

LA SUSPENSION DE L'ACTE ADMINISTRATIF NORMATIF EFFETS JURIDIQUES *INTER PARTES* VS EFFETS JURIDIQUES *ERGA OMNES*

*Grațian URECHIATU-BURIAN**

Résumé

En principe, une décision judiciaire produit des effets inter partes. Il est normal que ce soit ainsi, parce que, dans le cadre du conflit traduit en justice, l'instance apprécie les preuves proposées et administrées par les parties du litige, d'où s'en suit que, par la décision prise, on clarifie les rapports juridiques entre les parties (mais non pas ceux entre les personnes qui n'ont pas eu de qualité processuelle dans le cadre du litige). En ce qui concerne les tiers opposants, la décision judiciaire est opposable en tant que fait juridique, c'est-à-dire que les tiers opposants ont l'obligation de respecter la situation juridique constatée sans que la décision puisse engendrer des droits ou des obligations en faveur ou contre les tiers opposants.

Mots-clés: *L'acte administratif, inter partes, des effets erga omnes, suspension des actes administratifs.*

1. Préliminaires

L'acte administratif est exécutoire par office. Il bénéficie d'une présomption de légalité, parce qu'il provient des autorités publiques, étant émis en régime de pouvoir public. La suspension des actes administratifs se présente comme une exception au principe de l'exécution par office des actes administratifs, la suspension ayant un caractère temporaire.

La loi no. 554/2004 du contentieux, par l'art. 14 et l'art. 15, établit deux hypothèses processuelles où l'on peut solliciter la suspension de l'acte administratif.

La Haute Cour de Cassation et de Justice, par la décision no. 38/2011, a maintenu la sentence no. 338/2010 de la Cour d'Appel de Cluj, par laquelle on a disposé la suspension de la Décision du Gouvernement no. 735/2010, concernant le rajustement des retraites militaires, des retraites des policiers et des employés à statut spécial du système de l'administration des pénitenciers.

Parmi les considérations de l'instance, je nomme les suivantes : "(...) l'instance de contrôle judiciaire envisage le fait que la D. G. no. 735/ 2010 – acte administratif unilatéral à caractère normatif – produit des effets *erga omnes*, tout comme la sentence récurée." "(...) à juste titre, la situation de fait engendrée à la suite de l'adoption de la D.G. no. 735/ 2010 est de nature à créer un déséquilibre entre l'intérêt général et l'obligation de la protection des droits fondamentaux du citoyen."

* Ph.D. Student, National University of Political Studies and Public Administration, Faculty of Public Administration. Bénéficiaire du projet "La compétitivité et l'excellence dans la recherche doctorale en science politique, sciences administratives, sciences de la sociologie et de la communication". POSDRU/187/1.5/S/155589.

Ces précisions de l'instance, surtout celle concernant le caractère *erga omnes* de la décision judiciaire de suspension, ont conduit à la mise en évidence de deux opinions: 1. la décision judiciaire de suspension de l'acte administratif a un caractère *erga omnes*, l'acte administratif normatif étant suspendu pour tous les sujets de droit; 2. la décision judiciaire de suspension de l'acte administratif normatif a un caractère *inter partes*.

Ainsi, concernant les prévoyances de l'art. 14 et de l'art. 15 de la Loi no. 554/2004, je mets en discussion un problème délicat, c'est-à-dire : la décision judiciaire par laquelle on dispose la suspension d'un acte administratif normatif produit-elle des effets juridiques seulement vis-à-vis des participants au procès ou elle produit des effets *erga omnes*?

Un problème intéressant reste le suivant : la décision judiciaire de suspension de l'acte administratif normatif produit des effets *erga omnes* ou seulement pour la personne qui sollicite la suspension et pour l'autorité qui émet l'acte? la décision judiciaire de suspension produit des effets *inter partes* ou des effets *erga omnes*?

Dans un autre ordre d'idées, à la différence de l'acte administratif individuel, l'acte administratif normatif se présente comme une norme générale d'applicabilité répétée qui s'adresse à des sujets de droit non déterminés et pour le respect de laquelle on peut recourir à la force de contrainte de l'Etat¹. En conséquence, les effets juridiques d'un acte administratif normatif concernent une certaine catégorie de relations sociales qui naissent, se modifient et s'éteignent entre plusieurs sujets de droit au niveau d'une unité administrative-territoriale ou au niveau de l'entier territoire de la Roumanie.

Par conséquent, tant que les effets d'un acte administratif normatif s'adressent à un nombre non déterminé de personnes et les effets de la décision judiciaire de suspension doit être les mêmes, parce qu'on ne peut pas admettre qu'un acte administratif produise des effets juridiques d'une manière inégale pour la même situation juridique. Le problème se complique, puisque si l'acte administratif n'était suspendu qu'*inter partes*, l'autorité peut émettre des actes administratifs individuels destinés à d'autres personnes se fondant sur l'acte normatif ou elle peut accomplir des opérations matérielles et techniques, ainsi se créant un cercle vicieux en ce qui concerne la légalité des actes/des opérations réalisées.

Cette interprétation peut être développée sur des raisons morales. Mais si séduisantes que soient l'interprétation et les soutiens, nous ne devons pas oublier que nous nous trouvons sur le terrain du droit public. Le problème est beaucoup plus controversé et il apporte une série d'implications procédurales et de fond.

2. Discussions concernant les aspects procéduraux

Tout d'abord, un aspect essentiel, de principe, qui doit être expliqué, est le problème de l'effet relatif de la décision judiciaire. L'effet relatif peut être envisagé comme une transposition dans le plan processuel de l'effet relatif du contrat sous aspect substantiel. Les effets de la décision entre parties consistent en "la concrétisation du droit ou de l'intérêt légitime par rapport aux dispositions légales qui ont été appliquées dans ce litige-là"².

¹ G. Boboș, *Teoria generală a dreptului*, Éditeur Argonaut, Cluj-Napoca, 1999, pp. 247; E. M. Fodor, *Norma juridică - Parte integrantă a normelor sociale*, Éditeur Argonaut, Cluj-Napoca, 2002, pp. 18 – 19.

² le Tribunal d'Arad, la section de contentieux administratif et fiscal, la sentence no. 766/2010, [Online] à l'adresse <http://portal.just.ro/>, accessée le 20 août 2013.

Antérieurement à l'entrée en vigueur du Code de procédure civile (la Loi no. 134/2010), quoiqu'il n'y ait pas de texte légal qui prévoie expressément le caractère relatif des effets judiciaires, la doctrine et la jurisprudence ont mis en évidence cet effet à travers la nature d'acte juridique authentique de la décision judiciaire³. De même, le fait que, par une décision judiciaire, on a déclaré l'existence ou l'inexistence d'un droit ne signifie pas que celle-ci produit des effets envers des tiers opposants de manière incontestable - "(...) le droit résulte d'un débat judiciaire, sans tenir compte de sa nature, n'est démontré de manière incontestable qu'entre les parties de ce litige"⁴.

Le présent Code de procédure civile régit très élégamment cet effet relatif, en précisant dans l'art. 435, align. (1) que "la décision judiciaire est obligatoire et ne produit des effets qu'entre les parties et leurs successeurs"⁵. "Le caractère obligatoire opère *inter partes*, l'oposabilité opère *erga omnes*; le caractère obligatoire est "relatif", l'oposabilité est "générale". Le caractère obligatoire, ayant, dans le contexte, la signification de la relativité des effets juridiques de la décision judiciaire, tout comme l'oposabilité, ayant, dans le contexte, la signification de la conformation des tiers opposants à l'ordre juridique créé ou modifié par la décision judiciaire, sont des qualités intrinsèques à la décision, "des attributs" de celle-ci, attachés à elle conformément à la loi et dans les conditions de celle-ci"⁶. En d'autres mots, la décision ne produit des effets qu'entre les parties du litige, et les tiers opposants ont l'obligation de respecter la situation juridique créée. Enfin, je considère que, quoique l'art. 14 align. (7) de la Loi no. 554/2004 prévoient que "la suspension de l'exécution de l'acte administratif a comme effets la cessation de toute forme d'exécution, jusqu'à l'expiration de la durée de la suspension", l'application de cette norme juridique se fait par corroboration avec l'art. 435 align. (1) du Code de procédure civile et la conclusion est que la cessation de toute forme d'exécution de l'acte administratif ne concerne que les rapports entre le plaignant et l'inculpé de l'action en suspension de l'acte.

En deuxième lieu, pourquoi le législateur n'a-t-il pas prévu une procédure spécifique à suivre pour que la décision judiciaire de suspension produise des effets *erga omnes*, ainsi qu'il en a prévu dans d'autres cas ? Par exemple, au cas de l'annulation d'un acte administratif normatif, le législateur a prévu expressément le caractère général obligatoire de la décision judiciaire par laquelle on annule l'acte administratif normatif, la décision définitive étant publiée dans le Journal officiel (art. 23 de la Loi no. 554/2004). Pourquoi le législateur n'a-t-il pas prévu la même procédure, *mutatis mutandis* dans le cas de la suspension de l'acte aussi ? Très ressemblante est la procédure de la publication des décisions de la Cour Constitutionnelle. Ainsi, conformément à l'art. 147 align. (4) de la Constitution de Roumanie, les décisions de la Cour Constitutionnelle sont en général

³ M. Tăbărcă, *Drept procesual civil*, ed. a 2-a, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 712, note au bas de la page no. 1191; I. Leș, , *Tratat de drept procesual civil*, ed. a 5-a, Éditeur C.H. Beck, București, 2010, pp. 665; E. Lupan, *Introducere în dreptul civil*, Éd. Argonaut, Cluj-Napoca, 2009, p. 665.

⁴ A. Nicolae, *Relativitatea și opozabilitatea efectelor hotărârii judecătorești*, Éditeur Universul Juridic, București, pp. 358.

⁵ G. Boroi, (coordonator), O. Spineanu-Matei, A. Constanda, C. Negrilă, V. Dănăilă, D. N. Theohari, G. Răducan, D. M. Gavriș, F. V. Păncescu, M. Eftimie, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, Vol. 1. art. 1-526, Éditeur Hamangiu, 2013, pp. 815 – 816.

⁶ I. Deleanu, V. Mitea, S. Deleanu, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, vol. II, Éditeur Universul Juridic, București, 2013, pp. 543 – 545.

obligatoires et elles n'ont de pouvoir que pour l'avenir, dès leur publication dans le Journal officiel.

Nous remarquons que dans ces deux situations le législateur a prévu expressément la voie à suivre pour que les décisions produisent des effets *erga omnes*, par opposition au cas de la suspension où il n'y a pas de norme par laquelle on établit une telle procédure de publication de la décision judiciaire.

En troisième lieu, le juge interprète la loi et l'applique, mais il ne crée pas de droit. Il applique le droit créé par le législateur, il ne peut pas écarter ou modifier une loi en raison qu'il n'est pas d'accord avec elle ou parce que la loi comporte des carences, étant connu le fait que *dura lex, sed lex*. La Cour Constitutionnelle, par la décision no. 838/2009 qui solutionne un incident constitutionnel, a réitéré que la Haute Cour (tout comme les autres instances) n'a pas de compétence constitutionnelle pour instituer, modifier ou abroger des normes juridiques ayant pouvoir de loi ou, en cette occurrence, par les précisions faites concernant l'existence de l'effet *erga omnes* de la suspension, selon mon opinion, la Haute Cour a complété la loi.

3. Le problème du fond

Si jusqu'à présent nous avons analysé des aspects de procédure, en ce qui suit nous devons penser à un aspect de fond aussi. C'est-à-dire pour la suspension de l'acte administratif le plaignant doit satisfaire de manière cumulative deux exigences prévues à l'art. 14 de la Loi no. 554/2004. Le plaignant doit prouver que "le cas est bien justifié", et la mesure de la suspension soit nécessaire pour "la prévention d'un préjudice imminent"⁷. Ces deux conditions peuvent varier d'une personne à l'autre. Ainsi, il arrive que certaines personnes soient d'une manière atteintes par l'acte administratif et qu'elles sollicitent sa suspension, en prouvant les deux conditions, mais il arrive aussi que d'autres personnes soient avantagées par le même acte administratif et qu'elles n'aient aucun intérêt à suspendre son exécution. Par conséquent, l'instance doit apprécier la nécessité de la suspension par rapport au plaignant et non pas par rapport à d'autres personnes (qui, d'ailleurs, ne sont pas des parties dans ce litige).

4. Conclusions et propositions

Considérant ce que l'on a déjà affirmé, dans mon opinion, nous devons envisager, d'un côté, un aspect de principe, et, de l'autre, un aspect d'exception.

En principe, une décision judiciaire produit des effets *inter partes*. Il est normal que ce soit ainsi, parce que, dans le cadre du conflit traduit en justice, l'instance apprécie les preuves proposées et administrées par les parties du litige, d'où s'en suit que, par la décision prise, on clarifie les rapports juridiques entre les parties (mais non pas ceux entre les personnes qui n'ont pas eu de qualité processuelle dans le cadre du litige).

En ce qui concerne les tiers opposants, la décision judiciaire est opposable en tant que fait juridique, c'est-à-dire que les tiers opposants ont l'obligation de respecter la situation juridique constatée sans que la décision puisse engendrer des droits ou des obligations en faveur ou contre les tiers opposants. Par conséquent, l'effet de la décision judiciaire est, par principe, relatif, la décision judiciaire produit des effets *inter partes*.

⁷ E. M. Fodor, *op. cit.*, 2008, pp. 400 – 498; R. N. Petrescu, *Drept Administrativ*, Éditeur Hamangiu. București, 2009, pp. 495-498, D. C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. a 2-a, Éditeur C.H. Beck, București, 2009, pp. 248 – 297; Tofan D.A., *Drept administrativ*, vol. II, ed. a 2-a, Éditeur C.H. Beck, București, 2008, pp. 370 – 372.

Cet effet *inter partes* existe aussi dans le cas de la décision judiciaire de suspension d'un acte administratif normatif. La suspension ne se produit qu'en rapport avec l'autorité émettrice de l'acte et le plaignant. Les tiers opposants ont l'obligation de respecter la décision, par exemple, dans la présente espèce, la Décision du Gouvernement étant suspendue seulement pour le plaignant de la procédure judiciaire, La Maison départementale des retraites de Cluj (tiers opposant par rapport à la décision judiciaire) n'a pas procédé au rajustement de la retraite pour celui-là, mais pour les autres personnes qui n'ont pas participé à la procédure judiciaire elle a appliqué d'une manière correspondante, les dispositions de la Décision du Gouvernement au sens du rajustement des retraites.

En tant qu'exception, comme nous l'avons déjà vu, les situations où une décision judiciaire produit des effets *erga omnes* ont le caractère d'exception expressément prévu, de stricte interprétation. Lorsque le législateur a prévu ce caractère, il a établi aussi la modalité, tout comme le moment à partir duquel l'effet de la décision judiciaire se produit *erga omnes*. C'est justement la raison pour laquelle, pour garantir la réalisation de l'effet *erga omnes*, le législateur a prévu l'obligation de la publication de la décision judiciaire dans le Journal officiel de Roumanie ou, selon le cas, dans les Journaux officiels des départements ou du municipe de Bucarest.

Dans un autre ordre d'idées, à présent, nous considérons que nous sommes devant une carence de la Loi 554/2004. La carence est probablement due à la manière dont le législateur s'est inspiré des prévoyances du contentieux administratif français, car les dispositions concernant la suspension de l'acte administratif prévue à l'art. 14 et à l'art. 15 de la Loi 554/2004 sont très semblables à celles de la législation française⁸. Les actes administratifs normatifs, à la différence des actes individuels, ont un effet général obligatoire et leurs effets ont un caractère d'intérêt public. Toutefois, le législateur n'a pas prévu une procédure préventive de suspension *erga omnes* d'un tel acte, tout comme il l'a prévue par exemple au cas de l'annulation d'un acte administratif normatif. Nous considérons que, tant qu'il y a un doute raisonnable sur la légalité d'un acte administratif normatif, la décision judiciaire par laquelle cet acte est suspendu doit produire des effets *erga omnes*. Il vaut mieux prévenir la production d'effets juridiques qui puissent être illicites, que de les combattre, surtout que parfois les parties ne peuvent plus être remises dans la situation antérieure.

Finalement, nous apprécions que, *lege ferenda*, il s'impose de reconsidérer les prévoyances des articles 14 et 15 de la Loi 554/2004, de la manière suivante: les décisions judiciaires définitives par lesquelles on a suspendu totalement ou partiellement un acte administratif à caractère normatif sont généralement obligatoires et n'ont de pouvoir que pour l'avenir. Celles-ci doivent être publiées de manière obligatoire après la motivation, à la sollicitation des instances, dans le Journal officiel de Roumanie, I-ère Partie, ou, selon le cas, dans les Journaux officiels des départements ou du municipe de Bucarest, étant exemptes du paiement des taxes de publication.

References

⁸ Rousset, M., Rousset, O., *Droit administratif II. Le contentieux administratif, deuxième édition*, Press Universitaires de Grenoble, 2004, p. 53.

1. G. Boboș, *Teoria generală a dreptului*, Éditeur Argonaut, Cluj-Napoca, 1999;
2. G. Boroș, (coordonator), Spineanu-Matei, O., Constanda, A., Negrilă, C., Dănăilă, V., Theohari, D. N., Răducan, G., Gavriș, D. M., Păncescu, F. V., Eftimie, M., *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, Vol. 1. art. 1-526, Éditeur Hamangiu, 2013;
3. I. Deleanu, V. Mitea, S. Deleanu, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, vol. II, Éditeur Universul Juridic, București, 2013;
4. D. C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. a 2-a, Éditeur C.H. Beck, București, 2009;
5. E. M. Fodor, *Drept administrativ*, Éditeur Albastră, Cluj-Napoca, 2008;
6. E. M. Fodor, *Norma juridică - Parte integrantă a normelor sociale*, Éditeur Argonaut, Cluj-Napoca, 2002;
7. <http://portal.just.ro/>;
8. Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul oficial al României nr. 485 din 15 iulie 2010;
9. Legea nr. 554/2004;
10. I. Leș, *Tratat de drept procesual civil*, ed. a 5-a, Éditeur C.H. Beck, București, 2010;
11. E. Lupan, *Introducere în dreptul civil*, Éditeur Argonaut, Cluj-Napoca, 2009;
12. A. Nicolae, *Relativitatea și opozabilitatea efectelor hotărârii judecătorești*, Éd. Universul Juridic, București, 2008;
13. R. N. Petrescu, *Drept Administrativ*, Éditeur Hamangiu, București, 2009;
14. M. Rousset, O. Rousset, *Droit administratif II. Le contentieux administratif, deuxième édition*, Press Universitaires de Grenoble, 2004;
15. M. Tăbărcă, *Drept procesual civil*, ed. a 2-a, vol. I, Éditeur Universul Juridic, București, 2008;
16. D. A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a 2-a, Éditeur C.H. Beck, București, 2008.