rezumat

Reglementări normative recent aplicate de Guvernul român par a îngreuna liberul acces al persoanelor la justiție și la un proces echitabil, prin limitarea dreptului de executare a deciziilor juridictionale având drept obiect acordarea anumitor drepturi de natură salarială în favoarea personalului bugetar. Astfel, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009, creditorii nu pot proceda la valorizarea drepturilor de natură salarială care au fost recunoscute prin deciziile juridictionale.

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat faptul că dreptul la un proces echitabil se întinde după pronunțarea deciziei până la executarea ei. Statul are bineînțeles obligația de a se supune unei decizii judiciare pronunțate împotriva lui. În consecință, punerea în execuție a unei decizii judiciare este considerată a fi o parte integrantă dintr-un proces, în sensul articolului 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Studiul încearcă să răspundă la întrebarea dacă decizia Executivului reprezintă o ingerință a puterii executive în puterea judiciară și dacă încalcă astfel principiul separării puterilor în stat.

¹³ D'ailleurs, par la Décision n° 422 du 28 avril 2010, publiée dans le Monitorul Oficial, Première Partie, n° 288/3 mai 2010, le Gouvernement de la Roumanie a supplémenté le budget du Ministère de la Justice, de la Haute Cour de Cassation, du Ministère Public et du Conseil supérieur de la Magistrature, au titre „Cheltuieli de personal” (Dépenses avec le personnel) pour le paiement des titres exécutoires prévus par l' OUG n° 71/2009.

¹⁴ Negulescu, P – *Traité de droit administratif*, tome I, 3e édition, Tipografiile Române Unite, București, 1925, p. 441.