



## THE 6<sup>TH</sup> EDITION OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE EUROPEAN INTEGRATION REALITIES AND PERSPECTIVES

### **The Legal Contest at the Execution of an executory Title Emitted by a Public Authority**

Bodea Aurelia

*Teacher and legal adviser, „Virgil Madgearu” Economic College, Galatz, The College of Legal  
Advisers, Galati, Romania, aureliabodea\_gl@yahoo.com*

**Abstract:** The public authority, naturally, acting in regime of a public power for the redressing of the public and legal interests, emits administrative acts as well as administrative jurisdictional documents. Under certain circumstances these acts may wrong the legal rights or interests of anyone. The law of the administrative disputed claims office offers the legal background for solving the litigations where one of the sides is the public authority, and thus, resulting a large area of applicability of whatever (legal) study that aims this law. The purpose of elaborating this work is to increase the interest of the jurists to know and apply at the same time the law of the administrative disputed claims office. The achievement of these objectives is important for both the elimination of the power excess and for the unitarian practice of the legal instances. At the same time, the realization of the State of Law implies the observance of the citizen's rights and liberties by the public authority. Starting from an authentic species, the author of this work pleads for the claimant and uses as research methods the observation, the problematization, the investigation, the debate and it proposes to answer the following questions: 1. Does the Law Court-the civil section- have the material competence to judge the legal contest at the execution of an executory title emitted by a public authority? 2. In what conditions is put into execution the executory title emitted by a public authority? According to the author, the present species can be looked upon as a distinct case investigation especially in the university field department.

**Keywords:** public authority; administrative disputed claims office; executory title; material competence

## **1 Introduction**

Conformément au rapport de 2009, visant l'activité de la Cour des Droits de l'Homme, la Roumanie se place la deuxième parmi les États signataires de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, dans une classification réalisée en fonction de la valeur totale des remboursements dûs après les procès perdus à CEDO, l'État roumain, étant obligé en 2009 de payer presque 12 millions d'euros, a été dépassé à ce sujet seulement par la République de la Moldavie. Après la Moldavie et la Roumanie, les plus grandes créances dûes après les condamnations à CEDO, en 2009, appartiennent à la Russie, à la Turquie, à l'Italie, au Portugal, à la Grèce et à la Bulgarie (source : e-Juridic.ro du 16 avril 2010).

Dans ce contexte, dans la procédure judiciaire on constate qu'on juge des contestations d'exécution des titres exécutoires émis par une autorité publique au tribunal civil, sous le prétexte que c'est un tribunal d'exécution – par l'autorité publique désignant toute organisation capable à offrir des services publics, ayant le statut de pouvoir public.

Selon nous, on révèle ainsi la compétence matérielle des tribunaux et la loi du contentieux administratif, soit volontairement, soit par la négligence des parties impliquées dans le différend.

En outre, certains titres d'exécution délivrés par une autorité publique n'ont pas de motif légitime, le débiteur est dommagé de son droit de pouvoir vérifier tout d'abord la vérité de la créance étant sanctionné et pénalisé avant que le litige soit résolu.

On se propose de trouver des réponses juridiquement argumentées aux questions formulées dans le résumé de cet ouvrage à l'espoir que des spécialistes et des praticiens du domaine y trouveront de l'intérêt à propos des problèmes traités.

## **2 Le tribunal civil, a-t-il la compétence matérielle de juger la contestation d'exécution d'un titre exécutoire émis par une autorité publique ?**

On relève le problème de définir la notion d'"autorité publique", conformément à la loi n° 554 / 2004 relative au contentieux administratif – avec les notifications ultérieures.

Ainsi, les dispositions de l'article 2, alinéa (1), lettre (b) montre-t-il la signification de cette notion :

(b) on désigne par **l'autorité publique** *toute organisation d'État administrative et territoriale qui exerce ses droits dans le système de la puissance publique pour satisfaire un intérêt public légitime ; les huissiers de justice privés, sous l'effet de la loi actuelle, sont assimilés aux autorités publiques , obtenant le droit d'exercice public ou étant autorisés à accomplir un service public en qualité de puissance publique.*

De même, on remarque que les huissiers de justice privés obtenant le droit d'exercice public ou étant autorisés à accomplir un service public sont assimilés aux autorités publiques.

Pour mieux comprendre quels huissiers de justice pourraient être assimilés aux autorités publiques, conformément à la loi, on dévoilera les aspects d'une **affaire** dont le débiteur est une Maison Départementale d'Assurance Maladie (CJAS), institution trouvée sous la direction de la Maison Nationale d'Assurance Maladie (CNAS). L'affaire en question présente des aspects liés à la procédure judiciaire de délivrance du titre exécutoire par CJAS, conformément aux dispositions de la Loi 95 / 2006 visant la réforme de la santé. Dans l'affaire mentionnée on a sollicité l'annulation d'un titre exécutoire émis par CJAS qui a pour objet le paiement d'un prix équivalent à la période 2003-2008, correspondant aux frais supplémentaires d'assurance maladie.

Le débiteur, un retraité, a invoqué le manque de motif légitime à la délivrance du titre exécutoire, en qualité de personne physique autorisée à dérouler des activités indépendantes soumises au paiement de l'impôt sur le revenu, ayant un revenu de sa pension jusqu'à la limite soumise à l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire inférieur à la somme de 1000 RON.

CJAS a soutenu que le litige devait être jugé par un tribunal civil compétent ayant la qualité d'instance exécutoire, contrairement au créancier qui cherchait à déférer l'affaire au tribunal ou à la cour d'appel, les instances de contentieux administratif et fiscal ; la créance étant supérieure à la somme de 50 lei RON, la cour d'appel devrait être compétente – à voir l'article 10 de la Loi 554 / 2004. On a décidé de mettre sous séquestre la pension du débiteur, la créance étant récupérée avant la résolution du différend. CJAS a gagné sur le fond du droit et à l'appel.

**Selon nous, le tribunal a commis une erreur judiciaire tant à la compétence matérielle du tribunal civil qui avait jugé le différend qu'au motif légitime du titre exécutoire et on présente ci-dessous les justifications qui s'imposent.**

Conformément à l'État, CNAS, par l'Ordre n° 222 du 4 novembre 2005, avec les modifications ultérieures, cette organisation est une institution publique, y compris CJAS, représentant sa filière dans le territoire (article 2 du même statut). L'article 1 du statut prévoit : *La Maison Nationale d'Assurance Maladie, appelé aussi CNAS, est une institution publique autonome d'intérêt national, à personnalité juridique, qui contrôle et gère le système d'assurances sociales de santé en Roumanie en vue d'appliquer les politiques et les programmes du Gouvernement dans le domaine de santé.*

CJAS déroule une activité d'administration juridique spéciale, ainsi définie dans l'article 2, alinéa (1), lettre (e) de la Loi 554 / 2004 : e) **administration juridique spéciale** – *l'activité déroulée par une autorité administrative qui a, conformément à la loi organique en domaine, la compétence de résoudre un conflit concernant un acte administratif selon une procédure basée sur les principes de la contradiction, de la sauvegarde du droit à la défense et de l'indépendance de l'activité administrative et juridictionnelle.*

Le titre exécutoire émis par CJAS est, conformément à l'article 2, alinéa (1), lettre (c), un acte administratif, on cite : c) **acte administratif** – *l'acte unilatéral à caractère individuel ou normatif émis par une autorité publique en qualité de puissance publique, mettant en oeuvre l'exécution de la loi ou l'exécution effective de la loi, qui émerge, modifie ou dissout les rapports judiciaires ; on assimile aux actes administratifs, au sens de la présente loi, même les contrats conclus par les autorités publiques qui ont pour objet la mise en valeur des biens de propriété publique, l'exécution des travaux d'intérêt public, l'emploi des services publics, les acquisitions publiques ; par des lois spéciales on peut prévoir d'autres catégories de contrats administratifs soumis à la compétence des tribunaux de contentieux administratif.*

Dans la deuxième partie de cet article on précise le fait qu'on assimile aux actes administratifs des contrats conclus par les autorités publiques qui ont pour objet les services publics. CJAS offre des services sanitaires (à voir le statut CNAS, article 5, alinéa (1), position 25 : *elle conclut et déroule des contrats d'acquisitions publiques pour des médicaments et des matériaux sanitaires propres à la réalisation des programmes de santé, tels des contrats de prestation des services médicaux, etc.*). On a établi que CNAS et CJAS représentent des autorités publiques, capables donc à utiliser la procédure judiciaire (le principe de la compétence d'un huissier de justice à utiliser la procédure) devant les tribunaux de contentieux administratif. Les arguments juridiques présentés ci-dessus doivent être corrélés aux dispositions de l'article 10, alinéa (1) de la Loi 554 / 2004 relative au contentieux administratif – avec les modifications ultérieures, en vue de déterminer le tribunal compétent à juger la contestation d'exécution d'un titre exécutoire émis par une autorité publique.

Cet article prévoit : article 10, alinéa (1) – **"les différends concernant les actes administratifs émis ou conclus par les autorités publiques locales ou départementales, ainsi que ceux concernant les taxes et les impôts, les contributions, des dettes douanières ou d'autres indemnités similaires jusqu'à la somme de 500 000 lei sont résolus sur le fond du droit par les tribunaux administratifs et fiscaux et ceux concernant les actes administratifs émis ou conclus par les autorités publiques centrales ou qui visent les taxes et les impôts, des contributions, des dettes douanières et d'autres indemnités similaires, supérieures à la somme de 500 000 lei sont conclus sur le fond du droit par les instances de contentieux administratif et fiscal des cours d'appel, si la loi organique spéciale ne prévoit autrement"** (500 000 lei – 50 lei ron).

De même, l'article 400, alinéa (2), du Code de procédure civile, qui vise la contestation d'exécution, renvoie aux instances de tribunal, et CJAS est une organisation à personnalité juridique, comme on l'a démontré ci-dessous. Ainsi, l'article 400, alinéa (2), le Code de procédure civile dit :

*"La Contestation concernant la compréhension de la notion, de l'extension ou de l'application du titre exécutoire est tranchée par le tribunal qui a prononcé la décision exécutoire. Si une telle contestation vise un titre exécutoire qui n'est pas émis par une instance de tribunal compétente à le conclure, alors elle appartient au tribunal d'exécution".*

Par conséquent, l'expression "**qui n'est pas émis par une instance de tribunal**" on constate l'exclusion des titres exécutoires émis par des instances de tribunal de la compétence du tribunal d'exécution.

**Des règlements du droit cités on révèle que les tribunaux et les cours d'appel, les instances de contentieux administratif et fiscal sont compétents à juger les contestations d'exécution des titres exécutoires émis par une autorité publique.**

### **3 Dans quelles conditions s'applique le titre exécutoire émis par une autorité publique ?**

Dans ce chapitre il faut éclaircir les aspects visant le tribunal d'exécution dans le contentieux administratif et les conditions auxquelles la créance imposée dans le titre exécutoire doit se soumettre.

**Le tribunal d'exécution**, en vertu de l'article 2, alinéa (1), lettre (t) de la Loi n° 554 / 2004 visant le contentieux administratif –avec des modifications ultérieures, *est le tribunal qui a conclu le fond du différend de contentieux administratif*, sous-entendu que le fond du différend s'achève au tribunal ou à la cour d'appel, les instances de contentieux administratif et fiscal, comme on a démontré dans le chapitre 1 de cet ouvrage. Dans la procédure judiciaire, il est essentiel de connaître **la dichotomie du tribunal d'exécution**, y inclus le tribunal civil et le tribunal et la cour d'appel – les instances de contentieux administratif, tels les instances de fond. Le tribunal qui jugera la contestation d'exécution doit constater si la créance en question, qui fait l'objet du titre exécutoire est soumise aux conditions demandées par l'article 379 du Code de procédure civile. Ces conditions se réfèrent tant au débiteur qu'à la créance en soi. Ainsi, dans l'article 379, alinéa (1) on prévoit *qu'aucune poursuite d'exécution forcée sur des biens mobiles ou immobiliers ne pourra se produire à l'exception d'une créance certaine, liquide et exigible*. Pour qu'elle soit certaine, la créance doit être admise par le débiteur et reconnue par lui – l'article 379, alinéa (3). Dans la présente affaire, la créance n'était pas certaine, car les décisions de cet article n'étaient pas respectées.

Le critère qui fait référence à la créance liquide est respecté, si son pourcentage est calculé même s'il est contesté, tel qu'il est prévu dans l'alinéa (4) du même article. Quant à l'exigibilité de la créance, au sens d'une exécution immédiate, c'est le droit de l'autorité publique de demander l'exécution, mais, toutefois, le débiteur a le droit de contester le titre exécutoire, toute exécution étant élevée jusqu'à la résolution de la cause, conformément à la loi ; le motif légitime de l'exécution étant soutenu par les parties du différend au cadre des débats de procédure judiciaire.

#### 4 La procédure judiciaire non-unitaire

Il est important de souligner **les conclusions du Conseil Supérieur de Magistrature** inscrites dans le **Procès-verbal du premier juillet 2009**, formulé lors d'un entretien entre les membres de la Commission "L'unification des procédures judiciaires" formée du président de l'Instance du contentieux administratif et fiscal et de l'Instance commerciale de la Haute Cour de Cassation et de Justice, des présidents des instances de contentieux administratif et fiscal et des instances commerciales des cours d'appel. L'entretien a eu lieu pour mettre en question les problèmes de procédure judiciaire non-unitaire dans le droit du contentieux administratif et fiscal et le droit commercial, signalés par les cours d'appel tout au long du premier trimestre de l'année 2009.

À la fin de l'analyse d'une affaire similaire à celle présentée dans notre ouvrage, par la commission mentionnée sous l'aspect de cet objet, la Commission CSM a conclu que le tribunal compétent était l'instance du contentieux administratif et fiscal, tout comme le tribunal ou la cour d'appel (en fonction du montant) et la loi gouvernante est la Loi 554 / 2006, la loi du contentieux administratif. On cite du procès-verbal CSM : En vue de soutenir cette opinion, on a précisé les suivants : conformément aux prévisions de l'article 10, alinéa 1 de la Loi n° 554 / 2004, *"les différends concernant les actes administratifs émis ou conclus par les autorités publiques locales et départementales, ou ceux qui visent les taxes et les impôts, les contributions, les dettes douanières ou des indemnités similaires inférieures à 500 000 lei sont résolus sur le fond du droit par les instances du contentieux administratif et fiscal, et ceux concernant les actes administratifs émis ou conclus par les autorités publiques centrales, ou ceux qui visent les taxes et les impôts, les contributions, les dettes douanières ou des indemnités similaires supérieures à 500 000 lei sont résolus sur le fond du droit par les instances du contentieux administratif et fiscal des cours d'appel, si par la loi organique spéciale on ne le prévoit pas autrement"*. À ce qu'on peut observer à la simple lecture du texte, **l'huissier de justice n'a pas fait la distinction entre les taxes dûes au budget d'État et les taxes dûes aux services publics et offertes directement par l'État ou par l'intermédiaire de certaines organisations, autorités publiques ou d'autres instances.**

**Par conséquent, ce qui intéresse est que le différend se rapporte aux taxes établies par la loi pour le recouvrement des frais (totales ou partielles), pour la prestation d'un service public.** Contrairement aux faits prouvés, l'Instance VI Commerciale du Tribunal Bucarest a montré qu'elle maintenait les arguments invoqués dans les décisions antérieures par lesquelles **on disposait la cassation des sentences du tribunal et la remise de la cause pour une résolution compétente à l'instance du contentieux administratif et fiscal"**.

Toutefois, le problème de l'affaire présentée n'est pas représenté seulement par la compétence matérielle du tribunal mais aussi par le motif légitime d'application du titre exécutoire qui entre sous l'incidence de la Loi n° 95 / 2006 visant la réforme de santé, y inclus des dispositions de l'article 213, alinéa (1), lettre (h) qui prévoit : (1) *Les catégories qui bénéficient d'assurance sans payer la contribution sont les suivantes : (h) les retraités, pour les revenus des pensions jusqu'à la limite imposée par l'impôt sur le revenu.* Le débiteur a le revenu de la pension inférieur à la somme de 1000 lei qui représente la limite soumise à l'impôt sur le revenu - conformément à l'article 69, du Code fiscal - et, par conséquent, il bénéficie d'assurance sans payer des contributions.

**Dans la Loi 95 / 2006 il n'y a pas de règlements visant la contribution aux assurances maladie des personnes qui réalisent en même temps des revenus des pensions jusqu'à la limite soumise à l'impôt sur le revenu et des activités indépendantes soumises à l'impôt sur le revenu - cet aspect constitue la clé de l'affaire.**

En ce sens, on envisage encore un argument qui renforce le manque de motif légitime visant l'obligation au paiement du débiteur pour la période 2003-juin 2008 : ainsi, seulement à la date du premier juillet 2008 est entré en vigueur l'O.U.G. 93 / 2008 qui a modifié partiellement l'article 257 de la loi 95 / 2006 relatif la réforme de la santé au sens d'obliger au paiement de la contribution des assurances maladie les personnes qui ont exactement le statut du débiteur, c'est-à-dire le revenu de la pension inférieur à la somme de 1000 lei et déroule aussi des activités indépendantes. À ce qu'on voit, le titre exécutoire, visant cette affaire, est antérieur à cette ordonnance et le nouvel acte normatif ne s'applique pas de manière rétroactive.

## 5 Conclusions

**Le jugement de la contestation d'exécution d'un titre exécutoire émis par une autorité publique est de la compétence des tribunaux et des cours d'appel, les instances du contentieux administratif et fiscal.** L'autorité publique part de la prémisse que le titre exécutoire est seulement exigible, ne tenant pas compte que la créance en question doit être certaine. Cette manifestation de l'autorité publique constitue un excès de pouvoir, tel qu'il est défini dans la Loi 554 / 2004 dans l'article 2, alinéa (1), lettre (n) : *l'excès de pouvoir – l'exercice du droit d'appréciation des autorités publiques par le dépassement des limites de la compétence prévue dans la loi ou par la violation des droits et des libertés des citoyens.*

Le débiteur a le droit à la défense et à un procès équitable achevé dans un délai raisonnable (à voir la *Constitution de la Roumanie*, les articles 21 et 24, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, l'article 6). Dans l'affaire traitée dans le présent ouvrage on constate que la mise en exécution du titre exécutoire s'est réalisée par l'application du séquestre par l'autorité publique sur le revenu de la pension du débiteur avant la clôture du dossier. De même, la requête de suspension de l'exécution a été éludée, la défense du débiteur devant formelle tout au long du procès.

Pour le débiteur dommagé il y a deux possibilités d'attaquer la décision irrévocable : la contestation d'annulation ou la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

La dignité d'un pays est importante dans les relations internationales, y compris à CEDO, et on la gagne par le respect dû aux droits de ses citoyens.

## 6 References

*Code of Civil Procedure.*

*The Revised Constitution of Romania (M.of.no.767/31 oct.2003).*

*The European Convention of the Human Rights.*

The 554/2004 Law for the Administrative Disputed Claims Office (Put up-to-date).

Site: e-Juridic.ro.