

## **Décision n° 261**

**du 8 avril 2015**

**concernant la demande de règlement du conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Ministère Public – le Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice et le Sénat de la Roumanie, demande formulée par le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature,**

**publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 260 du 17 avril 2015.**

### **Résumé**

I. Dans les motifs de sa saisine, le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature fait valoir que, selon les dispositions constitutionnelles et réglementaires, sur la déclaration constatant la mise en détention provisoire, le Sénat se prononce par un jugement. Saisi d'une telle demande, le Sénat doit décider en vue de l'accueillir ou de la rejeter. Or, dans le cas de la déclaration constatant la rétention et l'arrestation du sénateur Dan-Coman Şova, le Sénat n'a pas adopté une décision accueillant ou rejetant la demande formulée par le ministre de la justice, en indiquant seulement qu'il s'est prononcé par vote secret sur la demande, puisque le nombre de voix nécessaire pour une déclaration constatant la rétention et l'arrestation d'un sénateur n'était rempli. En effet, l'omission du Sénat d'adopter une décision à la suite de l'introduction d'une déclaration constatant la rétention et l'arrestation est de nature à écarter cet acte de décision de l'exercice de toute voie de recours ou forme de contrôle. Le fait que le Sénat a transmis une simple communication, qui n'était pas équivalente à une décision, constitue en fait un refus de résolution de la demande formulée par le ministre de la justice sur la déclaration constatant la rétention et l'arrestation du sénateur Dan-Coman Şova, ce qui situe clairement le Sénat en conflit juridique de nature constitutionnelle avec l'autorité judiciaire.

En outre, le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature soutient que la source du conflit juridique de nature constitutionnelle est le mépris par le Sénat de la Roumanie des dispositions impératives de l'article 76, paragraphe (2) de la Constitution au règlement de la demande de déclaration constatant la rétention et l'arrestation du sénateur Dan-Coman Şova, l'omission du

Sénat de la Roumanie de mettre les dispositions de l'article 173 du Règlement du Sénat en accord avec l'article 76, paragraphe (2) de la Constitution, c'est-à-dire le non-respect par le Sénat de la Roumanie des dispositions impératives de l'article 67 de la Constitution au règlement de la demande de déclaration constatant la rétention et l'arrestation du sénateur Dan-Coman Şova, par le fait qu'aucune décision n'a été adoptée. Dans toutes ces situations, les conséquences directes de l'attitude institutionnelle du Sénat de la Roumanie sont d'empêcher l'autorité judiciaire d'exercer ses attributions reconnues par la Constitution et la violation du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs dans l'État.

II. En ce qui concerne ces critiques, la Cour a retenu ce qui suit :

Dans l'exercice de leurs attributions constitutionnelles, aux termes de l'article 67 de la Constitution relatif aux « actes juridiques et au quorum légal », la Chambre des Députés et le Sénat adoptent des lois, des décisions et des motions, en présence de la majorité des députés et des sénateurs. Les dispositions constitutionnelles mentionnées définissent les catégories d'actes juridiques qui sont adoptés par le Parlement, ainsi que le quorum légal nécessaire au déroulement des séances des deux Chambres.

En ce qui concerne l'adoption des décisions de chaque Chambre ou des Chambres réunies du Parlement, la Loi fondamentale établit, dans son article 76, paragraphes (1) et (2), le quorum de décision nécessaire à l'adoption de ces actes juridiques, en opérant une distinction entre les arrêtés du Parlement qui sont adoptés à la majorité absolue des voix, les décisions relatives à l'adoption ou à la modification des règlements du Parlement et les décisions prises à la majorité simple des voix.

Par conséquent, il apparaît que, selon les dispositions constitutionnelles, dans le respect du quorum légal d'audience, la règle régissant l'adoption des arrêtés du Parlement est que le quorum de décision de la majorité simple des voix soit rempli, respectivement la moitié plus un du nombre des sénateurs et/ou des députés présents à la réunion, les exceptions à cette règle étant expressément prévues par la Loi fondamentale. En effet, outre la situation régie par l'article 76, paragraphe (1) concernant les décisions adoptant ou modifiant les règlements du Parlement, la Constitution prévoit encore quatre situations dans lesquelles le Parlement, en Chambres réunies, adopte des arrêtés à la majorité absolue de ses membres, c'est-à-dire la moitié plus un du nombre des sénateurs et des députés, à savoir les cas ayant trait à : la suspension du Président de la Roumanie -, l'article 95, paragraphe (1), l'octroi de la confiance du Gouvernement – l'article 103,

paragraphe (3), l'adoption d'une motion de censure retirant la confiance du Gouvernement – l'article 113, paragraphe (1) ou l'adoption d'une motion de censure dans la procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement -, l'article 114, paragraphe (2). En outre, la Constitution requiert la majorité qualifiée de vote, soit deux tiers du nombre des députés et des sénateurs, dans le cas de l'arrêté pris en réunion conjointe des Chambres du Parlement selon lequel le Président de la Roumanie est inculpé pour haute trahison.

Il résulte de l'analyse de ces dispositions constitutionnelles que tous les arrêtés adoptés par la Chambre des Députés ou par le Sénat, dans des réunions séparées, à l'exception de ceux relatifs aux règlements propres d'organisation et de fonctionnement, suivent la règle établie par les dispositions de l'article 76, paragraphe (2) de la Constitution, respectivement ils sont adoptés à la majorité des membres présents dans chaque Chambre.

Quant à l'omission du Sénat d'adopter une décision faisant suite à la requête en déclaration de la rétention et de l'arrestation du sénateur Dan-Coman Şova formulée par le ministre de la justice, à la demande du Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice, avec la conséquence du non-respect de l'obligation constitutionnelle prévue à l'article 67, à l'article 72, paragraphe (2) et à l'article 76, paragraphe (2) de la Constitution, la Cour retient ce qui suit :

La Constitution consacre au Titre III - Autorités publiques, Chapitre I – Le Parlement, à la Section 2 relative au statut des députés et des sénateurs, un régime constitutionnel identique des membres du Parlement. Il est confirmé par une jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle, qui oblige à l'interprétation des règles constitutionnelles au sens de la réglementation d'un régime juridique indifférencié pour les députés et les sénateurs, circonscrit par le législateur constituant au champ de la loi organique, tandis que les règles procédurales sont établies par les règlements de chaque Chambre, en vertu du principe de l'autonomie réglementaire prévu à l'article 64, paragraphe (1) de la Constitution. Par conséquent, le régime juridique constitutionnel, légal et réglementaire exige que, selon l'article 1, paragraphe (5) de la Constitution, les règles relatives à la déclaration constatant la rétention, l'arrestation ou la perquisition des députés et des sénateurs soient interprétées et appliquées dans le respect des principes de non-discrimination, de la hiérarchie des actes normatifs et de la suprématie de la Constitution.

De l'analyse conjointe des textes constitutionnels et légaux il s'ensuit que sur la déclaration constatant la rétention, l'arrestation ou la perquisition du député ou du sénateur, formulée dans les

conditions de la loi, la Chambre du Parlement est tenue à débattre et à se prononcer par une décision qui est communiquée au ministre de la justice et est publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I. La Chambre du Parlement, suivant la procédure constitutionnelle et légale, est totalement libre de statuer sur cette demande, par décision adoptée en séance plénière en exerçant le droit d'approuver ou de rejeter la demande d'un tel objet. Ni la Constitution, ni la Loi n° 96/2006 ne fait pas de distinction entre les décisions adoptées en fonction de la solution résultant de l'expression du vote des membres de la Chambre concernée : l'approbation de la rétention, de l'arrestation ou de la perquisition du député ou du sénateur ou le refus de l'approbation des mesures de procédure pénale visées. Or, en vertu du principe « *ubi lex non distiguit, nec nos tout dinguuere debemus* » - où la loi ne distingue pas, ni l'interprète ne peut le faire, l'acte adopté par la Chambre du Parlement, qu'il consigne l'admission ou non ou le rejet de la déclaration constatant la rétention, l'arrestation ou la perquisition du député ou du sénateur, doit revêtir la forme d'une décision qui est communiquée à l'autorité publique demanderesse et est publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I.

Dans le cas examiné par la Cour, celle-ci retient que le Sénat a répondu à la déclaration constatant l'arrestation du sénateur Dan-Coman Şova par un acte dénommé « communication », qui n'a pas encore été publié au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I. Cela étant, on constate que « la Procédure en cas de rétention, d'arrestation ou de perquisition », prévue par les dispositions de l'article 24 de la Loi n° 96/2006, en application des dispositions de l'article 72, paragraphe (2) de la Constitution, n'a pas été finalisée conformément aux dispositions légales. En effet, à la suite des débats qui ont eu lieu en séance plénière du Sénat du 25 mars 2015, menée dans le respect du quorum légal prévu à l'article 67 de la Constitution, par le vote des sénateurs présents, la déclaration constatant l'arrestation du sénateur Dan-Coman Şova a recueilli 79 voix « pour », 69 voix « contre » et 5 voix ont été annulés, situation juridique qui a été consignée au procès-verbal d'audience. Pourtant la procédure n'a pas été finalisée par l'officialisation du résultat du vote dans l'acte juridique qui le consacre – la décision du Sénat, sa rédaction constituant une opération technique et juridique obligatoire, dès lors que le document ainsi établi est celui sur la base duquel le vote qui a eu lieu en séance plénière de la Chambre produit des effets juridiques.

Le Sénat, comme d'ailleurs toutes les autres autorités publiques se trouvant dans des relations juridiques constitutionnelles entre elles, a l'obligation constitutionnelle de collaborer au niveau institutionnel dans les formes prévues par la loi, en adoptant les actes qui engagent juridiquement

l'institution et en les communiquant sous la forme officielle régie par la loi. La Cour retient que les rapports juridiques entre le Sénat et les autres autorités publiques ne sont pas liés à la procédure relative à l'adoption d'actes normatifs. Par conséquent, les dispositions réglementaires concernant la procédure législative n'ont pas d'incidence en cas d'adoption des actes ayant pour objet la réponse de la Chambre du Parlement aux demandes adressées par les autorités publiques compétentes. Les relations interinstitutionnelles sont régies par des règles juridiques de droit public, et les actes adoptés dans ce cadre sont susceptibles d'être soumis au contrôle prévu par la loi. Sous cet aspect, l'omission du Sénat de formaliser dans un acte juridique la décision adoptée en séance plénière, en réponse à la déclaration formulée constatant la rétention ou l'arrestation d'un sénateur, indépendamment de la solution que l'arrêt constate, était de nature à écarter cet acte de l'exercice de la forme de contrôle prévue par la Constitution et par la Loi n° 47/1992, à savoir le contrôle de constitutionnalité des arrêtés du Parlement.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour constate que le refus du Sénat de rédiger et de publier la décision prise en séance plénière du 25 mars 2015 équivaut au manquement d'une obligation constitutionnelle, légale et réglementaire, qui engage cette autorité publique dans un conflit juridique de nature constitutionnelle avec l'autorité qui a demandé la déclaration constatant l'arrestation d'un sénateur, respectivement le Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice, par l'intermédiaire du ministre de la justice.

Une fois constaté ce conflit, la Cour Constitutionnelle, en vertu des dispositions de l'article 142, paragraphe (1) de la Constitution, selon lesquelles elle « est le garant de la suprématie de la Constitution », a l'obligation de régler le conflit, montrant la conduite conforme aux dispositions constitutionnelles auxquelles les autorités publiques doivent se conformer. En conséquence, le Sénat a l'obligation de rédiger la décision prise lors de la réunion plénière du 25 mars 2014 par laquelle il a décidé en ce qui concerne la déclaration constatant l'arrestation du sénateur Dan-Coman Şova, de notifier la décision aux autorités publiques compétentes et de la publier au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I.

Quant à l'omission du Sénat de la Roumanie de mettre les dispositions de l'article 173 du Règlement du Sénat en accord avec les dispositions de l'article 76, paragraphe (2) de la Constitution, avec la conséquence du non-respect de l'obligation constitutionnelle découlant du principe de la suprématie de la Constitution, prévue à l'article 1, paragraphe (5) de la Loi fondamentale, la Cour retient qu'en ce qui concerne les dispositions de l'article 173 du Règlement

du Sénat, en vigueur à la date de sa publication au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 948 du 25 octobre 2005, elles n'ont fait l'objet d'une saisine de la Cour Constitutionnelle en vue de l'examen de leur constitutionnalité.

L'affirmation de l'auteur de la saisine, selon laquelle certaines décisions de la Cour Constitutionnelle qui ont constaté l'inconstitutionnalité de dispositions similaires des lois ou des règlements des Chambres du Parlement auraient créé à la charge du Parlement et du Sénat l'obligation de modifier les dispositions dont la constitutionnalité est contestée par la voie de la présente demande de règlement d'un conflit juridique de nature constitutionnelle, ne saurait être accueillie. L'inaction du Sénat de modifier l'article 173 du Règlement dans le sens de ce qu'a jugé la Cour Constitutionnelle dans les décisions invoquées, ne constitue pas une violation des dispositions constitutionnelles relatives au caractère définitif et généralement obligatoire des actes de l'instance constitutionnelle. Le Sénat aurait été « en faute » s'il avait omis de modifier les dispositions déclarées inconstitutionnelles, mais pas les dispositions qui, bien que virtuellement inconstitutionnelles, bénéficient de la présomption relative de constitutionnalité aussi longtemps que celle-ci n'a pas été écartée après un contrôle de la Cour. En d'autres termes, seulement dans la mesure où les autorités publiques visées auraient refusé de mettre en accord les dispositions de l'article 173 du Règlement du Sénat avec des décisions constatant leur inconstitutionnalité, on aurait pu discuter d'un éventuel conflit juridique de nature constitutionnelle généré par l'omission du Parlement ou du Sénat.

Pour les arguments exposés ci-dessus, la Cour estime que, par l'omission de mettre les dispositions de l'article 173 du Règlement du Sénat en accord avec celles de l'article 76, paragraphe (2) de la Constitution, le Sénat n'a pas créé un blocage institutionnel de nature à empêcher l'autorité judiciaire dans le respect des compétences constitutionnelles prévues à l'article 72, paragraphe (2) de la Constitution.

III. La Cour a constaté l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Ministère Public - le Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice et le Sénat de la Roumanie, déclenché par le refus de celui-ci dernier de rédiger et de publier l'arrêt attestant le résultat du vote en séance plénière du Sénat. Le Sénat a l'obligation de rédiger la décision prise lors de la séance plénière du 25 mars 2014 confirmant le résultat du vote rendu sur la déclaration constatant l'arrestation du sénateur Dan-Coman Șova, de notifier la décision aux autorités publiques compétentes et de la publier au Moniteur officiel de la Roumanie.

