

Le contrôle de la Cour Constitutionnelle sur les Résolutions du Parlement et sur les Résolutions des deux chambres de celui-ci

Dana APOSTOL TOFAN

Par la Loi no.177/2010 relative à la modification de la Loi no.47/1992 concernant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, du Code de la procédure civile et du Code de la procédure pénale de la Roumanie¹, la juridiction constitutionnelle de la Roumanie a reçu une nouvelle attribution – apparemment en consensus à la disposition de l'art.146 lettre l) de la Constitution republiée (*”elle remplit d'autres attributions prévues par la loi organique de la Cour”*) – en ajoutant à l'attribution déjà existante – mais prévue expressément par l'art.146 lettre c) de la Constitution - concernant la prononciation sur *la constitutionnalité des règlements du Parlement*.

Ainsi par l'achèvement de l'art.27 alinéa (1) de la Loi no.47/1992 republiée, la Cour Constitutionnelle a obtenu le droit de se prononcer sur *la constitutionnalité des résolutions du plein de la Chambre des Députés, du plein du Senat et des résolutions du plein des deux chambres réunies du Parlement*, sur saisine du Président de l'une des Chambres, d'un groupe parlementaire, de cinquante députés au moins ou de vingt-cinq sénateurs au moins.

La Loi no.177/2010 a déjà fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité avant la promulgation, la Cour Constitutionnelle se prononçant en rejetant la saisine par la Décision no.1106 du 22.09.2010.²

En ce qui concerne la proposition de l'achèvement de l'art.27 alinéa (1) de la Loi no.47/1992, même le Gouvernement dans son point de vue a soutenu qu'il s'agit *d'une disposition inconstitutionnelle par rapport à l'art.146 de la Constitution*. Ainsi, *les attributions qui reviennent à la Cour Constitutionnelle dans sa qualité de garant de la suprématie de la Constitution sont des normes disposant d'une nature constitutionnelle, strictement prévues par la Loi fondamentale, n'étant pas possible d'ajouter d'autres formes du contrôle de constitutionnalité. La possibilité créée par la lettre l) de l'art.146, de ”remplir d'autres attributions prévues par la loi organique de la Cour” regarde d'autres attributions que celles concernant le contrôle de constitutionnalité.*³

Selon nous, la nouvelle attribution de la Cour Constitutionnelle – acceptée par elle-même – soulevé certains problèmes d'inconstitutionnalité.

Ceux-ci peuvent être argumentés d'une part, avec *les dispositions constitutionnelles relatives aux effets des décisions de la Cour Constitutionnelle* et d'autre part, avec tout une *série de conclusions, déduites de l'analyse des décisions déjà émises dans l'exercice de la nouvelle attribution*.

Bien que l'achèvement de l'art.146 de la Constitution relative aux attributions de la Cour Constitutionnelle – à l'occasion de la révision du 2003 – d'une nouvelle disposition par laquelle a été prévue la possibilité de *remplir d'autres attributions prévues par sa loi organique* a reçu des appréciations par la doctrine de droit public, la pratique jurisprudentielle ultérieure développée suite à la seule nouvelle attribution établie par la Loi no.177/2010 démontre qu'en réalité la juridiction constitutionnelle peut arriver à des décisions imprévisibles.

*Bien que suite à des raisons difficilement à être expliquer, l'Assemblée Constituante du 1991 a refusée l'introduction d'une telle prévoyance dans le texte, - a soutenu la doctrine - l'expérience de plus d'une décennie l'a imposée et le Parlement a reçu correctement son utilité, comme un effet de la dynamique du droit par rapport à la dynamique de la vie sociale.*⁴

En ce qui nous concerne, la nouvelle attribution ajoutée par la loi dans la compétence de la Cour Constitutionnelle soulève aussi un certain problème d'interprétation par rapport à l'art.147 relative aux décisions de la Cour Constitutionnelle.

¹ Publiée au Moniteur Officiel de la Roumanie, I^{re} Partie, n° 672 du 4 octobre 2010.

² Publiée au Moniteur Officiel de la Roumanie, I^{re} Partie, n° 672 du 4 octobre 2010.

³ Moniteur Officiel de la Roumanie, I^{re} Partie, n° 672 du 4 octobre 2010, page. 6.

⁴ I. Muraru, La Constitution de la Roumanie. Commentaire par articles. (Constituția României. Comentariu pe articole) (coord. I.Muraru, E.S.Tănăsescu), Edition C.H.Beck, București, 2008, p.1418.

Ainsi, une analyse plus attentive de l'art.147 conduite à la conclusion que celui-ci est directement lié à l'art.146, la Cour Constitutionnelle prononçant des décisions dans l'exercice des attributions établies par l'art.146.

En conséquence, au premier alinéa de l'art.147 est établi le régime juridique applicable aux décisions par lesquelles la Cour constate *l'inconstitutionnalité des dispositions des lois et des ordonnances en vigueur*, ainsi que *celles des règlements, en consacrant un délai de quarante-cinq jours* (de la publication de la décision dans le Moniteur Officiel) durée pendant laquelle, *les dispositions constatées comme inconstitutionnelles sont suspendues de droit*. Après ce délai, *les dispositions inconstitutionnelles cessent leur effets si dans cet intervalle, le Parlement ou le Gouvernement, selon le cas, ne les mettent pas d'accord avec celles de la Constitution*.

Aussi, au deuxième alinéa de l'art.147 est établi le régime juridique applicable aux décisions par lesquelles la Cour constate *l'inconstitutionnalité des lois avant leur promulgation*, en consacrant l'obligation *du Parlement de réexaminer les dispositions respectives afin qu'elles soient mises d'accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle*.

En fin, au troisième alinéa de l'art.147 est établi le régime juridique applicable aux décisions par lesquelles la Cour constate *l'inconstitutionnalité d'un traité ou d'un accord international* – nouvelle attribution introduite à l'occasion de la révision du 2003 – *étant consacrée l'impossibilité de la ratification de celui-ci*. En plus, *la constitutionnalité des traités constatée par la Cour sur la base de l'art.146 lettre b)* ne peut pas être constatée encore une fois par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité.⁵

Par contre, l'attribution introduit par la Loi no.177/2010 – de se prononcer sur la *constitutionnalité des Résolutions du plein du Chambre des Députés, du plein du Senat et des Résolutions du plein des deux chambres réunies du Parlement* – s'exerce aussi par une décision, pour laquelle, le régime juridique applicable manque de la Constitution, comme c'est le cas d'autres décisions. Par conséquence, seulement dans le cas des *lois en vigueur*, des *ordonnances* ou des *Règlements du Parlement* ainsi que dans le cas des *lois avant leur promulgation* ou dans le cas des *traités ou des accords internationaux*, l'art.147 nous offre des solutions en ce qui concerne les effets juridiques produits par l'application des décisions d'inconstitutionnalité pendant que, dans le cas du contrôle *des Résolutions du plein du Chambre des Députés, du plein du Senat et des Résolutions du plein des deux chambres réunies du Parlement* il n'y a pas une solution constitutionnelle en ce qui concerne les effets juridiques des décisions d'inconstitutionnalité prononcées par la Cour.

En conclusion, même si la nouvelle attribution introduite à l'art.27 de la Loi no.47/1992 correspondre au première vue aux limites établies par l'art.146 lettre l) de la Constitution republiée, elle ne réussit pas à trouver sa correspondance avec les catégories des décisions de la Cour Constitutionnelle consacrées par l'art.147 de la Constitution republiée.

Vu que les effets juridiques de telles décisions n'ont pas été réglementés par la Loi no.177/2010 tant qu'une conséquence de l'introduction de la nouvelle attribution, l'application des décisions prononcées sur la base de cette attribution légale et non pas constitutionnelle va développer des coutumes exigeant le cadre constitutionnelle actuelle, donc, en dehors de celui-ci.

Même un ancien juge de la Cour Constitutionnelle estime que, le Parlement a ajouté à la Constitution par la Loi nr.177/2010, modifiant l'article 27 (1) de la Loi no.47/1992. De cette façon, au texte constitutionnel sur la vérification de la constitutionnalité des règlements parlementaires lui a été ajouté aussi le contrôle de la constitutionnalité des décisions parlementaires qui sont essentiellement, *des actes individuels* d'application des règlements parlementaires.⁶

Ainsi, on touche la deuxième argumentation relative à l'inconstitutionnalité de la nouvelle attribution résultant de l'interprétation de certaines décisions déjà émises sur la base de l'application de celle-ci.

On constate qu'à l'occasion du contrôle relatif aux certaines *résolutions du plein du Senat* par exemple, la juridiction constitutionnelle a agi comme une instance ordinaire, en vérifiant la *légalité* et

⁵ Idem, p.1420.

⁶ I. Vida, La Cour Constitutionnelle de la Roumanie. La justice de la politique ou la politique de la justice ? (*Curtea Constituțională a României. Justiția politicului sau politica justiției*), Edit. Monitorul Oficial, București, 2011, p.81 et les suivantes.

non pas la *constitutionnalité* car les résolutions en discussion ont été adoptées dans l'application des dispositions légales.

D'autres *résolutions du plein des deux chambres réunies du Parlement* peuvent être adoptées dans l'application de certaines *dispositions règlementaires*, le contrôle exercé par la Cour Constitutionnelle dans une telle situation visant le respect de celles-ci.

Dans les deux hypothèses évoquées, la Cour Constitutionnelle ne réalise vraiment un contrôle de constitutionnalité, même si, certaines dispositions de la Loi fondamentale sont revendiquées parfois comme inconstitutionnelles. En réalité, elle agit exactement comme une *instance judiciaire*, bien que selon l'art. 142 alinéa (1) de la Constitution, elle est (ou elle devrait être) *le garant de la suprématie de la Constitution*. Quoique, l'entier échafaudage constitutionnel du cinquième titre de la Constitution respecte un tel but, le rôle de la juridiction constitutionnelle a été perturbé par cette modification de la Loi no.47/1992.

Une analyse sommaire de certaines décisions déjà prononcées sur la base de la nouvelle attribution légale de la Cour Constitutionnelle pourra contribuer à la consolidation d'une telle position.

Ainsi, même en janvier 2011, la Cour Constitutionnelle a été sollicitée de se prononcer sur deux résolutions du plein du Senat concernant certains problèmes des élections au niveau du Conseil Supérieur de la Magistrature, l'une sur la *validation des trois magistrats* élues comme membres du Conseil Supérieur de la Magistrature et l'autre sur *l'élection d'un représentant de la partie du société civile* aussi au niveau du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Le principal objet de la première saisine regardait la candidature suivie par l'élection des trois membres du Conseil pour la deuxième fois pendant que la Loi no.317/2004 relatif au Conseil Supérieur de la Magistrature disposait que: *la durée du mandat des membres élues du Conseil Supérieur de la Magistrature est de six ans sans la possibilité d'être renouvelé*, la dernière stipulation étant introduite dans le texte législatif du 2004, par la *Loi no.247/2005 relative à la réforme dans le domaine de la propriété et de la justice*, pendant le premier mandat des trois magistrats élues pour la deuxième fois. Selon l'opinion des sénateurs, auteurs de la saisine, une telle situation violait des dispositions constitutionnelles mais aussi des dispositions prévues dans la Loi no.317/2004.

Par la *Décision no.53 du 25 janvier 2011*, six juges de la Cour Constitutionnelle ont admis la saisine en constatant que la *Résolution du plein du Senat no.43 du 22 décembre 2010* concernant la validation des magistrats élus comme membres du Conseil Supérieur de la Magistrature est inconstitutionnelle. Mais, en réalité, sans entrer dans les détails du débat développé sur la base de cette décision – beaucoup des problèmes juridiques étant mise en discussion – la Cour Constitutionnelle n'a pas réalisé un vrai contrôle de la constitutionnalité de la *Résolution du plein du Senat*, car un tel contrôle était impossible, par contre elle a vérifié la manière dans laquelle les dispositions de l'art.51 alinéa (1) de la Loi no.317/2004 republiée, concernant les élections des magistrats au niveau du Conseil ont été respectées sous l'aspect des *conditions*, des *interdictions* et des *incompatibilités* qui doivent être remplies par un candidat. Ainsi, l'art.1 alinéa (5) de la Constitution qui consacre le caractère obligatoire *du respect de la Constitution, de sa suprématie et des lois* a été violée selon la Cour. Donc, pour arriver vers une telle constatation, la juridiction constitutionnelle a décidé que certaines dispositions de la loi n'ont pas été respectées par le Senat, son contrôle visant directement des textes légaux et implicitement une disposition générale de la Constitution consacrant *le principe de la légalité*.

Un intéressant point de vue est exprimé dans une opinion séparée appartenant aux trois juges constitutionnels. Ils réalisent une distinction entre des *Résolutions à caractère normatif* et des *Résolutions à caractère individuel* en admettant que seulement les *Résolutions à caractère normatif* peuvent être soumises au contrôle de la Cour Constitutionnelle. Dans la catégorie des *Résolutions à caractère individuel* sont incluses les résolutions concernant des nominations et des élections en certaines fonctions ainsi que celles concernant la validation de ces fonctions. La résolution contestée faisant partie de cette dernière catégorie, la saisine des sénateurs devrait être rejetée comme inadmissible.

L'objet de la deuxième saisine regardait la candidature suivie par l'élection d'un représentant de la société civile aussi dans le Conseil Supérieur de la Magistrature qui contrevient aux dispositions de l'art.1 alinéa (5) de la Constitution déjà évoqué, de l'art.133 alinéa (2) lettre b) ainsi que de l'art.148 alinéa (4) de la Constitution et des certaines dispositions de la Loi no.176/2010

relative à l'intégrité dans l'exercice des fonctions et des dignités publiques pour la modification et le complètement de la Loi no.144/2007 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement de la Agence Nationale d'Intégrité.

Par la *Décision no.54 du 25 janvier 2011*, la Cour Constitutionnelle a admis la saisine en constatant que la *Résolution du plein du Senat no.31 du 15 décembre 2010* concernant l'élection des deux représentants de la société civile dans le Conseil Supérieur de la Magistrature est inconstitutionnelle.

En réalité, la saisine des sénateurs a été introduite contre un seul représentant de la société civile qui selon leur opinion était élu par le Senat en ignorant les dispositions de la Loi no.176/2010 concernant une interdiction établie par l'Agence Nationale d'Intégrité pour cette personne d'occuper une fonction ou une dignité publique pendant trois ans après la constatation de l'état d'incompatibilité ou du conflit d'intérêts comme c'était le cas de celui-ci.

Le *contrôle de la légalité* sur la *Résolution du plein du Senat* est plus évident dans cette décision de la Cour car elle a vérifié directement le respect des dispositions de la Loi no.176/2010 pour la modification de la Loi no.177/2007 en se prononçant sur la saisine des sénateurs.

Controlul Curții Constituționale asupra rezoluțiilor Parlamentului și rezoluțiilor celor două Camere ale Parlamentului

Rezumat

Prin Legea nr. 177/2010 pentru modificarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală ale României, Curtea Constituțională din România a primit o nouă atribuție – la prima vedere, în consens cu dispozițiile articolului 146, litera l din Constituția republicată (« îndeplinește alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții ») – pe lângă atribuția deja existentă de a se pronunța asupra constituționalității legilor/reglementărilor Parlamentului.

Astfel, prin completarea adusă de articolul 27, alineatul (1), Curtea Constituțională a obținut dreptul de a se pronunța asupra constituționalității hotărârilor plenului Camerei Deputaților, plenului Senatului și plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.

Problemele deja ridicate odată cu introducerea acestui tip de control exercitat de către Curtea Constituțională, la sfârșitul anului 2010, vor fi avute în vedere în prezentarea mea.

The Control of the Constitutional Court on the Resolutions of the Parliament and the Resolutions of the joint Chambers of Parliament

Abstract

By the Law no.177/2010, amending the Law no.47/1992 on the organization and functioning of the Constitutional Court, the Code of Civil Procedure and the Code of Criminal Procedure of Romania, the Constitutional Court has received a new attribution – at first glance, proceeding from art. 146 letter l of the republished Constitution ("It performs other duties stipulated by the organic law of the Court") – besides the already existing one, that of ruling on the constitutionality of the laws adopted by the Parliament.

Thus, by means of the provisions brought about by article 27 paragraph (1), the Constitutional Court was granted the right to rule on the constitutionality of the resolutions of the plenum of the Chamber of Deputies, the plenum of the Senate and the plenum of the joint Chambers of

Parliament, upon referral by the President of one of the Chambers, by a parliamentary group, or by a total of at least fifty deputies or at least twenty-five senators.

The problems already raised in relation to the introduction of this type of control exerted by the Constitutional Court, since the end of 2010, will be underlined in my presentation.