



Strasbourg, le 23 mars 2021

CDL-AD(2021)016
Or. angl.

Avis n° 1020/2021

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

MÉMOIRE *AMICUS CURIAE*
POUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE
LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

Adopté par la Commission de Venise à sa 126^{ème} session plénière
(en ligne, 19-20 mars 2021)

SUR

TROIS QUESTIONS JURIDIQUES
CONCERNANT LE CONTRÔLE CONSTITUTIONNEL
DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE AU PARLEMENT

sur la base des commentaires de

M. Philip DIMITROV (Membre, Bulgarie)
M. Cesare PINELLI (Membre suppléant, Italie)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant, Belgique)



Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	La demande et l'affaire en cours devant la Cour constitutionnelle de la République de Moldova	3
B.	Cadre constitutionnel et juridique.....	3
1.	La procédure législative au Parlement en République de Moldova.....	3
2.	Les compétences de contrôle de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova concernant les actes normatifs du Parlement.....	4
III.	Analyse	4
A.	Première question	4
B.	Deuxième question.....	9
C.	Troisième question	10
IV.	Conclusion	11

I. Introduction

1. Par lettre du 21 décembre 2020, la présidente de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, Mme Domnica Manole, a demandé à la Commission de Venise de fournir un avis *amicus curiae* sur trois questions concernant le contrôle constitutionnel des procédures législatives au Parlement.

2. M. P. Dimitrov, M. C. Pinelli et M. J-C. Scholsem ont été les rapporteurs pour ce mémoire *amicus curiae*.

3. Ce mémoire *amicus curiae* a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 126ème session plénière en ligne (19-20 mars 2021).

II. Contexte

A. La demande et l'affaire en cours devant la Cour constitutionnelle de la République de Moldova

4. La demande *amicus curiae* concerne la procédure engagée devant la Cour constitutionnelle de la République de Moldova par un groupe de députés de l'opposition parlementaire concernant deux lois adoptées en deux lectures par le Parlement le 3 décembre 2020 : la loi n° 218 sur certains pouvoirs du Président de la République de Moldova concernant le Service de renseignement et de sécurité, et la loi n° 217 concernant le transfert de biens immobiliers du domaine public à l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique.

5. Selon les requérants, les lois en question ont été adoptées en violation de la procédure législative établie par le règlement intérieur du Parlement. Les défauts allégués sont les suivants :

- les projets de loi ont été votés en lecture finale le lendemain de leur enregistrement ;
- les projets de loi ont été distribués à tort pour approbation à une commission parlementaire ;
- le délai pour l'émission d'un avis par les autorités compétentes sur les projets de loi n'a pas été respecté ;
- le droit des députés de présenter des propositions au document de réflexion décrivant la proposition législative à examiner en première lecture a été violé ;
- les députés ont été privés du droit de poser des questions et de s'exprimer en séance plénière ;
- le droit des députés de proposer des amendements dans les 10 jours suivant l'adoption des projets de loi en première lecture a été restreint ;
- en deuxième lecture, les projets de loi n'ont pas été débattus ; et
- les projets de loi ont été votés en violation de la procédure de vote.

6. Les trois questions formulées ci-dessous (voir section III) concernent le pouvoir de la Cour constitutionnelle d'examiner ces prétendus vices de procédure sous l'angle constitutionnel et quant à leur conformité avec le règlement du Parlement.

B. Cadre constitutionnel et juridique

1. La procédure législative au Parlement en République de Moldova

7. Selon l'article 64 de la Constitution de la République de Moldova, la structure, l'organisation et le fonctionnement du Parlement sont déterminés par un règlement intérieur. Cette disposition est

complétée par l'article 72 (3) c) de la Constitution, qui stipule que la loi régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement est une loi organique.

8. L'adoption de lois et de décisions par le Parlement est régie par l'article 74 de la Constitution de la République de Moldova. Selon le par. 1, les lois organiques sont adoptées à la majorité de tous les députés élus après examen en deux lectures au moins, tandis que l'adoption des lois et décisions ordinaires requiert la majorité des députés présents à la session.

9. La section II, chapitre 2 (articles 47 à 75) du Règlement intérieur du Parlement (ci-après "RiP") - qui a été adopté comme loi organique en 1996 - établit les conditions, les exigences et la structure de la procédure législative.

10. Conformément à l'article 3, paragraphe 1 de la loi sur les actes législatifs, les principes essentiels de l'activité législative qui régissent le travail du Parlement de la République de Moldova sont (a) la constitutionnalité, (b) le respect des droits et libertés fondamentaux, (c) la légalité et la corrélation des normes concurrentes, (d) l'adéquation, la cohérence, la consistance, la stabilité et la prévisibilité des normes juridiques, (e) la transparence, la publicité et l'accessibilité, et (f) le respect de l'ordre hiérarchique des actes normatifs.

2. Les compétences de contrôle de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova concernant les actes normatifs du Parlement

11. L'article 135, par. 1 a), de la Constitution prévoit que la Cour constitutionnelle exerce, sur recours, le contrôle de la constitutionnalité des lois et des décisions du Parlement, des décrets du Président, des décisions et des ordonnances du Gouvernement, ainsi que des traités internationaux auxquels la République de Moldova est partie.

12. Les compétences constitutionnelles de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle des actes normatifs du Parlement sont développées à l'article 4, paragraphe 1 (a), de la loi sur la Cour constitutionnelle, qui stipule que la Cour constitutionnelle doit, en cas de recours, procéder au contrôle de la constitutionnalité des lois, des règlements et des décisions du Parlement. L'article 4, par. 1 a), du Code de la juridiction constitutionnelle dispose que, dans l'exercice du contrôle constitutionnel, la Cour constitutionnelle procède, en appel, au contrôle de la constitutionnalité des lois, des règlements et des décisions du Parlement. L'article 62, par. 1 a), du Code de la juridiction constitutionnelle dispose que, dans l'exercice de ses pouvoirs, la Cour constitutionnelle procède, en appel, au contrôle de la constitutionnalité des lois, règlements et décisions du Parlement. L'article 62, par. 1, de cette même loi prévoit que la Cour constitutionnelle statue par un arrêt sur la constitutionnalité des lois, des règlements et des décisions du Parlement.

III. Analyse

A. Première question

Le texte "exerce, sur recours, le contrôle de la constitutionnalité des lois" de l'article 135 (1) lettre a) de la Constitution peut-il être interprété comme permettant à la Cour constitutionnelle de vérifier la constitutionnalité d'une loi à la lumière des défauts allégués dans la procédure d'adoption de celle-ci ? Le principe de l'autonomie parlementaire est-il absolu ?

13. Outre les quelques pays où les cours suprêmes n'ont pas du tout le pouvoir de contrôler et d'annuler une loi du Parlement¹, toutes les cours constitutionnelles qui ont ce pouvoir peuvent

¹ Par exemple, aux Pays-Bas, où la Constitution stipule que "[l]a constitutionnalité des lois du Parlement et des traités ne peut être contrôlée par les tribunaux" (article 120). Au Royaume-Uni, le principe de la souveraineté

également examiner la procédure législative. Toutefois, les formes et l'étendue du "contrôle de procédure" varient.

14. Dans la plupart des pays, certains aspects des procédures parlementaires (quorum, majorité qualifiée, nombre de lectures, droit d'initiative législative, compétences des deux chambres, etc.) sont stipulés directement dans la constitution et peuvent, à ce titre, faire l'objet d'un contrôle constitutionnel. Quant aux détails des procédures parlementaires, ils sont normalement réglés dans le règlement intérieur ou le règlement intérieur de chaque chambre.

15. Peu de constitutions vont plus loin que cela et décrivent la procédure législative de manière plus détaillée - c'est le cas en Grèce², en Italie³ ou au Brésil⁴, par exemple. Dans ces ordres juridiques, la Cour constitutionnelle (ou un organe équivalent) a un mandat clair pour évaluer la procédure législative sur la base des règles juridiques plus ou moins précises et détaillées formulées directement dans la Constitution.

16. Il est certain que les systèmes juridiques dans lesquels les règles régissant la procédure législative sont établies dans la Constitution de manière assez générale, laissant à la législation ordinaire ou au règlement intérieur du Parlement le soin d'élaborer les règles spécifiques de manière plus détaillée sont plus courants. Andorre, l'Arménie, l'Autriche, la Bulgarie, l'Islande, le Kosovo, le Pérou et l'Espagne font partie de ces pays. Dans ces pays, le contrôle de la constitutionnalité de la procédure législative est toujours possible, mais à défaut de nombreuses règles détaillées et précises formulées directement dans la Constitution, la Cour constitutionnelle doit les déduire des principes constitutionnels plus généraux par le biais de l'interprétation.

17. Dans plusieurs systèmes juridiques, les cours constitutionnelles vont plus loin et examinent la procédure législative non pas en soi, sur la base des règles de procédure constitutionnellement établies, mais en raison de l'effet de la procédure sur la qualité de la politique matérielle contestée (le plus souvent liée aux questions de droits de l'homme). On trouve des exemples de cette approche dans la jurisprudence de plusieurs cours suprêmes (par exemple en Afrique du Sud⁵, en Allemagne⁶, etc.). Les cours suprêmes de ces pays considèrent que leur mandat de résolution

parlementaire et l'absence d'une constitution écrite rendent difficile pour les tribunaux d'exercer un contrôle juridictionnel sur les actes du Parlement.

² Une description exhaustive des conditions requises pour l'adoption des lois est inscrite dans les articles 73, 74, 75 et 76 de la Constitution grecque.

³ Après avoir énuméré les institutions chargées de la fonction d'initiative parlementaire (article 71), l'article 72 de la Constitution italienne énonce les exigences du processus législatif.

⁴ Les exigences relatives à l'adoption des lois sont décrites dans les articles 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 et 69 de la Constitution brésilienne.

⁵ Dans sa décision "Doctors for life", la Cour constitutionnelle sud-africaine entreprend un examen constitutionnel de la procédure législative afin de résoudre une question de fond dont elle est saisie. La Cour constitutionnelle précise qu'"une loi peut être invalide pour au moins deux raisons. Elle peut être invalide parce que ses dispositions sont en conflit avec un droit de la Déclaration des droits. Ou elle peut être invalide parce qu'elle a été adoptée d'une manière incompatible avec les dispositions de la constitution". *Doctors for Life International c. Président de l'Assemblée nationale et autres* (CCT12/05) [2006] ZACC 11 ; 2006 (12) BCLR 1399 (CC) ; 2006 (6) SA 416 (CC), 17 août 2006, par. 16 ; voir également le par. 38).

⁶ Dans le cas de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, le contrôle de la constitutionnalité des dispositions juridiques comprend à la fois les exigences formelles (procédurales) et les exigences de fond (fondées sur les droits) de la Loi fondamentale. Lors du contrôle de la compatibilité formelle d'une loi avec la Loi fondamentale, la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne évalue si les organes législatifs compétents ont promulgué la loi et si la procédure législative prévue dans la Loi fondamentale a été respectée. Des exemples de cette approche sont la décision dite "Hartz IV" de la Cour constitutionnelle fédérale, dans laquelle elle a jugé non seulement que les dispositions relatives aux prestations standard pour adultes et enfants prévues dans la "législation Hartz IV" étaient inconstitutionnelles en raison de leur incompatibilité avec le droit fondamental à la garantie d'un minimum vital découlant du principe de la dignité humaine inscrit à l'article 1er de la Loi fondamentale allemande, mais aussi qu'elles étaient inconstitutionnelles en raison de l'absence de la procédure utilisée par le législateur pour déterminer le minimum vital ; voir, décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 9 février 2010 1 BvL 1, 3, 4/09. Dans deux affaires plus récentes, la Cour constitutionnelle allemande a jugé que les modifications apportées à certaines dispositions fiscales étaient inconstitutionnelles en raison de vices de procédure dans la législation au cours de laquelle elles avaient été adoptées. Voir l'ordonnance du deuxième Sénat de la Cour

des affaires de droits fondamentaux implique un pouvoir de regard sur la procédure qui a conduit à l'adoption d'un statut⁷. Ainsi, il est possible qu'une loi puisse être déclarée inconstitutionnelle lorsque cette loi étouffe le débat informé et l'échange de vues démocratique au Parlement et notamment le principe de protection des minorités politiques, dérivé de la Constitution, même si les formes procédurales précises de ces débats ne sont pas spécifiées en termes clairs dans la Constitution.

18. En résumé, le pouvoir d'une cour constitutionnelle de veiller au respect des dispositions constitutionnelles relatives à la procédure législative (explicite ou implicite) est relativement incontesté, car il fait partie intégrante de l'appréciation de la validité constitutionnelle des lois, qui comprend nécessairement des aspects tant procéduraux que matériels.

19. Quant à la deuxième partie de la question posée par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova - concernant l'étendue de l'autonomie parlementaire - il est difficile d'y répondre brièvement. L'autonomie parlementaire signifie essentiellement le pouvoir du Parlement de fixer ses propres règles (la doctrine de l'*interna corporis*), de les mettre en œuvre et de résoudre les litiges résultant de leur application en interne, sans intervention d'un quelconque organisme extérieur. L'étendue de cette autonomie est définie différemment dans les différents pays.

20. Certains pays de vieille tradition démocratique continuent à suivre, avec quelques variantes, la tradition d'une autonomie parlementaire quasi absolue (Royaume-Uni, Belgique et Danemark, par exemple). Cette approche quasi absolue de l'autonomie parlementaire se manifeste notamment par l'impossibilité pour les tribunaux de contrôler les règles internes du Parlement. En Belgique, ces derniers n'ont pas le statut de loi, puisqu'une loi requiert le consentement du Roi (et de ses ministres) et qu'il est considéré que le contrôle juridictionnel de ces règles internes entraînerait une interférence avec l'autonomie du Parlement.

21. L'autonomie parlementaire est moins absolue dans d'autres ordres juridiques. En France, la Constitution de la Ve République, contrairement aux constitutions précédentes, a prévu que les règlements intérieurs des assemblées parlementaires devaient être soumis au contrôle *de leur conformité à la Constitution par le Conseil constitutionnel*⁸. L'objectif de cette démarche était clair : les fondateurs du régime voulaient empêcher les assemblées d'échapper aux nouvelles restrictions constitutionnelles qui leur étaient applicables en manipulant leur règlement intérieur.

constitutionnelle fédérale allemande du 11 décembre 2018, BverfGE 150, 204 et l'ordonnance du deuxième Sénat du 15 janvier 2019, BverfGE 150, 345, [CODICES : ALL-2019-1-001].

⁷ Dans son mémoire *amicus curiae urgent* sur le report des élections motivé par la réforme constitutionnelle au Kirghizstan, la Commission de Venise a souligné que le respect de la Constitution dans le processus législatif ne peut être compris uniquement en termes formels, mais qu'il doit également englober des considérations de fond : "Toutes les procédures parlementaires sont conçues pour équilibrer deux principes opposés : d'une part, le principe d'un exercice rapide et efficace du pouvoir législatif ; d'autre part, le principe d'une discussion ouverte et de la participation de toutes les forces politiques" (CDL-PI(2020)015, Kirghizistan - mémoire *amicus curiae urgent* sur le report d'élections motivé par la réforme constitutionnelle, par. 59). La Commission de Venise a fondé son raisonnement sur une affaire jugée par la Cour constitutionnelle italienne dans laquelle la procédure parlementaire d'approbation de la loi budgétaire annuelle a été réduite à une discussion de quelques heures dans l'une des deux chambres du Parlement. La Cour constitutionnelle italienne a souligné "la nécessité de respecter le rôle du Parlement en vertu de la Constitution dans le cadre de la procédure législative, non seulement en théorie, mais aussi sur le fond". Voir la Cour constitutionnelle italienne, décision n° 17 de 2019, par. 4.1.

⁸ Article 61, par. 1, de la Constitution du 4 octobre 1958.

D'autres ordres juridiques où les règlements internes du parlement sont soumis à un certain contrôle constitutionnel sont, par exemple, l'Italie, la⁹ Lettonie¹⁰ et la Moldova¹¹.

22. L'idée de l'autonomie parlementaire se reflète dans certaines des dispositions de la Constitution de la République de Moldova. L'article 64 (1) de la Constitution stipule que "la structure, l'organisation et le fonctionnement du Parlement sont établis par un règlement intérieur". En même temps, ce règlement prend la forme d'une loi, voire d'une loi organique (article 72 (3) c)), dont le vote est plus difficile que celui de la loi ordinaire (article 74 (1) et (2)). Il appartient à la Cour constitutionnelle de déterminer jusqu'où va cette autonomie dans l'ordre constitutionnel moldave. Dans une perspective purement légaliste, si le règlement intérieur du Parlement est considéré comme une "loi", et si la Cour constitutionnelle a le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité des lois, la Cour constitutionnelle doit avoir le pouvoir d'examiner la validité constitutionnelle du règlement intérieur ainsi que de toute autre loi qui lui est soumise.

23. Cependant, dans certains ordres juridiques, le règlement intérieur du Parlement est souvent considéré comme "ayant le pouvoir d'une loi" sans être une "loi" (c'est-à-dire un statut) *stricto sensu*. C'est la raison pour laquelle ils sont généralement votés d'une manière différente (des lois). Ce statut particulier des règles de procédure dans certains pays a conduit à leur retrait explicite de la compétence de contrôle des cours constitutionnelles.

24. La Commission de Venise rappelle que la répartition des pouvoirs n'est pas un simple concept théorique, mais plutôt un dispositif pratique pour mettre en œuvre le principe du "pouvoir d'arrêter le pouvoir", c'est-à-dire pour réaliser des contrôles et des équilibres entre les pouvoirs de l'État. Par conséquent, aucune "autonomie" ne peut être absolue. Comme pour tout principe général, ses limites sont fixées par la logique et le bon sens dans chaque situation particulière, ainsi que par les documents constitutionnels spécifiques par lesquels le principe est spécifié dans chaque contexte national particulier. Les parlements fixent leurs règles de procédure de manière autonome ; cependant, si ces règles s'écartent des principes constitutionnels, elles peuvent certainement faire l'objet d'un contrôle constitutionnel, au moins indirectement, comme il sera montré ci-dessous.

25. La construction d'une autonomie parlementaire aussi absolue peut conduire le Parlement à devenir un "juge dans son propre cas". Cela peut être préjudiciable aux droits des minorités parlementaires. La Commission de Venise a relevé ce paradoxe dans un avis sur la Roumanie (2012) : " Si seule la majorité peut décider du respect des règles parlementaires, la minorité n'a aucune voie de recours à sa disposition lorsque ces règles sont bafouées "¹². Cela dit, soumettre

⁹ Dans une affaire portant sur une loi fiscale approuvée par une commission parlementaire, bien que les lois fiscales soient exclues de ce type d'approbation par le règlement de la Chambre, la Cour constitutionnelle italienne a clairement indiqué que, bien que son contrôle des violations des procédures parlementaires soit limité à celles qui peuvent être directement liées aux dispositions constitutionnelles - laissant à l'autonomie parlementaire les violations des procédures prévues uniquement par le RiP -, la Cour peut contrôler une loi qui a été adoptée en violation du règlement, si cette violation équivaut également à une violation des dispositions constitutionnelles. Ainsi, l'autonomie parlementaire (ou *interna corporis acta*) n'est pas absolue en vertu de la Constitution en vigueur. Voir Cour constitutionnelle italienne, décision n° 9/1959.

¹⁰ En ce qui concerne sa compétence, la Cour constitutionnelle de Lettonie a explicitement affirmé que les normes exécutives internes du Parlement peuvent être soumises à un contrôle constitutionnel. Pour ce faire, la Cour a rejeté une objection selon laquelle les règlements internes du Parlement ne sont pas soumis au contrôle constitutionnel, en se référant à un cas précédent où le principe de la séparation des pouvoirs a été clairement établi. Voir [CODICES : LAT-2002-1-002].

¹¹ Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a estimé que l'autonomie réglementaire du Parlement ne peut être généralisée ; la suprématie de la Constitution représente un principe général contraignant, qui s'applique également au Parlement et signifie qu'il ne peut pas adopter des actes législatifs et approuver des règlements sur la procédure parlementaire contraires aux principes et dispositions de la Constitution. Le Parlement jouit d'une certaine latitude de décision sur les questions liées à son organisation et à son fonctionnement internes qui ne sont pas spécifiquement prévues par la Constitution. Voir [CODICES : MDA-2013-3-005].

¹² Voir CDL-AD(2012)026, Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures adoptées par le gouvernement et le parlement de Roumanie, par. 22.

tous les règlements internes et les litiges avec le Parlement à un contrôle juridictionnel externe (par une cour constitutionnelle ou une autre institution similaire) et ne pas fixer de limites à ce contrôle présente également certains inconvénients, puisqu'il remplace l'autonomie parlementaire par la suprématie judiciaire.

26. La Commission de Venise a précédemment reconnu que les deux approches - avec une autonomie plus ou moins grande du parlement - sont possibles, d'un point de vue comparatif. En particulier, la Commission de Venise a noté que les litiges relatifs aux procédures parlementaires peuvent être résolus en interne, c'est-à-dire par les organes du parlement, mais qu'une autre solution peut également être conçue, qui "consisterait à confier la fonction de règlement des litiges à un organe externe - une cour constitutionnelle ou une autre haute autorité judiciaire similaire. Ce modèle est moins respectueux de l'autonomie du Parlement, mais garantit mieux l'indépendance de l'organe juridictionnel. Il est certainement important de préciser quelles mesures du Parlement peuvent être contrôlées par la Cour ou un autre organe externe, et lesquelles ne sont pas soumises à ce contrôle". En résumé, les mécanismes de règlement interne des litiges au Parlement, n'impliquant aucun contrôle externe, sont acceptables¹³.

27. Même si les règles de procédure interne du Parlement ne sont pas révisables, les lois adoptées sur la base de ces règles sont toujours soumises au contrôle constitutionnel. Si une loi a été adoptée dans une procédure prescrite par les règles de procédure mais qu'elle est manifestement contraire à la Constitution, la Cour constitutionnelle peut et doit annuler cette loi pour des raisons de procédure et donc considérer les règles de procédure interne comme anticonstitutionnelles¹⁴. En outre, comme il sera démontré ci-dessous, dans certaines situations, une cour constitutionnelle peut *donner effet* aux règles de procédure en appliquant les principes constitutionnels.

28. En conclusion, le "contrôle constitutionnel" implique nécessairement le contrôle de la conformité de la loi aux exigences de fond de la Constitution et aux exigences de procédure de celle-ci¹⁵. Le fait que de nombreuses constitutions (pas seulement celle de la République de Moldova) ne le disent généralement pas explicitement n'implique pas que le contrôle de procédure soit exclu. Dans le cas contraire, des violations flagrantes de la Constitution (comme une loi approuvée par moins de la majorité des membres actuels de la chambre) peuvent rester sans contrôle (dans ce cas, l'article 74 (2) de la Constitution de la République de Moldova). Quant au principe de l'autonomie parlementaire, dans certains pays, une cour constitutionnelle peut contrôler directement la conformité des règles de procédure interne à la Constitution, mais même en cas d'impossibilité, une cour constitutionnelle peut toujours aborder *indirectement* la question

¹³ En Belgique, les assemblées devaient juger de la validité des élections de leurs membres. Cette solution qui a été déclarée contraire à la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour européenne des droits de l'homme (la CEDH). Cependant, la CEDH n'a pas rejeté l'idée même que le Parlement puisse examiner de tels litiges mais s'est plutôt concentrée sur les détails de la procédure et sur la composition de l'organe qui a tranché ce litige ainsi que sur l'indépendance de ses membres dans le contexte spécifique de cette affaire. Voir CEDH, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, n° 310/15.

¹⁴ En ce sens, la Commission de Venise a affirmé que "lorsqu'un simple acte législatif risque de restreindre le contrôle de la constitutionnalité, il doit lui-même faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité avant qu'il ne puisse être appliqué par la Cour. Dans le cas contraire, une loi ordinaire, qui énoncerait simplement "la présente loi abroge le contrôle de la constitutionnalité ; elle entre en vigueur immédiatement" pourrait sonner le glas de la justice constitutionnelle. La notion même de suprématie de la Constitution impose qu'une législation susceptible de mettre en danger la justice constitutionnelle soit contrôlée, et le cas échéant annulée, par la Cour constitutionnelle avant son entrée en vigueur". Voir CDL-AD(2016)001, avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, par. 41.

¹⁵ Voir par exemple la décision du Tribunal constitutionnel de Pologne dans laquelle il a décidé qu'une loi qui n'est pas adoptée conformément aux dispositions de la Constitution (en raison d'une violation de la procédure législative) ne doit pas être signée par le président, qui est tenu de respecter la Constitution. [CODICES : POL-1997-3-017]. Voir également la décision de la Cour constitutionnelle de la République tchèque dans laquelle elle a soutenu que, bien que le contenu du règlement intérieur ne soit pas défini par la Constitution, il ne fait aucun doute que les principes de base du traitement et des contacts entre les organes législatifs (et au sein du gouvernement) ne peuvent pas s'écarter du cadre constitutionnel. [CODICES : CZE-2002-3-011].

de la constitutionnalité d'une règle de procédure particulière appliquée dans le processus d'adoption de cette loi et la déclarer inconstitutionnelle de *facto*.

B. Deuxième question

La Cour constitutionnelle peut-elle contrôler la constitutionnalité de la procédure d'adoption d'une loi en termes de respect des règles de procédure parlementaire établies par le règlement du Parlement, qui a valeur de loi, ou seulement en termes de respect des règles expressément établies par la Constitution ? Y a-t-il un consensus européen sur cette question ?

29. Normalement, la compétence d'une cour constitutionnelle devrait être circonscrite à la révision de la compatibilité d'une loi avec la Constitution. S'il est vrai que les dispositions constitutionnelles sont généralement formulées en termes généraux, d'autres lois ne peuvent constituer un instrument valable pour étayer l'analyse de la Cour constitutionnelle - à moins que la Constitution ou une loi organique relative à la Cour constitutionnelle ne charge explicitement cette Cour de vérifier la compatibilité de la législation en vigueur avec certaines normes infra constitutionnelles d'un statut supérieur à la législation en vigueur. Or, cela ne semble pas être le cas en République de Moldova.

30. Il s'ensuit, en bref, qu'il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de veiller à la bonne application du règlement intérieur dans les procédures législatives. L'interprétation de certaines dispositions constitutionnelles peut cependant conduire à un résultat conforme aux règles énoncées dans le règlement intérieur. Ainsi, sans appliquer les règles de procédure *de jure*, la Cour constitutionnelle peut donner effet aux règles de procédure *de facto*.

31. Une constitution doit être interprétée dans son ensemble, à la lumière des principes de l'État de droit et du pluralisme ayant une valeur primordiale. Ces principes très généraux sont également contenus dans la Constitution de la République de Moldova. Par exemple, l'article 1(3) de la Constitution stipule que "la République de Moldova est un État de droit démocratique dans lequel [...] le pluralisme politique représente des valeurs suprêmes qui doivent être garanties". L'article 5, par. 1, de la Constitution souligne que "la démocratie en République de Moldova s'exerce dans les conditions du pluralisme politique, qui est incompatible avec la dictature ou le totalitarisme". Ces dispositions peuvent sans doute être interprétées comme impliquant des règles de procédure plus spécifiques. Par exemple, l'article 34 de la Constitution définit le droit d'accès à l'information sur les affaires publiques ; cela peut impliquer le droit des députés, en tant que représentants du peuple, d'avoir un tel accès. En effet, le processus consistant à dériver des règles de procédure spécifiques à partir des principes généraux a ses limites.

32. Si la Cour constitutionnelle estime qu'une règle spécifique contenue dans la Déclaration de principes est dictée par un des principes constitutionnels, elle peut annuler une loi comme étant inconstitutionnelle pour non-respect de ces principes et de la règle de la Déclaration de principes en même temps. Néanmoins, il est fréquent que le RiP développe des détails spécifiques sur la base de ce qui est requis par les principes constitutionnels - ou plutôt choisisse l'une des nombreuses solutions possibles pour mettre en œuvre le principe constitutionnel.

33. Par exemple, les règles de procédure du Parlement de la République de Moldova prévoient que les députés ont le droit de proposer des amendements dans les 10 jours suivant l'adoption des projets de loi en première lecture. Le droit d'introduire des amendements peut être considéré comme une exigence constitutionnelle découlant, par exemple, du droit d'initiative législative qui appartient à tous les députés (article 73 de la Constitution). Toutefois, la Constitution elle-même ne permet pas de déterminer clairement si ce droit doit être exercé dans les 10, 7 ou 5 jours suivant l'adoption de la loi en première lecture. Il s'agit d'un choix politique dicté par l'opportunité

et non par l'exigence constitutionnelle. La Cour constitutionnelle doit pouvoir identifier les situations dans lesquelles ce droit de modification a été *clairement ignoré* et annuler la législation sur cette base. Toutefois, il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de veiller au respect des délais spécifiques fixés dans la déclaration de principes. En résumé, la Cour constitutionnelle peut donner effet au RiP, mais seulement à condition qu'elle puisse démontrer que la violation d'une disposition particulière du RiP constitue également une violation de l'un des principes constitutionnels fondamentaux concernant la procédure législative.

34. Enfin, il n'est pas exclu que le RiP puisse être considéré non pas comme un texte législatif ordinaire (qui peut être modifié à tout moment par un amendement implicite) mais comme une sorte de loi ancrée, qui lie le législateur à moins qu'elle ne soit explicitement modifiée selon la même procédure que celle prévue pour son adoption. Cette solution a été préconisée par la Commission de Venise dans les Paramètres des rapports entre la majorité et l'opposition dans une démocratie¹⁶. Construire le statut du RiP de cette manière n'est pas entièrement impossible en République de Moldova. L'article 1, par. 1, de la loi sur les droits de l'homme, prévoit que 3 de la Constitution prévoit que "la République de Moldova est un État démocratique régi par l'État de droit [...]". L'un des éléments centraux de l'État de droit est le principe de la sécurité juridique. La sécurité juridique n'exclut pas que les règles du processus politique puissent être modifiées, mais tout changement de ce type doit se faire de manière transparente et prévisible, et non sur une base *ad hoc*. En suivant ce raisonnement, on peut conclure que le fait de ne pas respecter une règle spécifique établie dans le RiP sans avoir préalablement modifié cette règle est contraire au principe de sécurité juridique et, par conséquent, inconstitutionnel. Cette logique peut permettre à la Cour constitutionnelle de donner un effet direct à certaines dispositions ignorées dans un cas particulier par le Parlement. Par conséquent, alors que le Parlement peut disposer d'une large autonomie s'il décide de modifier explicitement le RiP, et le fait dans le cadre d'une procédure appropriée, la Cour constitutionnelle peut être beaucoup plus stricte si le Parlement ignore simplement l'une de ses propres règles *importantes* en adoptant un acte législatif de fond spécifique.

35. Il appartient toutefois à la Cour constitutionnelle de Moldova de décider si elle veut aller dans cette direction et élever le RiP au statut quasi-constitutionnel.

C. Troisième question

S'il peut être établi, d'une part, certains éléments centraux des procédures parlementaires en cas d'adoption de lois, dont la violation conduirait à déclarer une loi inconstitutionnelle et, d'autre part, certains éléments secondaires de la même procédure dont la violation n'affecterait pas la constitutionnalité de la loi.

36. La réponse à cette question est, dans une certaine mesure, donnée dans un paragraphe précédent. La Constitution, en tant que critère fondamental, permet de distinguer entre les éléments de la procédure législative ayant une importance constitutionnelle (qui peuvent être appliqués par la juridiction constitutionnelle) et les autres éléments pour lesquels l'organe législatif dispose d'un pouvoir discrétionnaire (qui ne doit pas être appliqué par la juridiction constitutionnelle, sauf si cette compétence est spécifiquement attribuée à la juridiction de contrôle par la loi ou par la Constitution elle-même). La cour constitutionnelle ou un organe équivalent doit décider au cas par cas si les violations de la procédure législative doivent être considérées comme essentielles (c'est-à-dire déterminées par la Constitution) ou non (laissées à la discrétion du législateur)¹⁷.

¹⁶ CDL-AD(2019)015, Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, par. 36 et 38.

¹⁷ Par exemple, la Cour suprême du Mexique a établi dans sa jurisprudence un triple critère pour évaluer si une violation de la procédure législative doit être considérée comme une violation essentielle : (1) la procédure législative doit respecter les canaux qui permettent aux deux minorités parlementaires d'exprimer et de défendre leur opinion dans un contexte de délibération publique. Elle doit souligner les règles qui régissent la composition

37. Il va sans dire que la tentative même de définir la portée de l'autonomie parlementaire en formulant à l'avance quelles règles particulières de la procédure législative peuvent être violées et lesquelles ne doivent pas l'être conduit à la distinction paradoxale entre les règles à respecter et les règles à négliger. La Commission de Venise a précédemment appelé à l'ancrage et à la stabilité des règles de procédure : idéalement, la déclaration de principes devrait être adoptée à la majorité qualifiée et ne doit pas être "modifiée implicitement ou *ad hoc*, même si la majorité qualifiée (exigée pour leur modification) y est favorable dans telle ou telle situation. Tout changement devrait être convenablement débattu et adoptée - de préférence à la majorité qualifiée – comme une modification formelle avant que ne soit entreprise une action spécifique dans un cas particulier. [...]”¹⁸. Toutefois, si les règles "essentielle" peuvent être appliquées à l'extérieur, par la Cour constitutionnelle, en référence aux principes constitutionnels qu'elles reflètent, les dispositions "non essentielles" du règlement ne peuvent être invoquées par la Cour constitutionnelle. L'application de ces dispositions et l'examen de tout litige y afférent doivent rester de la compétence des organes internes du Parlement.

IV. Conclusion

38. Les trois questions posées à la Commission de Venise par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova concernent les pouvoirs de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de la procédure législative et, plus particulièrement, la question de la pertinence du règlement intérieur du Parlement dans un tel contrôle. La Commission de Venise est parvenue aux conclusions suivantes.

39. Il est clair qu'une cour constitutionnelle peut exercer un contrôle procédural de la législation en se référant aux règles spécifiques de l'élaboration des lois inscrites dans la Constitution. De nombreuses cours constitutionnelles vont plus loin et interprètent les principes généraux contenus dans la Constitution comme impliquant certaines règles de procédure spécifiques. Une cour constitutionnelle peut ne pas tenir compte des dispositions du règlement intérieur du Parlement si elles s'écartent de ces règles, soit directement énoncées dans la Constitution, soit déduites des principes généraux de celle-ci.

40. Le contrôle constitutionnel exercé par une cour constitutionnelle (ou une autre juridiction équivalente) doit toujours se fonder sur des normes constitutionnelles. En règle générale, une cour constitutionnelle ne doit pas s'appuyer, dans son analyse, sur des normes qui ne sont pas constitutionnelles, mais sur qui sont d'un niveau (législatif) inférieur, à moins que la Constitution elle-même ou une législation en vigueur ne lui confère explicitement cette compétence.

41. Une cour constitutionnelle peut, en même temps, donner un effet *de facto* à certaines règles contenues dans le règlement intérieur du Parlement si elle décide que ces règles sont dictées par la Constitution. Toutefois, elle ne doit pas essayer de faire appliquer chacune des règles contenues dans la déclaration de principes, car la Constitution peut parfois ne fixer qu'une norme minimale et laisser le législateur choisir parmi les différentes manières possibles de mettre cette norme en pratique. Si un vice de procédure est d'une importance telle qu'il peut être qualifié d'inconstitutionnalité, la Cour constitutionnelle doit intervenir. Même temps, il est évident que des

et le quorum des chambres et celles qui régissent l'objectif et le déroulement des débats ; ((2) la procédure de délibération doit conduire à l'application correcte des règles de vote établies ; (3) tant la délibération parlementaire que le vote doivent être publics. Voir la décision sur le recours en inconstitutionnalité 53/2017 et son cumul 57/2017, p. 54. D'autre part, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle d'Autriche constitue un exemple de violation non essentielle de la procédure législative. La Cour a statué que le non-respect de l'exigence formelle établie au par. 44 du règlement intérieur du Conseil national, à savoir qu'un projet de loi doit être adopté par le Conseil national en séance plénière, à moins qu'un délai de 24 heures n'ait expiré depuis la remise du rapport de la commission, ne porte pas atteinte à la constitutionnalité de la loi. Voir VfGH 13.03.2004, G211/03, p. 32 et 33.

¹⁸ CDL-AD(2019)015, Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, par. 37 et 38.

règles plus techniques des règlements intérieurs doivent être laissées à l'appréciation du Parlement.

42. La Commission de Venise reste à la disposition de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova pour une aide supplémentaire dans ce domaine.