

## **La jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur les exigences constitutionnelles en matière de sécurité juridique**

Aurel Băieșu

Juge à la Cour constitutionnelle  
de la République de Moldova

La Constitution de la République de Moldova, comme la plupart des constitutions, ne consacre pas explicitement dans ses dispositions le principe de sécurité juridique. Cependant, la Cour constitutionnelle a souligné dans sa jurisprudence que le principe de sécurité juridique résulte du principe de la prééminence du droit prévu à l'article 1<sup>er</sup> alinéa 3 de la Constitution selon lequel « la République de Moldova est un État démocratique dans lequel la dignité de l'homme, ses droits et libertés, le libre développement de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique sont des valeurs suprêmes et sont garantis ».

En outre, la sécurité des relations juridiques est assurée sous les auspices de la suprématie de la Constitution prévue à l'article 7 de la Loi Suprême, aux termes duquel « la Constitution de la République de Moldova est sa Loi Suprême. Aucune loi ni aucun acte juridique qui contreviennent aux dispositions de la Constitution n'ont de pouvoir juridique. »

De même, la sécurité juridique est protégée sur la base des exigences constitutionnelles quant à la qualité de la loi (article 23 de la Constitution<sup>27</sup>), la non-rétroactivité de la loi (article 22 de la Constitution<sup>28</sup>) et l'autorité de la chose jugée (article 120 de la Constitution<sup>29</sup>).

---

27. Selon l'article 23, « l'État assure le droit de toute personne de connaître ses droits et ses devoirs. A cet effet l'État publie et rend accessibles toutes les lois et les autres actes normatifs ».

28. Selon l'article 22, « nul ne sera condamné pour des actions ou pour des omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte délictueux. De même, une peine plus dure que celle applicable au moment où l'acte délictueux a été commis ne peut pas être appliquée ».

29. Selon l'article 120, « le respect des sentences et des autres décisions judiciaires définitives est obligatoire. La coopération avec les organes de justice durant le procès et en vue de la mise en exécution de toute décision judiciaire est également obligatoire ».

En tant que concept complexe, la sécurité juridique est difficile à définir explicitement dans un acte normatif, au risque de faire l'objet d'un traitement trop restrictif. Pour cette raison, sa reconnaissance jurisprudentielle est inhérente. Dans sa jurisprudence, la Cour a jugé que les principes de légalité et de sécurité juridique sont essentiels pour garantir la confiance dans l'État de droit et constituent une protection contre l'arbitraire<sup>30</sup>.

La jurisprudence nationale développe ce principe à la lumière de l'évolution de la jurisprudence européenne et, implicitement, de la jurisprudence internationale, qui s'impose à la République de Moldova en tant qu'État ayant adhéré à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>31</sup>. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a la même valeur juridique que les dispositions conventionnelles, en tant qu'interprétation de la Convention<sup>32</sup>. À partir de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Roșca v. Moldova*, 22 mars 2005, § 24, dans lequel le principe de sécurité des relations juridiques était reconnu comme un aspect fondamental de la prééminence du droit, la référence à celui-ci est devenue fréquente dans la jurisprudence constitutionnelle nationale.

Le développement jurisprudentiel du principe de sécurité des relations juridiques connaît une évolution continue. La Cour constitutionnelle a réaffirmé qu'il n'existait pas de droit à une jurisprudence constante, de sorte que la modification de la jurisprudence imposée par une approche dynamique et progressive est admissible et ne viole pas le principe de sécurité juridique<sup>33</sup>, justifiant l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle.

En 2018, dans les 32 arrêts rendus, la Cour a invoqué le principe de la sécurité juridique dans six jugements. À l'heure actuelle, les principaux aspects de la sécurité juridique qui font l'objet de débats dans la jurisprudence constitutionnelle nationale concernent principalement la qualité de la loi, mais aussi les problèmes de l'autorité de la chose jugée.

30. JCC nr. 5/2018, § 46.

31. JCC 10/2010, § 2.

32. JCC 31/2014, § 16.

33. JCC 12/2017, § 73.

## Confiance et attentes légitimes

Ces notions ne sont pas prévues dans la législation en tant que telles mais ont été développées en tant que principes dans la jurisprudence constitutionnelle nationale. Déduite de la prééminence du droit, la confiance légitime repose également sur d'autres principes tels que la bonne foi, la loyauté institutionnelle<sup>34</sup> et la suprématie des droits fondamentaux.

La confiance et les droits acquis ont pour objectif de garantir le caractère cohérent et systémique de la législation, mais également la prévisibilité de l'administration publique et le bon fonctionnement des droits fondamentaux, car la confiance légitime est le corollaire du respect des droits fondamentaux. La protection de « la confiance légitime » est invoquée le plus souvent dans le contexte dans lequel un droit protégé par la Constitution est incident. La théorie des droits acquis et de la confiance légitime est souvent appliquée par la Cour en ce qui concerne le droit de propriété sur un bien. Notamment, en réaffirmant la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, la Cour constitutionnelle a déterminé que « les revenus futurs ne peuvent pas être considérés comme des « biens », à moins que le droit ait déjà été acquis et qu'il soit certain que le droit soit payé » (*Koivusaari et autres c. Finlande*, 23 février 2010).<sup>35</sup>

La notion d'« attente légitime » doit être rapportée sur une base concrète, telle qu'une disposition légale ou une décision de justice. Il ne peut y avoir aucune attente lorsqu'il existe un différend sur l'interprétation et l'application correcte du droit interne d'un État<sup>36</sup>.

Par ailleurs, dans une autre affaire, la Cour a invoqué l'existence d'une attente légitime dans le contexte de la protection des données à caractère personnel, en affirmant qu'il existait une attente légitime que les informations personnelles ne soient pas publiées sans le consentement de ceux à qui elles se réfèrent.<sup>37</sup>

---

34. Dans sa jurisprudence, la Cour a estimé que « cette loyauté englobe, en principe, le respect de la Constitution, des lois, des institutions, de l'indépendance de l'État et de son intégrité territoriale » (JCC 31/2014).

35. JCC 8/2015, § 95.

36. JCC 8/2015, § 96.

37. JCC 16/2016, § 54.

Aussi, en 2018, la Cour s'est fondée, entre autres, sur le principe de la confiance légitime, en déclarant inconstitutionnelles les dispositions de la loi excluant la possibilité de percevoir une pension pour les personnes qui ont travaillé en République de Moldova et qui ont cotisé au système d'assurance sociale nationale, mais qui n'ont plus leur domicile en République de Moldova.<sup>38</sup>

### Exigences constitutionnelles en matière de qualité de la loi

Il ressort de la jurisprudence constitutionnelle nationale que la sécurité juridique ne peut pas être réalisée sans accomplir les mesures garantissant la qualité de la loi. La Cour a statué que tout acte normatif doit respecter les principes et les normes constitutionnels, ainsi que les exigences de la technique législative visant à assurer *l'accessibilité, la prévisibilité et la clarté de l'acte*.

La qualité de la loi est l'un des piliers de la bonne élaboration technique et législative de tous les actes normatifs. La Cour a souligné que la loi doit réglementer de manière unitaire, établir un lien logique-juridique entre les dispositions qu'elle contient et éviter les parallélismes législatifs qui génèrent incertitude et insécurité juridique. Cela signifie, entre autre, que dans le processus législatif, il est interdit d'introduire les mêmes règles dans plusieurs articles ou paragraphes du même acte normatif ou dans deux ou plusieurs actes normatifs.<sup>39</sup>

Par le biais d'exigences de technique législative, le législateur a imposé une série de critères obligatoires pour l'adoption de tout acte normatif, dont le respect est nécessaire pour assurer la systématisation, l'unification et la coordination de la législation, ainsi que le contenu juridique et la forme juridique de chaque acte normatif.<sup>40</sup>

Conformément à la Loi sur les actes normatifs, les principes suivants sont respectés lors de l'élaboration d'un acte normatif :

- a) la constitutionnalité ;
- b) le respect des droits et des libertés fondamentaux ;

38. JCC 10/2018.

39. JCC 2/2018.

40. JCC 19/2012 , § 99.

- c) la légalité et l'équilibre entre les réglementations en concurrence ;
- d) la rapidité, la cohérence, la continuité, la stabilité et la prévisibilité des règles juridiques ;
- e) la transparence, la publicité et l'accessibilité ;
- f) le respect de la hiérarchie des actes normatifs.

Cependant, la conception de la qualité de la loi a été développée surtout par voie jurisprudentielle. Par ailleurs, dans le processus législatif, il est interdit d'introduire les mêmes règles dans plusieurs articles ou paragraphes du même acte normatif ou dans deux ou plusieurs actes normatifs. La Cour a donc conclu que la prévisibilité et la clarté sont des éléments *sine qua non* de la constitutionnalité d'une règle<sup>41</sup>.

La Cour a statué qu'afin de satisfaire aux trois critères de qualité – accessibilité, prévisibilité et clarté, la règle de droit doit être formulée avec une précision suffisante pour permettre à la personne de décider de sa conduite et de prévoir raisonnablement, selon les circonstances de l'affaire, les conséquences de ce comportement. Autrement, bien que la loi énonce une règle de droit qui décrit apparemment le comportement de la personne dans la situation donnée, cette personne peut prétendre ne pas connaître ses droits et ses obligations<sup>42</sup>.

Par exemple, la Cour a conclu que l'interdiction de délivrer des documents d'état civil, des papiers d'identité ou des permis de conduire au débiteur lors de l'exécution forcée d'un titre exécutoire impliquait l'intrusion dans les droits fondamentaux. En l'absence de critères clairs d'application, de maintien et de révocation, l'interdiction en question devient *eo ipso* ambiguë et crée un état d'insécurité juridique pour les destinataires potentiels de cette mesure. Une restriction des droits de la personne doit être clairement réglementée, en fixant des délais précis pour une mesure qui ne peut pas être perpétuée<sup>43</sup>.

La prévisibilité est liée à la stabilité du système législatif. Le législateur doit garantir la qualité de la loi dans le sens où il respecte le principe de la prééminence du droit, y compris la sécurité juridique. C'est un principe

---

41. JCC 2/2018.

42. JCC 26/2010, § 10.

43. JCC 17/2017, § 86.

qui n'a pas évolué par étapes claires, mais qui a plutôt amplifié son intensité en fonction du problème soulevé en contentieux constitutionnel. En ce qui concerne les sources de droit, et en particulier la loi, qui permet de connaître avec certitude la règle applicable à une situation juridique, le destinataire de la règle doit être informé de tout changement. Des modifications fréquentes des actes normatifs peuvent compromettre la sécurité juridique. Par exemple, la Cour a statué que le vote au Parlement, une fois consommé, ne pouvait pas être révisé. Une procédure de révision du vote n'existe pas et même ne peut pas exister car elle compromettrait tout le processus législatif et l'autorité législative de l'État, affecterait la sécurité des relations juridiques et même la sécurité nationale si le retour éventuel était possible après un laps de temps aux votes exprimés pour l'adoption de la loi, sur la base des intérêts politiques ou personnels du moment<sup>44</sup>. En outre, en ce qui concerne le processus législatif, la Cour a établi que les dispositions légales n'incluent pas de mécanisme permettant de vérifier la présence des députés à la réunion, ce qui génère une incertitude juridique<sup>45</sup>.

Dans le même contexte, dans une affaire très récente, à la question de savoir si le système électoral pouvait être modifié avant les élections anticipées, la Cour a statué, que le caractère anticipé des élections exige le maximum de la clarté et de la prévisibilité, en particulier pour les électeurs. Modifier et mettre en œuvre un nouveau système électoral avant les élections législatives anticipées présente des risques d'ingérence dans l'exercice sans entrave des droits électoraux et, implicitement, dans les attentes légitimes des citoyens de voter et dans les attentes légitimes des candidats aux élections d'être élus d'une certaine manière et dans certaines conditions.<sup>46</sup>

*La qualité de la loi est en particulier essentielle en droit pénal.* Sur les requêtes déposées en 2018, la part des actions en matière pénale est de 52 %, dont la plupart concernent la qualité de la loi pénale. Dans sa jurisprudence, la Cour a établi que « la qualité de la loi pénale est une condition essentielle du maintien de la sécurité des relations juridiques et de la mise en ordre des relations sociales »<sup>47</sup>. Notamment, la Cour a jugé qu'en matière pénale, la prééminence du droit exige l'assurance des principes de la légalité de l'incrimination des faits et des peines; l'inadmissibilité d'une application

44. JCC 8/2013, § 70.

45. JCC 21/2013, §§ 103, 107.

46. JCC 11/2019.

47. JCC 6/2015, §§ 87-88.

extensive du droit pénal au détriment de la personne, en particulier par analogie ; la non-rétroactivité des lois pénales, à l'exception des lois plus favorable.<sup>48</sup> En l'absence de critères objectifs, la qualification des faits à la seule discrétion des personnes appliquant le droit pénal placerait la personne dans une situation d'insécurité juridique.<sup>49</sup>

D'autre part, la Cour constitutionnelle a retenu le principe de l'applicabilité générale des lois, à la manière de la Cour européenne, tout en notant que leur formulation ne pouvait pas être absolument exacte. Quelle que soit la clarté d'une règle de droit, il existe un élément inévitable d'interprétation judiciaire. Bien que la certitude soit souhaitable, cela pourrait entraîner une rigidité excessive. Le rôle décisionnel des tribunaux vise à dissiper les doutes qui persistent dans l'interprétation des règles (*Del Rio Prada c. Espagne*, 21 octobre 2013, paragraphes 92 et 93). Dans ce sens, le principe de légalité ne peut pas être interprété comme interdisant la clarification des règles pénales par une interprétation judiciaire au cas par cas, à condition que le résultat obtenu soit compatible avec l'essence de l'infraction et raisonnablement prévisible. Il s'ensuit donc que la pratique judiciaire peut constituer une référence objective à l'aune de laquelle le contenu d'une règle pénale peut être évalué et qui peut contribuer à son application prévisible<sup>50</sup>.

De même, la Cour a invoqué le principe de la sécurité juridique dans des affaires civiles. En particulier, ce principe peut justifier de limiter certains droits civils, notamment sous la forme de délais de prescriptions et d'autres délais pour l'exercice des droits. La Cour de Moldova a été saisie pour contrôler les dispositions légales, qui prévoient que les dividendes qui n'ont pas été perçus par l'actionnaire par sa faute dans un délai de 3 ans à compter de la naissance du droit de les recevoir sont transférés au revenu de la société et ne peuvent être réclamés par l'actionnaire. A la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne, qui a souligné l'importance des délais pour la sécurité juridique<sup>51</sup>, la Cour a retenu qu'en établissant un délai limite pour l'exercice dudit droit de l'actionnaire, qui n'a sciemment

48. JCC 12/2018.

49. JCC 22/2018.

50. DCC 46/2018.

51. Dans l'affaire *J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Royaume-Uni* (arrêt du 30 août 2007) la Cour européenne a estimé que le recours aux délais de prescription (limitation ou révocation d'un droit s'il n'était pas exercé) poursuivait un but légitime d'intérêt général. La durée est une question sur laquelle l'État dispose d'une marge discrétionnaire, à condition que le terme ne soit pas si court qu'il soit inacceptable.

pas réclamé ses dividendes pendant 3 ans, le législateur a mis en place un mécanisme efficace et équitable pour assurer la sécurité des relations juridiques, ce qui n'est pas contraire aux articles 9 et 46 de la Constitution, qui protègent le droit de propriété.<sup>52</sup>

Dans une autre affaire, la Cour a conclu que, pour assurer la sécurité juridique, l'établissement de règles devait poursuivre un but légitime d'intérêt général. Par conséquent, s'agissant de l'intérêt public en question, la Cour a mis en balance l'intérêt de l'État pour la fixation de certains délais pour la présentation, l'exercice ou la défense des droits civils afin de garantir la sécurité juridique, et le droit des citoyens, conformément à la loi, de recevoir une pension complète tout au long de leur vie, qui est généralement leur principale source de revenu. Elle a estimé que ce dernier prévalait<sup>53</sup>.

Dans une autre affaire, la Cour a jugé que « Le droit de propriété n'est pas absolu, il comporte certaines limitations, étant susceptible d'ingérence de la part de l'État dans l'exercice de ses attributs. L'établissement de certaines limites est requis par la nécessité de trouver un équilibre entre les intérêts individuels et l'intérêt général. »<sup>54</sup>

### La force de la chose jugée (*res judicata*)

A la lumière de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, notamment de l'affaire *Rosca c. Moldova* du 22 mars 2005, § 25, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a statué que le principe de sécurité juridique exige notamment que, lorsque les juges rendent une décision définitive sur une affaire, leur conclusion ne peut plus être remise en question. La sécurité des relations juridiques implique le respect du principe du caractère irrévocable des décisions de justice. La Cour a établi dans sa jurisprudence qu'un jugement qui ne peut plus faire l'objet d'un recours ordinaire ou ne peut plus faire l'objet de tout recours parce qu'ils ont été épuisés ou parce que les délais impartis pour les exercer ont expiré, est irrévocable (il ne peut pas être rejugé par une juridiction, sauf dans des

52. JCC 17/2015.

53. JCC nr. 19/2016.

54. JCC 16/2014, § 83.



cas exceptionnels, par le biais d'une action en révision).<sup>55</sup> Ce principe exige qu'aucune partie ne soit autorisée à demander le contrôle d'une décision irrévocable et contraignante uniquement dans le but d'obtenir un réexamen et une nouvelle détermination de l'affaire. La compétence des juridictions supérieures de révision doit être exercée pour corriger les erreurs et omissions judiciaires, mais pas pour réexaminer l'affaire. La révision ne doit pas servir de camouflage du réexamen de l'affaire et la simple existence de deux opinions différentes sur le même sujet ne constitue pas un motif de réexamen. Une dérogation à ce principe n'est justifiée que dans des cas exceptionnels par voie de recours extraordinaire, lorsque cela est nécessaire sur la base de circonstances essentielles et convaincantes.

Pour régler correctement les recours extraordinaires, il est essentiel de trouver des « hypothèses moyennes » permettant de concilier les deux exigences : d'une part, le respect du principe de l'autorité de la chose jugée et, d'autre part, la nécessité d'un jugement légal et fondé. Par conséquent, il est nécessaire d'identifier les hypothèses médianes afin de garantir le respect du droit à un procès équitable et du principe de sécurité juridique.<sup>56</sup>

### Conclusions

Bien que la Constitution de la République de Moldova ne prévoie pas explicitement le principe de sécurité juridique, celui-ci a été consacré par voie jurisprudentielle sur la base des exigences constitutionnelles dans la matière. La Cour constitutionnelle nationale l'a développé à la lumière de l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a reconnu le principe de la sécurité des relations juridiques comme un aspect fondamental de la prééminence du droit. Par conséquent, la référence à celui-ci devient de plus en plus fréquente dans la jurisprudence constitutionnelle nationale.

---

55. JCC 32/2016, § 59-60.

56. JCC 16/2013, § 60.