

European Law

European Court of Human Rights in Romanian Law. Particular Application of Article 13 of the Convention

Roxana RIZOIU¹
National Institute of Magistracy, Romania
rrizoiu@gmail.com

Abstract: Under Romanian law it is possible to apply directly the provisions of an international instrument in the area of human rights. This option was not considered an effective remedy under the article 13 of the European Convention on Human Rights. Therefore, taking into account the recent judgments finding Romania in breach of article 13, a clear legislative intervention is needed.

Keywords: European Convention on Human Rights, legislative intervention, jurisprudence

1. Le statut de la Convention Européenne des Droits de l'Homme en droit constitutionnel roumain

Un des instruments de la modernisation de la Roumanie après son retour dans l'Europe démocratique, la Constitution du 1991² apporte les outils qui ont permis, après la ratification de la Convention Européenne des Droits de l'Homme³, la réception immédiate de celle-ci en droit roumain.

En théorie, cet objectif pouvait être atteint par deux moyens, qui devraient œuvrer simultanément: premièrement, par l'introduction de tout un chapitre dédié aux

¹ Cet article a été rédigé comme partie du projet de recherche financée par l'UEFISCSU, par le contrat n° 769/2009.

² Approuvée par l'Assemblée Constituante le 21 novembre 1991 et adoptée suite au Référendum du 8 décembre 1991.

³ Loi no. 30 du 20 juin 1994, publiée dans le Moniteur Officiel no. 135 du 31 mars 1994.

droits, libertés et devoirs fondamentaux et, deuxièmement, par deux normes qui traitent de la relation entre le droit international et le droit interne, respectivement, des traités internationaux en matière des droits de l'homme¹.

Le titre II de la Constitution roumaine (qui a été amendée en 2003²) contient la garantie des la plupart des droits de l'homme déjà garanties en droit européen, en tout cas tous les droits prévus par la Convention Européenne, ainsi que beaucoup d'autres droits, certains d'entre eux à mettre en œuvre assez difficilement. Cette garantie constitutionnelle est le point de départ d'une construction légale élaborée par chaque loi adoptée par le Parlement, par chaque Ordonnance du Gouvernement, par chaque décision de la Cour Constitutionnelle. Le Parlement, avant de légiférer, et la Cour Constitutionnelle, après l'adoption des lois, doivent veiller à ce que les désidératas y contenus deviennent des réalités.

Mais le rythme de la vie et de l'adoption des lois dans un pays comme la Roumanie, où des décennies d'évolution juridique ont été comprimées en quelques années, ont permis, parfois, des failles concrètes. Certaines d'entre eux ont donné lieu à des décisions de la Cour Constitutionnelle qui constatent l'incongruence, d'autres, à des arrêts de la Cour européenne qui condamnerait l'Etat roumain, et d'autres subsistent encore, naturellement. Les efforts immenses destinés à actualiser la législation roumaine et à la rendre compatible avec le standard européen ont permis, peut être, d'en éviter encore d'autres.

Tel que mentionné auparavant, deux textes constitutionnels crayonnent le statut de la Convention en droit roumain.

Selon l'article 11 de la Constitution,

«(1) L'Etat roumain s'oblige à accomplir exactement et de bonne foi les obligations qui lui incombent des traités auxquels il est partie.

(2) Les traités ratifiés par le Parlement, selon la loi, font partie du droit interne.

(3) Dans le cas où un traité auquel la Roumanie va devenir partie contient des dispositions contraires à la Constitution, sa ratification peut avoir lieu seulement après la révision de la Constitution.»

Le dernier alinéa a été ajouté en 2003, en vue de la préparation de l'adhésion à l'Union européenne et confirme la primauté de la Constitution (Muraru &

¹ *La genèse de la Constitution de la Roumanie – les travaux de l'Assemblée Constituante*, Regia Autonomă «Monitorul Oficial», Bucarest 1998.

² Loi no. 429 du 23 octobre 2003, publiée dans le Moniteur Officiel no. 758 du 29 octobre 2003.

Tănăsescu, 2008, p. 121), en imposant la modification de celle-ci comme condition préalable à la ratification d'un traité contenant des dispositions contraires. L'article 11 est une apparition constante des législations nationales, en pleine concordance avec la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 qui constatait déjà que le principe de la bonne foi est universellement reconnu. Mais cet article constitue la base de l'application du second article relevant dans la matière, car, selon l'article 20 de la Constitution,

«(1) Les dispositions constitutionnelles concernant les droits et les libertés des citoyens seront interprétées et appliquées en concordance avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, avec les accords et les autres traités auxquels la Roumanie est partie.

(2) S'il y a des non concordances entre les accords et les traités relatifs aux droits fondamentaux de l'homme, auxquels la Roumanie est partie, et les lois internes, ont primauté les dispositions internationales, à l'exception du cas où la Constitution et les lois du pays contiennent des dispositions plus favorables.»

Cette disposition devrait être la base juridique d'une construction destinée à maintenir la législation roumaine conforme avec le standard européen, sans avoir besoin d'une modification formelle de celle-ci en cas d'apparition d'un texte qui permettrait des interprétations contraires aux valeurs quotidiennement acceptées dans le droit international des droits de l'homme. La présente solution, adoptée en 1991 lorsque la nouvelle Constitution est entrée en vigueur, fait le choix important de ne pas donner préférence aux dispositions légales ordinaires et de ne pas imposer, comme dans le cas des dispositions constitutionnelles, leur modification avant de la ratification d'un traité international dans le domaine des droits de l'homme. Au contraire, le choix fait vise à privilégier les dispositions internationales dans le domaine des droits de l'homme (Muraru & Tănăsescu, 2008, p. 173). Cette norme fait une sorte de renvoi, qui permet l'adaptation rapide et sans formalités de la législation roumaine au standard international.

Il s'est avéré que ce choix était très judicieux: nombreux sont les cas où cette approche est nécessaire, car la législation roumaine ne correspond pas, sous certains points, aux critères prévus par la jurisprudence de la Cour Européenne, par exemple. D'ailleurs, cette dernière cour internationale a constaté déjà plusieurs cas dans lesquels des lois roumaines ne respectaient pas ou ne garantissaient pas les droits prévus par la Convention. De plus, étant donné que chaque arrêt de la Cour peut apporter des principes nouveaux d'interprétation des libellés des droits et libertés

garanties, la procédure prévue par l'article 20 de la Constitution cité auparavant est d'autant plus utile.

Il va sans dire que, selon la lettre du texte constitutionnel, mieux vaut interpréter un texte légal interne pour le rendre conforme aux traités internationaux que de ne pas appliquer un tel texte. Il s'agit de privilégier, entre deux interprétations possibles du texte, l'interprétation qui soit conforme, par exemple, à la Convention Européenne (Bîrsan, 2005, p. 103). La Cour Constitutionnelle même a fait une interprétation utile de ce principe: dès 1994 elle établissait que «l'interprétation de l'instance de contentieux européen, en vertu du principe de la subsidiarité s'impose à l'instance de contentieux constitutionnel nationale»¹. La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle connaît des situations où cette cour fait mention des dispositions européennes pertinentes dans la matière et même l'applique dans l'interprétation de la loi roumaine². Mais il existe des cas où la jurisprudence de cette cour n'a pas prévu l'approche européenne de la Cour Européenne: pour ne donner qu'un seul exemple, l'article du code de procédure civile roumain qui permettait l'annulation, sans limite de temps, d'une décision judiciaire qui bénéficiait d'autorité de *res judicata* a été considérée, par la cour roumaine, conforme à la Constitution et à l'article 6 de la Convention³. La Cour Européenne a eu l'occasion d'établir le contraire dans l'arrêt *Brumărescu c. Roumanie*⁴ et dans tous les arrêts-clones suivants.

2. Le statut de la Convention en droit roumain

L'influence, directe ou indirecte, de la Convention en droit roumain mérite une étude distincte et est loin d'être achevée. Ses racines se retrouvent, bien sur, dans la garantie constitutionnelle exposée auparavant. C'est à partir de ce texte que les autorités législatives, judiciaires, administratives ont travaillé afin de maintenir l'espace public roumain en plein contact avec celui européen.

¹ C. Constitutionnelle, 15 juillet 1994, décision no. 81/1994, publiée dans le Moniteur Officiel no. 14 du 25 janvier 1995.

² C. Constitutionnelle, 19 décembre 2001, décision no. 349/2001.

³ C. Constitutionnelle, 24 septembre 1996, décision no. 96/1996, publiée dans le Moniteur Officiel no. 251 du 17 octobre 1996.

⁴ Cour eur. d. h., 28 octobre 1999, *Brumărescu c. Roumanie*, § 65.

Les auteurs roumains (Bîrsan, 2005, p. 103) (Chiriță, 2007, p. 52) (Deleanu, 2008, p. 75) s'accordent à reconnaître et même à militer pour une valeur supra législative des dispositions conventionnelles; ce principe n'est pas, toutefois, universellement reconnu par les instances judiciaires, même si des applications particulières de ce principe seront présentés ci-dessous.

La première décision judiciaire formellement publiée qui fait application directe de la Convention a fait aussi l'objet d'un litige devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme¹. Dans cette affaire, révolutionnaire pour son époque, le requérant a été poursuivi pour avoir commis une atteinte à l'honneur commise en public contre l'ancien président du pays, infraction punie plus sévèrement que une insulte contre une personne ordinaire. Le tribunal, par sa décision du 24 mars 1997, a expressément jugé que l'article 238 du Code pénal roumain n'était pas applicable dans le domaine de la presse, compte tenu de la liberté d'expression telle que garantie par l'article 10 de la Convention. En d'autres mots, le tribunal n'a pas fait l'application d'un texte en vigueur du code pénal roumain, dans une situation où la jurisprudence de la Cour européenne demandait des garanties plus étendues que celles octroyées par la loi roumaine.

Cette décision judiciaire roumaine a été assez difficilement suivie par les tribunaux roumains, qui ont longtemps préféré d'appliquer la lettre de la loi interne, pour se mettre à l'abri de toute contestation formelle. Il est évident que le juge ou le procureur qui applique la lettre de la loi en vigueur pourra défendre sa décision plus aisément que celui qui, par voie de l'interprétation, décide de donner priorité à la jurisprudence de la Cour Européenne, par exemple.

Mais il est fort évident pour tout le monde que, sans prendre cette voie, la disposition de la Constitution contenue dans l'article 20 reste sans effet. Il ne ressort pas du texte constitutionnel quelle est l'autorité qui devrait faire le choix entre le standard contenu par la loi roumaine et celui international, le pouvoir législatif étant certainement l'une d'elle. Quand même, le cas de figure le plus répandu est celui d'un litige qui devrait être tranché par le tribunal en base d'une loi qui méconnaît le standard de protection des droits de l'homme. Dans cette situation, le juge roumain a parfois choisi l'approche la plus incommode, mais qui assurait une protection adéquate des droits des parties: *id est* de ne pas appliquer la loi interne, mais de donner préférence à la jurisprudence de la Cour Européenne. C'est précisément ce

¹ Cour eur. d. h., 19 février 2002, *Sorin Rosca Stănescu et Cristina Ardeleanu c. Roumanie*.

qu'a fait le tribunal de Constanta¹ dans une affaire où, contrairement à la loi nationale qui imposait des restrictions au libre accès à la justice, restrictions contraires à la Convention. Ce tribunal a tout simplement décidé que le texte de loi était contraire au principe du libre accès à la justice et a jugé l'affaire sur le fond.

Suivant la même voie, d'autres instances judiciaires ont créé des procédures entières pour assurer le bénéfice des droits garantis par la Constitution et par la Convention². Dans cette affaire, qui traitait des prétendus mauvais traitements subis par le requérant de la part des agents de l'Etat, M. Anghelescu a contesté les décisions du parquet auprès du tribunal militaire de Timișoara, voie de recours qui n'était pas prévue par le code de procédure pénale. Cette voie de recours été en principe ouverte par une décision de la Cour Constitutionnelle, mais sans avoir une procédure concrète à suivre. Le tribunal militaire a accueilli le recours et a donné effet au principe du libre accès à la justice.

Cette dernière démarche, conformément à laquelle le juge crée des procédures et ne se contente pas de faire l'application d'un texte de loi est la plus soumise à la critique de la part de la profession de magistrat.

3. L'article 13 de la Convention et son application dans le domaine de la durée excessive des procédures judiciaires

Un des domaines dans lesquels la Cour Européenne a créé d'une manière audacieuse est celui de l'article 13 de la Convention, en ce qui concerne la durée excessive des procédures judiciaires.

Le problème de la durée des procédures judiciaires a été contemplé par la Cour sous l'angle de l'article 6 de la Convention, étant donné le libellé de celui-ci et une large jurisprudence européenne: «l'article 6 § 1 constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13, dont les garanties se trouvent absorbées par celle-ci»³. D'ailleurs, à un certain moment, le sujet le plus répandu des litiges jugés à Strasbourg était précisément la durée excessive. L'influence de cette jurisprudence sur le volume de travail de la Cour devenant de plus en plus important, des moyens internes de lutter contre ce problème devrait être trouvés dans les législations nationales.

¹ Cour eur. d. h., 2 novembre 2004, *Maria Chivorchian c. Roumanie*, § 16.

² Cour eur. d. h., 5 octobre 2004, *Barbu Anghelescu c. Roumanie*, § 31-32.

³ Cour eur. d. h., 9 juillet 2002, *Falcoianu c. Roumanie*, § 41.

C'est à l'occasion de l'affaire *Kudła c. Pologne*¹ que la Cour s'est prononcée clairement: «La Cour estime aujourd'hui que le temps est venu de revoir sa jurisprudence, eu égard à l'introduction devant elle d'un nombre toujours plus important de requêtes dans lesquelles se trouve exclusivement ou principalement allégué un manquement à l'obligation d'entendre les causes dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 § 1. La fréquence croissante de ses constats de violation à cet égard a récemment amené la Cour à attirer l'attention sur le «danger important» que la «lenteur excessive de la justice» représente pour l'état de droit dans les ordres juridiques nationaux «lorsque les justiciables ne disposent, à cet égard, d'aucune voie de recours interne» (voir, par exemple, les arrêts *Bottazzi c. Italie* [GC], n° 34884/97, § 22, CEDH 1999-V, *Di Mauro c. Italie* [GC], n° 34256/96, § 23, CEDH 1999-V, *A.P. c. Italie* [GC], n° 35265/97, § 18, 28 juillet 1999, non publié, et *Ferrari c. Italie* [GC], n° 33440/96, § 21, 28 juillet 1999, non publié).»

La subsidiarité du système de protection instauré par la Convention Européenne impose à ce que le problème systémique identifié par la Cour trouve un remède efficace en droit interne, pour éviter que la Cour continue à se prononcer sur une longue série de requêtes qui ne font que répéter le principe établi dans la première affaire jugée. La Cour Européenne le dit clairement dans l'affaire *Kudła* précitée: «A long terme, le fonctionnement, tant au plan national qu'au plan international, du système de protection des droits de l'homme érigé par la Convention risque de perdre son efficacité.»

4. L'arrêt *Abramiuc c. Roumanie*, Cour eur. dr. h., 24 février 2009

En Roumanie, l'état des choses se présente de la manière suivante: il existe un nombre croissant d'affaires dans lesquelles la Cour Européenne a constaté une méconnaissance de l'article 6 de la Convention, dans sa branche relative au droit d'être jugé dans un délai raisonnable, tant en civil qu'en pénal.

Les causes des dépassements des délais raisonnables couvrent toutes les phases des procédures, à commencer, au pénal, avec l'enquête menée par le procureur² et, au

¹Cour eur. d. h., 26 octobre 2000, *Kudła c. Pologne* § 148.

²Cour eur. d. h., 4 août 2005, *Stoianova et Nedelcu c. Roumanie*, § 26.

civil, avec la phase administrative qui devrait de dérouler devant les autorités administratives¹.

Le nombre des cas ne cesse pas d'augmenter et, vu l'absence de réaction législative de la part de la Roumanie, il fallait que la Cour adopte un arrêt dans lequel, se fondant sur la jurisprudence *Kudła* précitée, impose précisément à la Roumanie l'obligation de trouver un remède interne contre ce danger. Car, même s'il n'a pas été de réaction, les autorités en étaient pleinement conscientes.

L'occasion est venue avec l'affaire *Abramiuc c. Roumanie*², qui a pour objet les litiges initiés par M. Abramiuc, inventeur, en vue d'obtenir la reconnaissance de ses droits, procédures qui ont duré 5 ans et 6 mois et 7 ans et un mois respectivement. Il a soutenu, outre les griefs fondés sur l'article 6 de la Convention, que le droit garanti par l'article 13 était méconnu en l'espèce.

Pendant la procédure, le Gouvernement a soutenu qu'ils existaient, en droit roumain, plusieurs remèdes contre une durée excessive, en soulignant notamment que le requérant pouvait saisir le Conseil supérieur de la magistrature d'une plainte relative à la durée de la procédure interne. Ce remède n'a pas été considéré effectif par la Cour, étant donné en particulier que cette procédure ne pouvait pas avoir d'effet sur la procédure prétendument excessive.

Le deuxième remède suggéré par le Gouvernement s'inscrit dans le thème de l'étude présente: tenant compte du fait que la Constitution roumaine accorde la prééminence aux traités en matière de droits de l'homme et permet l'application directe de la Convention en droit interne, le requérant aurait dû se présenter directement devant les instances judiciaires internes avec une action fondée sur la durée de la procédure.

Pour étayer son argument, le Gouvernement a fait appel à une décision d'une instance judiciaire interne qui a fait précisément ce raisonnement: dans le jugement n° 797 du 30 mars 2007 du tribunal départemental d'Iași, rendu dans une procédure visant l'octroi des dédommagements pour les préjudices matériels et moraux subis à raison de la durée excessive d'une procédure pénale, le tribunal, faisant directe application de la jurisprudence de la Convention, a fait droit à l'action.

Cette décision a été reçue «avec satisfaction» par la Cour Européenne, qui a eu un mot spécial d'appréciation de son raisonnement³ et sa motivation. Le tribunal de Iasi

¹ Cour eur. d. h., 13 juillet 2006, *Nichifor c. Roumanie (No. 1)*, § 30.

² Cour eur. d. h., 24 février 2009, *Abramiuc c. Roumanie*, § 132.

³ Cour eur. d. h., 24 février 2009, *Abramiuc c. Roumanie*, § 127-128.

a retenu que «à la lumière de la jurisprudence de la CEDH développée à partir de l'affaire *Kudła c. Pologne* (arrêt du 26 octobre 2000), selon laquelle les Etats parties à la Convention sont tenus de mettre à la disposition des justiciables une voie de recours au travers de laquelle ils peuvent faire valoir des griefs relatifs au dépassement de la durée raisonnable de la procédure, un tribunal investi d'un tel grief doit être compétent pour ordonner au moins l'octroi des dédommagements quand le grief est fondé. [L]'article 13 de la Convention (...) est l'expression directe de l'obligation des Etats de protéger les droits de l'homme tout d'abord dans leur propre ordre juridique, ce qui constitue une garantie supplémentaire de la jouissance effective des droits.» Le tribunal de Iasi a fait tout simplement appel aux dispositions légales générales – la responsabilité civile délictuelle prévue par le Code civil, article 998 (inspiré par l'article 1382 du Code civil français) selon lequel «Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.»

Contrairement à la situation portée à la connaissance de la Cour, selon nos recherches, cette sentence est définitive, selon les règles de droit roumain: le recours a été rejeté par la décision civile no. 515 du 16 novembre 2007 de la Cour d'appel de Iasi, compétente dans l'affaire.

Mais la Cour Européenne a retenu qu'il s'agissait d'une jurisprudence singulière et qu'il ne ressortait pas si la sentence en cause ait été confirmée au travers d'un pourvoi en recours. Partant, la Cour rejeta le moyen invoqué par le Gouvernement. Tenant compte que les arguments du Gouvernement ont été rejetés, la Cour a constaté que l'article 13 a été violé, le droit roumain ne fournissant pas de remède efficace contre la durée excessive des procédures.

5. L'arrêt Paroisse gréco-catholique Sfântul Vasile Polonă c. Roumanie, Cour eur. dr. h., 7 avril 2009

Dans l'affaire civile initiée par la Paroisse gréco-catholique Sfântul Vasile Polonă, qui visait la restitution de certains biens nationalisés pendant le régime communiste, y inclus une église. Les démarches ont été laborieuses et ont connu plusieurs cassations avec renvoi, ce qui a déterminé une durée de plus de 6 ans dans laquelle les instances judiciaires n'ont pas connu l'affaire au fond, durée jugée excessive par la Cour.

Sur le terrain de l'article 13 de la Convention, la requérante a prétendu qu'il n'existait pas, en droit interne, de remède en accélération qui pouvait être utilisé pendant le jugement de l'affaire. La position du Gouvernement a été similaire avec celle présentée dans l'affaire Abramiuc précitée, à savoir qu'il existait un recours devant le Conseil Supérieur de la Magistrature et une action directe en justice. Le premier moyen a été rejeté par la Cour avec la même motivation que celle contenue dans l'arrêt Abramiuc, à savoir que la procédure disciplinaire contre les juges peut avoir uniquement des effets sur la situation personnelle du magistrat et aucun effet pour la procédure excessive¹. Quant au deuxième moyen, la Cour constate que le Gouvernement n'a fourni pas d'exemples de jurisprudence dans laquelle les instances judiciaires auraient décidé l'accélération de l'examen d'une affaire civile ou l'octroi de dommages-intérêts pour un retard déjà survenu.

La Cour en tire la conclusion que cette absence de jurisprudence indique le manque de certitude juridique, dans la pratique, de ce recours fondé sur l'application directe de la jurisprudence de la Cour européenne par les tribunaux nationaux. L'examen de la Cour est d'autant plus clair lorsqu'elle s'interroge quant à l'autorité à laquelle s'adresser, à la procédure à suivre et au résultat d'une telle procédure. Par conséquent, étant donné que le tribunal roumain devrait, dans ce domaine, inventer toute une procédure, la Cour juge cette possibilité peu probable.

6. Conclusions et propositions *de lege ferenda*

En guise de conclusion, nous soulignons deux aspects qui, ensemble, fondent notre proposition: en Roumanie il existe, selon la loi, la possibilité des autorités nationales d'appliquer la Convention européenne directement, même contre un texte légal roumain, la Convention étant censée s'appliquer avec priorité. Cette possibilité est utilisée par les autorités judiciaires avec courage, même dans les cas où des procédures entières devraient être inventées². La décision de le faire est, quand même, prise difficilement et n'est pas encouragée par la profession judiciaire.

Le problème de la durée excessive des procédures judiciaires existe et ne cesse pas de s'agrandir en ce qui concerne la Roumanie, car pour le moment il n'existe pas de stratégie nationale claire qui viserait l'adoption des recours en accélération et en

¹ Cour eur. d. h., 7 avril 2009, *Paroisse gréco-catholique Sfântul Vasile Polonă c. Roumanie*, § 101.

² Cour eur. d. h., 5 octobre 2004, *Barbu Anghelescu c. Roumanie*, § 31-32.

dédommagement qu'indique la Cour Européenne des droits de l'homme. La proposition qui ressort avec évidence de ce texte vise à adopter d'urgence une telle stratégie et d'œuvrer de sorte que les solutions qui se sont prouvées valables et efficaces dans ce domaine soient adaptées aux besoins de la législation roumaine. Par cette voie, la pression constante posée sur le juge changerait d'objet: le juge ne serait plus celui censé d'inventer des procédures, de tout faire, mais celui à qui tout justiciable peut demander honnêtement de faire l'application des textes légaux pertinents. Le juge redeviendrait juge.

7. Références

Bîrsan, C. (2005). *La Convention Européenne des Droits de l'Homme. Commentaire par article*. Bucarest: C.H. Beck.

Chiriță, R. (2007). *La Convention Européenne des Droits de l'Homme: commentaires et explications*. Bucarest: C.H. Beck.

Deleanu, I. (2008). *Les droits fondamentaux des parties dans le procès civil*. Bucarest: Universul Juridic.

Muraru, I., & Tănăsescu, E. S. (2008). *La Constitution de la Roumanie, commentaire par article*. Bucarest: C.H. Beck.