

LES CONFLITS JURIDIQUES DE NATURE CONSTITUTIONNELLE ENTRE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET LES AUTRES AUTORITÉS PUBLIQUES, DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA ROUMANIE

Ștefan DEACONU

1. Qu'est-ce que le conflit juridique de nature constitutionnelle ?

La révision constitutionnelle de 2003 a apporté une nouvelle attribution à la Cour constitutionnelle, celle de la solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques. L'article 146 lettre e) de la Constitution énonce l'attribution de la Cour constitutionnelle de résoudre les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques, à la demande du Président de la Roumanie, d'un des présidents des deux Chambres, du Premier-Ministre ou du Président du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Une telle compétence est retrouvée aussi dans les règles constitutionnelles d'autres États (par exemple, l'article 138 de la Constitution d'Autriche, l'article 189 de la Constitution de Pologne ou l'article 160 de la Constitution de Slovénie). Il s'agit des conflits d'autorité (ou des litiges organiques). Dans une telle situation, la Cour constitutionnelle solutionne ou apaise les litiges constitutionnels entre les autorités. Ceux-ci peuvent concerner des conflits entre deux ou plusieurs autorités constitutionnelles en référence au contenu ou à l'étendue de leurs attributions dérivant de la Constitution¹. Par la suite, les conflits juridiques de nature constitutionnelle peuvent être positifs ou négatifs de compétence, en fonction de la manière d'agir d'une certaine institution.

Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle², le **conflit positif** suppose des actes ou des actions concrètes par lesquelles une ou

¹ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 148 du 16 avril 2003 sur la constitutionnalité de la proposition législative de révision de la Constitution de Roumanie, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 317 du 12 mai 2003.

² Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 53 du 28 janvier 2005 sur les demandes de solution du conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Président de la Roumanie et le Parlement, formulées par les présidents de la Chambre des Députés et du Sénat, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 144 du 17 février 2005.

plusieurs autorités prennent des pouvoirs, des attributions ou des compétences, qui, selon la Constitution, sont propres à d'autres autorités publiques. **Le conflit négatif** suppose l'omission de certaines autorités publiques résidant dans la déclinaison de la compétence ou dans le refus d'accomplir certaines actions qui font partie de leurs obligations.

Par rapport à d'autres Cours ou tribunaux constitutionnels des États fédéraux qui, dans la solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle, se limitent seulement à clarifier les compétences des autorités des États fédéraux par rapport à celles des autorités fédérées (voire l'article 126 de la Constitution d'Allemagne), la Cour constitutionnelle de Roumanie solutionne tout conflit juridique de nature constitutionnelle apparu entre les autorités publiques, non seulement les conflits de compétences entre celles-ci³.

Le texte constitutionnel roumain ne prend en considération que les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques. Il y a donc trois conditions qui doivent être remplies, de manière cumulative, pour que la Cour constitutionnelle agisse en vue de solutionner un conflit :

- a) **Il faut que le conflit soit juridique.** On exclut d'autres types de conflits : politiques, sociaux, syndicaux, religieux, etc.
- b) **Il faut que le conflit soit de nature constitutionnelle.** La Cour constitutionnelle n'a pas de compétence dans la solution de conflits civils, pénaux ou d'autre nature. Les conflits de nature constitutionnelle prennent en considération les rapports constitutionnels entre les autorités pour le maintien de l'État de droit.
- c) **Il faut que le conflit oppose des autorités publiques.** La Cour constitutionnelle ne peut pas intervenir dans la solution de conflits qui n'opposent pas des autorités publiques. L'expression « autorités publiques » réunit seulement les autorités énoncées au Titre III de la Constitution. N'en font pas partie les pouvoirs publics, les organisations syndicales et patronales, les partis politiques ou les associations, n'importe lesquelles.

L'introduction d'une telle attribution, pour la Cour constitutionnelle, dans la législation roumaine est dûe au désir des autorités de l'État d'éliminer de la zone des instances régulières (cours de justice, tribunaux, cours d'appel ou la Haute Cour de cassation et de justice) la solution de tels litiges. La solution

³ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 270 du 10 mars 2008 sur les demandes formulées par les présidents de la Chambre des Députés et du Sénat concernant l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Président de la Roumanie, le Ministère de la justice et le Parquet de la Haute Cour de cassation et de justice, d'une part, ainsi que sur la demande du président du Conseil supérieur de la magistrature concernant le conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Ministère public et le Parlement de Roumanie – la Chambre des Députés, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 290 du 15 avril 2008.

de conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques suppose, tel que la doctrine le cite, de «*s'impliquer dans des zones parfois délicates, de conflits difficiles à arbitrer, d'orgueils difficiles à satisfaire* »⁴.

L'expérience du mois de décembre 1999 a déterminé le pouvoir constitutionnel de 2003 d'introduire une nouvelle attribution pour la Cour constitutionnelle dans la Constitution, celle de solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques. En 1999, sur le fond d'un conflit politique entre le Premier Ministre et le Président de la Roumanie et d'une interprétation différente de la Constitution, le dernier a destitué le Premier Ministre⁵. En fait, à ce moment-là, si le Premier Ministre n'avait pas cédé dans le conflit, sa solution aurait été de la compétence des instances régulières. Une implication du pouvoir judiciaire dans la solution de conflits entre des autorités publiques de l'État n'aurait été ni à l'esprit du principe de la séparation des pouvoirs de l'État, ni en accord avec la Constitution, qui ne donne la qualité de garant de la suprématie de la Constitution qu'à la Cour constitutionnelle.

Le texte constitutionnel actuel est assez généreux, donnant à la Cour constitutionnelle une attribution assez importante. Selon ce texte, la Cour constitutionnelle **solutionne les conflits**. Elle ne se limite pas à les constater. Par la solution, la Cour est en fait obligée de produire une solution de résolution du conflit et une clarification, pour l'avenir, concernant celui qui doit accomplir une certaine attribution. Ce texte constitutionnel fait de la Cour constitutionnelle un législateur positif, et les Décisions de la Cour qui solutionnent de tels conflits deviennent des origines du droit constitutionnel.

2. Qui peut saisir à la Cour Constitutionnelle un conflit juridique de nature constitutionnelle ?

Le Président de la Roumanie, un des présidents des deux Chambres du Parlement, le Premier Ministre ou le président du Conseil supérieur de la magistrature sont les seuls qui peuvent saisir à la Cour constitutionnelle un conflit juridique de nature constitutionnelle entre autorités publiques. Donc, les sujets de saisine sont énumérés dans le texte constitutionnel de manière strictement limitative. Aucun autre sujet n'a le droit de saisir à la Cour un tel conflit. La raison de mise en place de ces sujets qui peuvent saisir la Cour sur un conflit est fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs de l'État.

⁴ I. Muraru, *Constitutia României. Comentariu pe articole*, Ed. CH Beck, Bucarest, 2008, p. 1404.

⁵ Voir le Décret n° 426 du 13 décembre 1999 sur la révocation du Premier Ministre du Gouvernement, publié dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 609 du 14 décembre 1999.

Chacun des trois pouvoirs : législatif, exécutif et juridique a la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle en vue de la solution d'un conflit.

La saisine de la Cour Constitutionnelle par toute autre autorité mentionnée n'est pas conditionnée par l'obligation que celle-ci soit elle-même en conflit. N'importe laquelle des cinq autorités ayant le droit de saisine peut saisir à la Cour la présence d'un conflit entre autorités publiques. Cela est normal considérant qu'un conflit juridique de nature constitutionnelle peut apparaître non seulement entre les cinq autorités munies du droit de saisine, mais aussi entre d'autres autorités publiques prévues par la Constitution, telles le Ministère public, le Conseil supérieur de la défense du pays (CSD) ou autres, telles que prévues par la Constitution⁶.

On peut observer, dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle jusqu'aujourd'hui, que des 14 cas, seulement en 3 d'entre eux la saisine de la Cour constitutionnelle a été faite par une autre autorité publique que celle qui était en conflit. En outre, des saisines qui ont été faites jusqu'à présent, 3 ont été faites par le Président de la Roumanie, 3 par le Conseil supérieur de la magistrature, 4 par le Premier Ministre et 5 par les présidents des Chambres du Parlement. **(voir l'Annexe no.1)**

Lors de l'avis sur le projet de révision de la Constitution par la Commission de Venise, celle-ci suggérait aux autorités roumaines : *« Si le conflit à résoudre par la Cour Constitutionnelle est entre “autorités publiques”, il faut reconnaître le droit de saisine uniquement aux autorités, aux institutions et aux organes qui peuvent exprimer la volonté de ces institutions. Il conviendrait dès lors d'ajouter que la demande de saisine peut être décidée par la Chambre des Députés ou par le Sénat à travers une décision adoptée en séance plénière. D'après le projet, le droit de saisir la Cour constitutionnelle est détaché des parties relatives aux conflits constitutionnels respectifs. Cela exige, d'autant plus, que les conditions pour la saisine (existence d'un conflit) soient bien définies »*⁷.

Une censure, venant des Chambres du Parlement, de la demande de solution d'un conflit juridique de nature constitutionnelle aurait été de nature à restreindre assez la compétence des autres autorités publiques.

⁶ Voir par exemple la Décision de la Cour constitutionnelle n° 97 du 7 février 2008 sur la demande formulée par le Président de la Roumanie concernant l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Gouvernement de Roumanie et le Conseil supérieur de la défense du pays, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 169 du 5 mars 2008 ou la Décision de la Cour constitutionnelle n° 270 du 10 mars 2008.

⁷ Avis n° 169/2001 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) sur le projet de révision de la Constitution de Roumanie, Strasbourg, 27 janvier 2003.

3. Quelles sont les institutions qui peuvent se confronter dans un conflit juridique de nature constitutionnelle ?

Les conflits juridiques de nature constitutionnelle peuvent apparaître entre différentes autorités et des institutions de l'État. Toutefois, ces conflits ne tiennent pas tous de la compétence de la Cour constitutionnelle. Par exemple, « *un éventuel conflit entre un parti politique ou un groupe parlementaire et une autorité publique ne fait pas partie de la catégorie des conflits dont la solution tient de la compétence de la Cour constitutionnelle* »⁸. En outre, un conflit juridique entre deux partis politiques ou entre syndicats, patronats et Gouvernement, lors de négociations sur les salaires, n'entrerait pas dans la catégorie des conflits juridiques qui puissent être solutionnés par la Cour constitutionnelle.

De la jurisprudence de la Cour constitutionnelle jusqu'à aujourd'hui il ressort que seuls les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre des autorités publiques sont de la compétence de la Cour constitutionnelle. Donc, on exclut les conflits entre une autorité publique et une autre institution, ainsi que les conflits entre deux ou plusieurs institutions, autres que les autorités publiques mentionnées par le Titre III de la Constitution.

L'explication peut résider dans le maintien de l'équilibre des pouvoirs de l'État et dans l'intervention de la Cour constitutionnelle seulement au niveau des autorités publiques de l'État. Les litiges qui peuvent apparaître entre les autres institutions de l'État peuvent être solutionnés par l'intermédiaire des instances régulières.

4. Qui peut solutionner un conflit juridique de nature constitutionnelle ?

La solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle appartient seulement à la Cour constitutionnelle. Elle est la seule autorité en mesure de se prononcer dans une telle situation, parce qu'elle est le seul garant de la suprématie de la Constitution.

Il convient de faire une observation importante concernant la différence entre *solution* et *médiation*. La Cour constitutionnelle ne médie pas entre les autorités publiques de l'État, elle ne fait que solutionner les éventuels conflits juridiques de nature constitutionnelle qui peuvent apparaître entre celles-ci. L'attribution de médiation appartient exclusivement au Président de la Roumanie, parce qu'elle suppose le maintien d'un équilibre entre les autorités de l'État. La fonction de médiation entre les pouvoirs de l'État impose l'impartialité du Président de la Roumanie, mais « *elle n'exclut pas la*

⁸ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 53 du 28 janvier 2005.

possibilité qu'il exprime son avis sur la manière optimale de solution des divergences »⁹. Donc, le Président de la Roumanie peut médier un conflit juridique de nature constitutionnelle entre des autorités publiques, mais il ne peut pas le solutionner. Il peut, tout au plus, exprimer son avis quant à la meilleure voie de solution.

La Constitution ne contient pas des prévisions spéciales concernant la solution d'un éventuel conflit juridique de nature constitutionnelle entre la Cour constitutionnelle et une autre autorité publique. En fait, dans une telle situation, la Cour est celle qui juge son propre intérêt. Dans sa jurisprudence, la Cour a dû solutionner un cas où, indirectement, fut posé le problème de la délimitation des compétences entre la Cour constitutionnelle et la Haute Cour de cassation et de justice. De manière assez subtile, la Cour s'est prononcée en arrêtant que « *se prononçant sur les pourvois dans l'intérêt de la loi fondée sur la pratique non-unitaire des instances judiciaires concernant l'octroi de droits salariaux aux juges, aux procureurs, aux autres magistrats, aux juges financiers, aux procureurs financiers, aux contrôleurs financiers ou au personnel auxiliaire limité spécialisé des instances et des parquets, la Haute Cour de cassation et de justice ne s'est pas limitée à clarifier la signification de certaines normes juridiques ou de leur champ d'application. Invoquant des vices de technique législative – la transgression des prévisions de la Loi no. 24/2000 – ou des vices de non-constitutionnalité – l'empiètement des normes concernant la délégation législative – l'instance suprême a remis en vigueur des normes dont l'application desquelles était arrêtée, après avoir été abrogées par des actes normatifs de l'autorité législative. Par contre, une telle opération juridique ne peut être réalisée que par l'autorité législative (Parlement ou Gouvernement, selon le cas), la seule habilitée à disposer sur les solutions imposées en la matière...* »¹⁰.

Donc, il reste à déterminer à l'avenir une réglementation sur qui a la compétence de solutionner un conflit où la Cour constitutionnelle même est impliquée.

5. Quels sont les effets de la solution d'un conflit juridique de nature constitutionnelle ?

⁹ Idem.

¹⁰ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 838 du 27 mai 2009 concernant la saisie formulée par le Président de la Roumanie sur la présence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire représentée par la Haute Cour de cassation et de justice, d'une part, et par le Parlement de Roumanie et le Gouvernement de Roumanie, d'une autre part, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 461 du 3 juillet 2009.

La solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques est faite par des Arrêts prononcés par la Cour constitutionnelle. Ces Arrêts sont publiés dans le Journal officiel de Roumanie et sont en général obligatoires à partir de la date de leur publication, ne faisant foi que pour l'avenir. Deux problèmes portant sur la solution du conflit par la Cour constitutionnelle en naissent: **a) dans quelle mesure la Cour constitutionnelle a-t-elle la possibilité d'imposer une certaine conduite aux autorités publiques?; b) qu'en est-il des situations qui ont conduit à l'existence du conflit ?**

Le premier problème tient des compétences de la Cour constitutionnelle et de sa possibilité de créer des normes juridiques par l'interprétation des dispositions constitutionnelles existantes. De l'expérience accumulée il ressort que l'instance de contentieux constitutionnel a une marge assez large d'appréciation en ce qui concerne la possibilité d'interprétation des normes constitutionnelles faisant référence aux attributions des autorités publiques. Parfois la Cour constitutionnelle a fait des ajouts au texte constitutionnel se fondant sur des raisonnements d'interprétation empruntés à d'autres institutions ou motivant le besoin de clarifier des normes¹¹. D'autres fois, la Cour constitutionnelle, en essayant d'apaiser l'escalade de conflits, a produit une solution qui soit profitable au moment en cause¹².

Le second problème tient plutôt du besoin de maintenir un équilibre entre les autorités de l'État. Chaque fois que la Cour constitutionnelle a décidé de l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle, les faits et les actes juridiques effectués n'ont pas été sanctionnés ou annulés. D'ailleurs, ce

¹¹ Voir, par exemple, la Décision de la Cour constitutionnelle no. 98 du 7 février 2008 sur la demande de solution du conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Président de la Roumanie et le Gouvernement de Roumanie, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, no. 140 du 22 février 2008. Par cet Décision, la Cour constitutionnelle a statué que «*dans l'exercice des attributions prévues par l'article no. 85 second alinéa de la Constitution, le Président de la Roumanie peut refuser une seule fois, sur motivation, la proposition du Premier Ministre de nomination d'une personne pour la fonction vacante de ministre. Le Premier Ministre est obligé de proposer une autre personne* » ; ou la Décision de la Cour constitutionnelle no. 270 du 10 mars 2008 analysée dans le chapitre suivant.

¹² Voir la Décision de la Cour constitutionnelle no. 356 du 5 avril 2007 sur la demande de solution du conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Président de la Roumanie et le Gouvernement de Roumanie, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, no. 322 du 14 mai 2007, à travers lequel la Cour a trouvé que «*le refus du Président de la Roumanie de nommer un membre du Gouvernement sur proposition du Premier Ministre a engendré un conflit juridique de nature constitutionnelle, qui a cessé d'exister suite à l'émission de décrets présidentiels...* ».

serait difficile pour la Cour de sanctionner certains faits juridiques des autorités publiques ou d'annuler des actes juridiques de ces autorités parce que la Cour n'a pas de telles attributions.

La seule autorité qui pourrait être éventuellement sanctionnée par la Cour constitutionnelle serait le Président de la Roumanie, si le Parlement décidait de le suspendre de sa fonction. Dans ce cas, la Cour produirait un avis favorable statuant que le Président, par les actes et les faits commis, a transgressé les prévisions constitutionnelles.

6. L'autorité juridique dans les conflits de nature constitutionnelle

Des 14 saisines de la Cour constitutionnelle de solution de conflits juridiques de nature constitutionnelle entre autorités publiques, l'autorité juridique a été partie dans 6 des cas. Dans ces 6 cas, la saisine est venue 3 fois de la part du président du CSM, deux fois de la part du Président de la Roumanie et une fois de la part d'un des présidents des Chambres du Parlement et du Premier Ministre. En outre, dans ces 6 cas, cinq fois l'autorité juridique s'est trouvée en conflit avec le Gouvernement, trois fois avec le Parlement et trois fois avec le Président de la Roumanie.

Pour ce qui est des états conflictuels, dans trois des cas la Cour constitutionnelle a décidé de l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre l'autorité juridique et une autre autorité publique, et dans trois autres cas la Cour a décidé qu'un tel conflit n'existait pas.

Dans trois cas, l'objet du conflit a été de déterminer les compétences entre les différentes autorités publiques, dans un des cas l'objet était celui des déclarations d'autres autorités publiques concernant la justice et la manière de la rendre, dans un autre cas l'objet était la détermination des effets des arrêts juridiques prononcés par les instances juridiques, et enfin, dans un cas, l'objet a été le problème du financement de la justice par le Gouvernement. (**Voir Annexe no. 2**).

a) La liberté d'expression des avis politiques contre l'indépendance de la justice

Le premier Décision de la Cour constitutionnelle sur la présence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire et une autre autorité publique a été celui concernant les limites du droit d'expression libre d'une personne à dignité publique. La question soumise à l'analyse de la Cour constitutionnelle portait sur l'éventualité où l'exercice, par le possesseur de la dignité publique, de ses avis politiques, portait atteinte à l'indépendance de la justice.

Ainsi, le président du Conseil supérieur de la magistrature a demandé à la Cour constitutionnelle de constater l'existence d'un conflit juridique de

nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire, d'une part, et le Président de la Roumanie et le Premier Ministre, de l'autre part. Les raisons de la demande résidaient dans les affirmations du Chef de l'État et du Premier Ministre sur la justice et les magistrats en général, telles « incompétence », « indépendance face à la loi » et « un haut niveau de corruption ».

Analysant la saisine, la Cour constitutionnelle a jugé que les avis, les jugements de valeur ou les affirmations du possesseur d'un mandat de dignité publique qui concernent d'autres autorités publiques ne sont pas par elles-mêmes des conflits juridiques entre autorités publiques. Tout en étant critiques, les avis ou les propositions sur la manière d'agir ou sur la manière dont une certaine autorité publique ou ses structures devraient agir, n'engendrent pas des blocages institutionnels si elles ne sont pas suivies par des actions ou des inactions de nature à empêcher l'accomplissement des attributions constitutionnelles des autorités publiques en question. Tels avis ou telles propositions restent dans le cadre des limites de la liberté d'expression des avis politiques, avec les restrictions prévues par l'article 30 alinéas (6) et (7) de la Constitution.

En même temps, la Cour constitutionnelle a attiré l'attention sur le fait que dans l'activité d'accomplissement des mandats constitutionnels afférents, les représentants des autorités publiques, par les positions exprimées, sont obligés d'éviter la création d'états conflictuels entre les pouvoirs. Le statut constitutionnel du Président et du Premier Ministre ainsi que leur rôle dans la démocratie constitutionnelle les oblige à choisir des formes adéquates d'expression, de sorte que leurs critiques adressées à des pouvoirs de l'État ne soient pas des éléments qui pourraient mener à des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre celles-ci¹³.

b) Qui a la compétence de demander la poursuite pénale des membres du Gouvernement ?

Suite aux saisines de à la Cour constitutionnelle par les présidents des deux Chambres du Parlement, l'instance de contentieux constitutionnel s'est prononcée sur l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Ministère public – la Parquet de la Haute Cour de cassation et de justice, d'une part, et le deux Chambres du Parlement, de l'autre part.

La raison invoquée par les présidents des deux Chambres du Parlement a été la manière différente d'interprétation des dispositions de l'article 109 alin.

¹³ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 435 du 26 mai 2006 sur la demande formulée par le président du Conseil supérieur de la magistrature de solutionner le conflit juridique de nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire, d'une part, et le Président de la Roumanie et le Premier Ministre, d'une autre, publié dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 576 du 4 juillet 2006.

(2) de la Constitution par les autorités publiques en conflit. Ainsi, le Parlement a considéré qu'au cas des actuels ou des anciens membres du Gouvernement qui ont aussi la qualité de député ou de sénateur il faut que la demande de démarrer la poursuite pénale soit formulée par les Chambres dont ils sont les membres, pendant que le Ministère public – le Parquet de la Haute Cour de cassation et de justice – a considéré suffisant que pour ces personnes il y ait une demande d'engagement de la poursuite pénale venue de la part du Président de la Roumanie – une des trois autorités ayant le droit de demander la poursuite pénale d'un membre du Gouvernement.

Analysant la demande, la Cour constitutionnelle a décidé de l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Ministère public – le Parquet de la Haute Cour de cassation et de justice, d'une part, et les deux Chambres du Parlement, de l'autre part. Ce conflit a résulté de la manière différente de ces autorités publiques d'interpréter et d'appliquer les dispositions de l'article 109 alin. (2), première thèse de la Constitution, portant sur les demandes de poursuite pénale des membres et des anciens membres du Gouvernement pour les faits commis dans l'exercice de leur fonction et qui, au moment de l'issue des demandes, ont aussi la qualité de député ou de sénateur.

Selon la Cour constitutionnelle, de l'examen des dispositions de l'article 109 alin. (2) de la Loi fondamentale, qui lisent que «*Seuls la Chambre des Députés, le Sénat et le Président de la Roumanie ont le droit de demander l'engagement de poursuite pénale à l'encontre des membres du Gouvernement pour les faits commis dans l'exercice de leur fonctions respectives*», il ressort que celles-ci sont une norme de procédure à valeur de principe constitutionnel. Cette formule synthétique reflète le rôle de chacune des trois autorités publiques dans le mécanisme constitutionnel de formation du Gouvernement et de la responsabilité des membres du Gouvernement.

L'analyse du texte montre que l'expression «les seuls» signifie qu'« aucune autre» à part les trois autorités publiques ne peut demander la poursuite pénale et que celle-ci ne peut pas être démarrée faute de la saisine de la Chambre des Députés, du Sénat ou du Président de la Roumanie, selon le cas. Ainsi, pour les actuels ou les anciens membres du Gouvernement qui sont aussi des députés, la demande de leur poursuite pénale doit être formulée par la Chambre des Députés, pour ceux qui sont aussi des sénateurs, la demande doit être formulée par le Sénat, et pour ceux qui n'ont pas la qualité de député ou de sénateur, la demande peut être formulée par le Président de la Roumanie¹⁴.

c) L'issue d'arrêts judiciaires sans effets juridiques

¹⁴ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 270 du 10 mars 2008.

Suite à un arrêt des instances judiciaires par lequel le Gouvernement a été obligé de communiquer à une personne morale des informations classifiées, les considérant des informations d'intérêt public, le Premier Ministre a demandé à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le pouvoir législatif et celui exécutif, d'une part, et le pouvoir judiciaire, de l'autre part.

La raison de cette demande a été précisément celle d'obliger le Gouvernement, l'autorité exécutive, par une instance judiciaire, à communiquer à une personne privée des informations classifiées, au mépris des prévisions légales en vigueur.

Examinant la demande formulée, la Cour constitutionnelle l'a rejetée tout en motivant que la saisine de non-constitutionnalité fait référence à un éventuel conflit juridique de nature constitutionnelle entre les trois pouvoirs de l'État et non pas entre autorités publiques, tel que prévu par la Constitution¹⁵.

d) Qui a la compétence d'attribuer le grade militaire de général ?

Par une requête adressée à la Cour constitutionnelle, le Président de la Roumanie lui a demandé de se prononcer sur l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Président de la Roumanie, d'une part, et l'autorité judiciaire, représentée dans l'espèce par la Haute Cour de cassation et de justice, suite à la méprise d'un arrêt de la Cour constitutionnelle par l'instance supérieure. La méprise, par la Haute Cour de cassation et de justice, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, a mis le Président de la Roumanie dans l'impossibilité de respecter, en même temps, l'arrêt de l'instance judiciaire et l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

En fait, la Cour constitutionnelle, dans un de ses Décisions, a décidé que les dispositions de l'art. 66 alin. (3) de la Loi no. 80/1995 sur le statut des cadres militaires, selon lesquelles *« On attribuera le rang militaire de général de brigade, respectivement de général de flottille aérienne ou de contre-amiral de flottille aux colonels actifs, avec une ancienneté de rang d'au moins 5 années et qui ont été engagés, pendant ce temps-là, pour une période d'au moins 3 années dans des fonctions prévues dans les tableaux d'organisation au rang de général ou similaire et qui ont reçu, pendant les 3 dernières années, le qualificatif « très bien », au passage en réserve ou directement en retraite, et ils seront passés en réserve ou directement en retraite avec le nouveau rang »,* enfreignent les prévisions de l'article 94 lettre b) de la Constitution. Seul *« le Président de la*

¹⁵ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 988 du 1^{er} octobre 2008 sur la demande formulée par le Premier Ministre du Gouvernement, concernant l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le pouvoir législatif et celui exécutif, d'une part, et le pouvoir judiciaire, d'une autre part, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 784 du 24 novembre 2008.

Roumanie, dans l'exercice de ses attributions de Chef de l'État et de commandant des forces de l'armée, attribue les rangs de maréchal, de général et d'amiral. Cette compétence est un droit du Président et non pas une obligation, de sorte que le Chef de l'État a la possibilité d'apprécier s'il attribue ou pas ces rangs, sans être conditionné par la Constitution, telle la compétence des nominations dans les fonctions publiques. Or, la Cour constate que le texte de loi critiqué spécifie, de manière impérative, l'avancement dans le rang des colonels actifs au passage en réserve ou directement en retraite, s'ils remplissent les conditions d'ancienneté dans le rang et s'ils ont le qualificatif prévu par la loi. La compétence du Président de la Roumanie prévue par l'article 94 lettre b) de la Constitution apparaît, dans ce cas, comme une intervention formelle pour le respect de prévisions légales, ce qui fait que cette autorité manque justement de la substance de l'attribution constitutionnelle »¹⁶.

En même temps, la Haute Cour de cassation et de justice, ignorant la Décision de la Cour constitutionnelle, a décidé par un de ses Décisions, se fondant sur l'article 66 alin. (3) de la Loi no. 80/1995 sur le statut des cadres militaires, du droit d'un requérant d'être avancé au rang de général par le Chef de l'État.

À cette occasion, la Cour constitutionnelle a constaté l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Président de la Roumanie, d'une part, et la Haute Cour de cassation et de justice, d'une autre part, engendré par la méprise, par l'instance supérieure, des Décisions de la Cour constitutionnelle¹⁷.

e) Qui a la compétence d'effectuer le contrôle de constitutionnalité ?

Par son Arrêt no. XXXVI du 7 mai 2007, la Haute Cour de cassation et de justice, formée de Sections unies, a décidé que «*Les juges, les procureurs et les autres magistrats, ainsi que les personnes qui ont rempli la fonction de juge financier, de procureur financier ou de contrôleur financier dans la Cour des comptes de Roumanie...* », bénéficient de la prime d'ancienneté pour une période pour laquelle la loi ne l'avait pas prévu.

¹⁶ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 384 du 4 mai 2006, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 451 du 24 mai 2006.

¹⁷ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 1222 du 12 novembre 2008 sur la demande de solution du conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Président de la Roumanie, d'une part, et le pouvoir judiciaire, représentée par la Haute Cour de justice et de cassation, d'une autre part, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 864, du 22 décembre 2008.

En outre, par l'Arrêt no. XXI du 10 mars 2008, la Haute Cour de cassation et de justice, formée de Sections unies, a décidé que *«les juges, les procureurs, les magistrats-assistants et le personnel auxiliaire de spécialité ont droit à une prime de 50% pour risque et tension neuropsychique, ajoutée à l'allocation mensuelle brute, respectivement le salaire mensuel brut, et suite à l'entrée en vigueur de l'Ordonnance du Gouvernement no. 83/2000, approuvée par la Loi no. 334/2001 ».*

Parmi les raisons de la Haute Cour de cassation et de justice dans l'issue des deux Arrêts, a été retenu le fait que *«par l'issue de l'Ordonnance du Gouvernement no. 83/2000 ont été dépassées les limites de la loi spéciale d'habilitation adoptée par le Parlement de Roumanie, empiétant sur les dispositions de l'article 108 alin. (3), en référence à l'article 73 alin. (1) de la Constitution de Roumanie»* et que *«(...) le contrôle de la constitutionnalité et la solution de l'exception de non-constitutionnalité dont l'objet sont des normes abrogées à présent revient, par l'interprétation per a contrario de l'article 147 alin. (1), en référence à l'article 126 alin. (1) de la Constitution, aux instances judiciaires. (...) La Haute Cour de cassation et de justice observe que les instances judiciaires peuvent se prononcer sur la régularité de l'acte d'abrogation et de la poursuite de l'applicabilité de la norme abrogée dans les conditions citées ci-dessus, en vertu du principe de la plénitude de juridiction dans le pourvoi avec la solution duquel elle a été justement investie ».*

À cet égard, le Président de la Roumanie a demandé à la Cour constitutionnelle de se prononcer quant à l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire, d'une part, représentée par la Haute Cour de cassation et de justice, et le Parlement de Roumanie et le Gouvernement de Roumanie, d'une autre part. La raison de la saisine a été l'attribution par la Haute Cour de cassation et de justice à elle-même, de compétences qu'elle n'avait pas. En fait, la Haute Cour s'est arrogé le droit de vérifier la constitutionnalité de la délégation législative du Gouvernement par le Parlement et le contrôle de la constitutionnalité d'actes normatifs issus par le Gouvernement.

En analysant la situation, la Cour constitutionnelle a décidé de l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire, d'une part, représentée par la Haute Cour de cassation et de justice et le Parlement de Roumanie et le Gouvernement de Roumanie, de l'autre part, tenant compte que la Haute Cour n'a pas la compétence de mettre en place, de modifier ou d'abroger des normes juridiques à force de loi ou d'effectuer le contrôle de constitutionnalité de celles-ci.

«Se prononçant sur les pourvois dans l'intérêt de la loi fondée sur la pratique non-unitaire des instances judiciaires concernant l'octroi de droits salariaux des juges, des procureurs, des autres magistrats, des juges financiers,

des procureurs financiers, des contrôleurs financiers ou du personnel auxiliaire de spécialité des instances et des parquets, la Haute Cour de cassation et de justice ne s'est pas limitée à clarifier le sens de normes juridiques ou de leur champ d'application. L'instance suprême, invoquant des vices de technique législative – la méprise des prévisions de la Loi no. 24/2000 – ou des vices de non-constitutionnalité – l'empiètement des normes concernant la délégation législative -, a remis en vigueur des normes dont l'application avait cessé, étant abrogées par des actes normatifs de l'autorité législative»¹⁸.

f) Le financement du pouvoir judiciaire, garantie de l'indépendance de la justice

Par une saisine de la Cour constitutionnelle par le président du Conseil supérieur de la magistrature, on a considéré que par le sous-financement du système judiciaire, par le Gouvernement, l'indépendance de la justice a été sévèrement affligée. On a considéré que le sous-financement du système afflige sévèrement son indépendance et affaiblit le rôle constitutionnel du Conseil supérieur de la magistrature. En outre, on a montré que chaque année le système judiciaire a affronté des conditions précaires de financement, accentuées surtout par l'adoption d'Ordonnances d'urgence concernant la correction budgétaire et la régularisation de mesures financières et fiscales.

Un autre aspect qui a affligé l'indépendance de la justice a été celui que le Ministère de la justice gère encore les budgets des cours d'appel, des tribunaux, des tribunaux spéciaux et des juges à la place de la Haute Cour de cassation et de justice. Or, une telle situation touche l'indépendance financière de la justice et perpétue l'ingérence de l'exécutif dans l'activité de l'autorité judiciaire, avec des conséquences défavorables sur son fonctionnement approprié. Enfin, l'adoption, par le Gouvernement, d'actes normatifs ou l'initiation de projets d'actes normatifs concernant le système de la justice sans l'avis du CSM a été considérée comme un signe d'affaiblissement de l'indépendance de la justice¹⁹.

Par son Décision, la Cour constitutionnelle a décidé que l'indépendance financière de la justice ne peut pas être touchée par le fait que la gestion des allocations budgétaires appartient au Ministère de la justice ou à la Haute Cour

¹⁸ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 838 du 27 mai 2009.

¹⁹ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 901 du 17 juin 2009 sur le conflit juridique de nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire représentée par le Conseil supérieur de la magistrature, d'une part, et l'autorité exécutive, représentée par le Gouvernement de Roumanie et le Ministère de la justice et des libertés citoyennes, institution spécialisée de l'administration publique centrale subordonné au Gouvernement, d'une autre part, publiée dans le Journal officiel de Roumanie, première partie, n° 503 du 21 juillet 2009.

de cassation et de justice, puisque l'indépendance financière n'est pas déterminée par l'existence d'un titulaire responsable de la gestion des budgets, mais par l'existence en soi d'allocations budgétaires suffisantes pour assurer le fonctionnement approprié des instances. Déterminer la manière et les sources de financement tient de l'option exclusive du législateur.

En ce qui concerne la critique de la méprise du rôle constitutionnel du Conseil supérieur de la magistrature de garant de l'indépendance de la justice par l'omission de soumettre à son avis les actes normatifs concernant le domaine de la justice, la Cour constitutionnelle a décidé que la méprise, par le Gouvernement de Roumanie, d'une obligation légale dans une procédure législative ne donne pas naissance à un conflit juridique de nature constitutionnelle²⁰. Doc, il n'y a pas de conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Conseil supérieur de la magistrature et le Ministère de la justice du point de vue du financement du système judiciaire et de la relation entre le Ministère de la justice et le Conseil supérieur de la magistrature.

* * *

La compétence de la Cour constitutionnelle de solutionner les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques accroît le rôle de cette institution entre les autorités de l'État. D'une autre part, il faut noter que cette prévision risque d'être une compétence-piège, censurée d'ailleurs par la Cour constitutionnelle-même lorsqu'elle a dû vérifier la constitutionnalité du projet de loi de révision de la Constitution en 2003. Dans son arrêt, la Cour attirait l'attention que, pour éviter d'entraîner la Cour constitutionnelle dans la solution de conflits politiques, il est nécessaire de mentionner qu'il s'agisse seulement de blocages institutionnels, respectivement de conflits positifs ou négatifs de compétence. Dans ce sens, l'Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a décidé, lui-aussi, que bien qu'une telle prévision constitutionnelle soit un progrès de l'État de droit, une Cour constitutionnelle n'est pas une institution de médiation entre les pouvoirs de l'État ayant la mission d'apaiser les disputes et d'identifier des solutions « politiques » pour leurs différends.

Pour cette raison, l'exercice de cette compétence par la Cour constitutionnelle doit être fait très attentivement, parce qu'il peut entraîner la Cour dans des conflits politiques sérieux, ou bien il peut engendrer de forts conflits entre les différentes autorités publiques. Les juges constitutionnels devront trouver « juste l'équilibre » entre les autorités de l'État, de sorte que la norme constitutionnelle prime, et non pas la volonté d'une majorité circonstancielle des juges.

²⁰ Voir la Décision de la Cour constitutionnelle n° 97 du 7 février 2008.

ANNEXE NO. 1

| DÉCISIONS de la Cour constitutionnelle de solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle | | | | | | | | | | | |
|---|---|---------------------------------------|----------------------------|------------------------|------------------------------------|---------------------|-----------------|---------------|------------------------------|--|-----------------------|
| Décision de la Cour | Qui a fait la saisine du conflit ? | | | | Qui était en conflit ? | | | | | Quelle a été la décision de la Cour ? | |
| TOTAL | Le Président de la Roumanie | Les prés. des Ch. du Parlement | Le Premier Ministre | Le prés. du CSM | Le Président de la Roumanie | Le Parlement | Le Gouv. | Le CSD | L'autorité judiciaire | Conflit | Pas de conflit |
| TOTAL | | | | | | | | | | | |
| 14 | 3 | 5 | 4 | 3 | 8 | 8 | 10 | 1 | 6 | 7 | 7 |
| DCC no. 53/2005 | - | X | - | - | X | X | - | - | - | - | X |
| DCC no. 453/2006 | - | - | - | X | X | - | X | - | X | - | X |
| DCC no. 356/2007 | - | - | X | - | X | - | X | - | - | X | - |
| DCC no. 97/2008 | X | - | - | - | - | - | X | X | - | - | X |
| DCC no. 98/2008 | - | - | X | - | X | - | X | - | - | X | - |
| DCC no. 270/2008 | - | X | - | X | X | X | X | - | X | X | - |
| DCC no. 988/2008 | - | - | X | - | - | X | X | - | X | - | X |
| DCC no. 1222/2008 | X | - | - | - | X | - | - | - | X | X | - |
| DCC no. | X | - | - | - | - | X | X | - | X | X | - |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 838/2009 | | | | | | | | | | | |
| DCC no. 901/2009 | - | - | - | X | - | - | X | - | X | - | X |
| DCC no. 1559/2009 | - | X | - | - | X | X | - | - | - | - | X |
| DCC no. 1560/2009 | - | X | - | - | X | X | - | - | - | - | X |
| DCC no. 1431/2010 | - | X | - | - | - | X | X | - | - | X | - |
| DCC no. 1525/2010 | - | - | X | - | - | X | X | - | - | X | - |

ANNEXE NO. 2

| DÉCISIONS de la Cour constitutionnelle de solution de conflits juridiques de nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire et une autre autorité publique | | | | | | | | | | | |
|---|---|---------------------------------------|----------------------------|------------------------|------------------------------------|---------------------|-----------------|------------------------------|---|--|-----------------------|
| Décision de la Cour | Qui a fait la saisine du conflit ? | | | | Qui était en conflit ? | | | | L'objet du conflit | Quelle a été la décision de la Cour ? | |
| | Le Président de la Roumanie | Les prés. des Ch. du Parlement | Le Premier Ministre | Le prés. du CSM | Le Président de la Roumanie | Le Parlement | Le Gouv. | L'autorité judiciaire | | Conflit | Pas de conflit |
| TOTAL | | | | | | | | | | | |
| 6 | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 | 3 | 5 | 6 | | 3 | 3 |
| DCC no. 453/2006 | - | - | - | X | X | - | X | X | Déclarations défailtantes du Président et du Premier Ministre sur la justice | - | X |
| DCC no. 270/2008 | - | X | - | X | X | X | X | X | Qui a la compétence de demander la poursuite pénale des membres du Gouvernement | X | - |
| DCC no. 988/2008 | - | - | X | - | - | X | X | X | L'issue d'arrêts judiciaires sans des effets juridiques | - | X |
| DCC no. 1222/2008 | X | - | - | - | X | - | - | X | La compétence d'attribuer le rang militaire de général | X | - |
| DCC no. 838/2009 | X | - | - | - | - | X | X | X | La compétence d'effectuer le contrôle de constitutionnalité | X | - |
| DCC no. 901/2009 | - | - | - | X | - | - | X | X | Le sous-financement du système judiciaire par le Gouvernement | - | X |

Conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească și celelalte autorități publice, în jurisprudența Curții Constituționale a României

Rezumat

Revizuirea constituțională din anul 2003 a adus Curții Constituționale o nouă atribuție, aceea de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Articolul 146 lit. e) din Constituție prevede atribuția Curții Constituționale de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. O asemenea atribuție este întâlnită și în reglementarea constituțională din alte state (spre exemplu art. 189 din Constituția Poloniei sau art. 160 din Constituția Sloveniei). Este vorba de conflictele de autoritate (sau litigiile organice). Într-un atare caz, Curtea Constituțională soluționează sau aplanează litigiile constituționale între autorități. Aceste litigii pot privi conflicte între două sau mai multe autorități constituționale cu privire la conținutul ori întinderea atribuțiilor lor, decurgând din Constituție. Finalitatea urmărită este înlăturarea unor posibile blocaje instituționale.

Pe de altă parte, trebuie subliniat că prevederea aceasta riscă să fie o atribuție-capcană, pe care, de altfel, chiar Curtea Constituțională a cenzurat-o atunci când a trebuit să verifice constituționalitatea proiectului legii de revizuire a Constituției în anul 2003. În decizia sa Curtea atrăgea atenția că pentru a se evita antrenarea Curții Constituționale în soluționarea unor conflicte politice este necesar să se prevadă că este vorba doar de blocajele instituționale, respectiv de conflictele pozitive sau negative de competență. În același sens este și Avizul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept de la Veneția care a stabilit că, deși o astfel de prevedere constituțională este un progres al statului de drept, o Curte Constituțională nu este un organ de mediere între puterile statului însărcinat cu aplanarea disputelor lor și cu găsirea unor soluții „politice” pentru diferendele lor. Încercând o clarificare a sintagmei „conflict juridic de natură constituțională între autoritățile publice”, Comisia de la Veneția a spus că este vorba de fapt de conflicte de competență pozitive sau negative într-un caz concret. Această soluție a fost preluată ulterior de către Curtea Constituțională în jurisprudența sa.

Din perspectiva analizei acestei atribuții a Curții Constituționale române, articolul de față face o analiză a jurisprudenței constituționale românești în materia conflictelor juridice de natură constituțională soluționate de Curtea Constituțională în ultimii 5 ani. Articolul privește doar acele conflicte ivite între autoritatea judecătorească și celelalte autorități publice.