



Conférence des Cours constitutionnelles européennes
Conference of European Constitutional Courts
Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte
Конференция Европейских Конституционных Судов

JUSTIȚIA CONSTITUȚIONALĂ: FUNȚII ȘI RAPORTURILE CU CELELALTE AUTORITĂȚI PUBLICE

*Raport național pentru cel de-al XV^{lea} Congres al Conferinței
Curților Constituționale Europene, prezentat de
Tribunalul Suprem al Principatului Monaco*

J.-M. LEMOYNE de FORGES

Profesor asociat de drept public,

Vicepreședinte al Tribunalului Suprem al Principatului Monaco

1.– Microstat și monarhie constituțională, Principatul Monaco a fost înzestrat încă din anul 1911 (prin Constituția din 5 ianuarie 1911 și Ordonanța Suverană din 21 aprilie 1911) cu un Tribunal Suprem a cărui funcție, la acel moment, era să judece recursurile împotriva oricăror atingeri aduse drepturilor și libertăților publice recunoscute cetățenilor monegasci și străinilor rezidenți în Monaco. Tribunalul Suprem este deci o instituție centenară și una din primele jurisdicții constituționale.

Importanța acordată garantării drepturilor și libertăților de către principii de Monaco reiese din aceea că, deși unele prevederi ale Constituției din 1911 au fost suspendate în patru rânduri (8 octombrie 1914; 7 ianuarie 1929; 26 decembrie 1930; 28 ianuarie 1959), asemenea suspendări nu au afectat niciodată și Titlul II, referitor la drepturi și libertăți, în consecință nici Tribunalul Suprem.

2. – Constituția din 17 decembrie 1962, modificată la 2 aprilie 2002, actualmente în vigoare, a extins competențele Tribunalul Suprem care, astăzi, statuează în mod suveran în materie constituțională, în materie administrativă și în conflicte de competență jurisdicțională (Constituția, art. 90).

În materie constituțională, Tribunalul Suprem se pronunță definitiv „cu privire la recursurile în anulare, acțiunile în stabilirea valabilității și cele pentru acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea libertăților și drepturilor consacrate de Titlul III din Constituție, mai puțin cele vizate de paragraful B al prezentului articol” (referitor la competența Tribunalului Suprem în materie administrativă) (Constituția, art. 90-A).

3. – Pentru deplina înțelegere a prezentării noastre, se cuvine a sublinia că în materie constituțională, Tribunalul Suprem nu este judecătorul unei constituționalități generice, ci este chemat să asigure că legile și actele materiale ale autorităților publice respectă drepturile și libertățile fundamentale consacrate în Titlul III din Constituție, al căror inventar este eminentemente clasic.

Cu toate acestea, fiind vorba de acte juridice (legi și acte administrative), orice persoană interesată poate invoca încălcarea Titlului III, atât printr-o acțiune, cât și pe cale de excepție. Astfel, un act administrativ poate fi anulat pe motivul încălcării unor drepturi sau libertăți consacrate în Titlul III, fără ca eventuala sa conformitate cu legea să constituie impediment în anulare (Tribunalul Suprem, 6 martie 2001, *Ordinul avocaților-apărători și al avocaților de pe lângă Curtea de Apel din Monaco*); desigur, anularea directă a unei dispoziții de lege de către Tribunalul Suprem, statuând în materie constituțională, atrage după sine anularea normei secundare, pe care Tribunalul Suprem o va dispune, judecând în materie administrativă (Tribunalul Suprem, 6 noiembrie 2001, *Asociația locatarilor din Monaco*).

Contextul general fiind așadar creionat, în continuare vom încerca să răspundem chestionarului privind „Justiția constituțională: funcții și raporturi cu celelalte autorități publice”.

I. Raporturile Tribunalului Suprem cu Consiliul Național și Guvernul

4. – Tribunalul Suprem este compus din cinci membri titulari și doi membri supleanți, aceștia din urmă participând, practic, la toate activitățile Tribunalului; toți sunt aleși din rândul unor juriști de înaltă competență, în vârstă de cel puțin patruzeci de ani și care sunt numiți de Principe pentru o perioadă de patru ani. (a se vedea Ord. nr. 2984 din 16 aprilie 1963, modificată).

Alegerea făcută de Principe nu se poate opri decât asupra personalităților care i-au fost prezentate, câte doi candidați pentru fiecare post, recomandați de următoarele organe ale Principatului:

- un membru titular și un membru supleant, de către Consiliul Național¹ ;
- un membru titular și un membru supleant, de către Consiliul de Stat² ;
- un membru titular, de către Consiliul Coroanei³ ;
- un membru titular, de către Curtea de Apel⁴ ;
- un membru titular, de către Tribunalul civil de primă instanță⁵ .

Persoanele recomandate trebuie să provină din afara organului care le propune și nu pot fi membri ai Consiliului Național, ai Consiliului comunal⁶, magistrați ai unei alte instanțe judiciare din Monaco ori funcționari publici.

În cazul în care Principele nu aprobă candidaturile înaintate, el are dreptul să solicite alte propuneri (Constituția, art. 89).

5. – Având în vedere această componentă a Tribunalului Suprem rezultă că, în cazul în care membrii săi nu sunt revocați în cursul exercitării mandatului, din patru în patru ani se fac noi propuneri.

¹ Instituția parlamentară din Monaco este numită *Consiliu Național*; deși, aleasă prin vot universal direct, ea nu are toate atribuțiile clasice ale unui parlament, deoarece regimul politic este o monarhie constituțională, iar nu monarhie parlamentară.

² Organ consultativ superior al Guvernului.

³ Organ consultativ superior, pe lângă Principe.

⁴ În raport cu numărul de locuitori, există o singură Curte de Apel.

⁵ În raport cu numărul de locuitori, există un singur Tribunal civil de Primă Instanță; acesta reprezintă instanța de drept comun, inclusiv în materie administrativă, Tribunalul Suprem nefiind competent să judece decât în materie de legalitate a actelor administrative.

⁶ Ținând cont de suprafața teritoriului monegasc, există o singură comună, ale cărei granițe coincid cu cele ale Statului.

În practică, deși în mod excepțional a fost posibil ca membrii Tribunalului să nu fie reconsacrați (în special după venirea la tron a actualului Principe Suveran), obiceiul este mai curând să se reînnoiască mandatul celor aflați în funcție. În mod similar, deși niciun text nu prevede o limită de vârstă, practica uzuală este să nu se reînnoiască mandatul membrilor în vârstă de peste optzeci de ani. Prin aceasta, Tribunalul Suprem beneficiază de o mare stabilitate, menită să contribuie la garantarea independenței sale.

Faptul este întărit, în mod constant, prin practica de până acum, de recrutare a membrilor Tribunalului Suprem din rândul persoanelor care nu sunt cetățeni ai Principatului Monaco. Și aici, desigur, în absența vreunui text prin care cetățenii monegasci să fie excluși de la ocuparea funcției de membru al Tribunalului Suprem. Pur și simplu, într-un stat care numără 30 000 de locuitori, din care numai 8000 sunt monegasci, s-a considerat preferabilă alegerea unor personalități care, nefiind originari din Principat, nu sunt expuși riscului unui conflict de interese⁷.

6. – Regulile în materie de competență a Tribunalului Suprem sunt prevăzute în totalitate de Constituția însăși (art. 90). Orice modificare a competențelor presupune deci revizuirea Constituției. Nu există decât o singură excepție de la acest principiu: legea din 23 februarie 1968 i-a atribuit Tribunalului Suprem contenciosul specific în privința revizuirii listei electorale; în realitate, această lege nici nu era necesară, întrucât stabilirea și revizuirea listei de alegători reprezintă un act administrativ, de competența Tribunalului Suprem în materie administrativă (Constituția, art. 90-B-1).

Organizarea și funcționarea Tribunalului Suprem sunt reglementate de articolele 89 și 91 din Constituție, precum și, în aplicarea articolului 92, printr-o Ordonanță, nr. 2984 din 16 aprilie 1963, modificată de mai multe ori. Cu excepția unui caz de revizuire a Constituției, ordonanța ar putea fi modificată numai printr-o altă Ordonanță Suverană, niciun alt act administrativ, nici chiar legea neputând să opereze în acest sens.

Acest aranjament juridic contribuie o dată mai mult la independența Tribunalului Suprem cu cât o nouă Ordonanță Suverană, care ar veni să modifice Ordonanța nr. 2984, ar fi ea însăși cenzurabilă, sub aspectul constituționalității, de către Tribunalul Suprem.

7. – Bugetul Tribunalului Suprem este integrat în bugetul general al instanțelor judecătorești, stabilit și gestionat de Directorul Serviciilor Judiciare, demnitar a cărui numire și statut necesită ele înseși o clarificare.

Directorul Serviciilor Judiciare ar putea fi comparat cu un ministru de justiție în măsura în care chiar este însărcinat să vegheze la buna funcționare a sistemului judiciar monegasc. Dar el nu poate fi aidoma unui ministru al justiției întrucât nu ține

⁷ Dacă totuși, în pofida acestei tradiționale prudențe, ar exista un atare risc, cel în cauză ar trebui să se abțină de la asumarea candidaturii.

de Guvern, ci direct de Principe. În practică, funcția de Director al Serviciilor Judiciare este, de obicei, una de lungă durată.

Ținând cont de numărul de locuitori ai Principatului, activitatea Tribunalului Suprem, deși marcată de o creștere semnificativă în ultimii câțiva ani, nu justifică nici rezidența în Monaco a membrilor săi, nici ca aceștia să ocupe posturi bugetare permanente. Tribunalul Suprem se întrunește în sesiuni (trei sau patru sesiuni a câte două zile pe an), similar tribunalelor administrative ale organizațiilor internaționale. Faptul că Tribunalul depinde, în plan bugetar, de Directorul Serviciilor Judiciare nu a cauzat până în prezent vreo dificultate; o tradiție de secole este uneori mai eficientă decât texte efemere.

8. – După cum s-a arătat mai sus (§ 3), controlul de constituționalitate exercitat de Tribunalul Suprem este limitat, din punct de vedere material, la garantarea drepturilor și libertăților fundamentale; organic însă, el este extins la toate actele juridice sau materiale ale oricărei autorități publice, fie că este vorba de texte juridice, norme legale, reglementări secundare sau acte individuale.

Există totuși prevederi speciale, referitoare la Consiliul Național. Articolele 61 și 90-A-1^o din Constituție, precum și articolul 52 din Ordonanța Suverană nr. 2984, citată mai sus, referitoare la organizarea și funcționarea Tribunalului Suprem, prevăd că acesta, Consiliul Național, își adoptă regulamentul intern, cu respectarea prevederilor constituționale și, după caz, ale legii, fiind supus controlului Tribunalului Suprem. Acest regulament intern nu poate intra în vigoare mai înainte de verificarea constituționalității sale de către Tribunalul Suprem; desigur, prevederile declarate neconstituționale nu pot fi aplicate.

Actualul regulament intern al Consiliului Național a făcut obiectul a două decizii ale Tribunalului Suprem. Întrucât Tribunalul a declarat neconstituționale unele dispoziții, printr-o decizie din 28 octombrie 1964, Consiliul Național le-a revizuit rapid, astfel încât ulterior, printr-o decizie din 25 mai 1965, Tribunalul Suprem a declarat că întregul Regulament este conform cu Constituția și cu legile în vigoare.

Un nou Regulament intern al Consiliului Național se află în curs de elaborare; acesta, la rândul său, va fi supus controlului Tribunalului Suprem.

9. – Executarea deciziilor Tribunalului Suprem se face în conformitate cu principiile Statului de drept, fără ca vreun text să precizeze termenii în care se realizează.

Dispozițiile legislative declarate neconforme cu Constituția nu intră în vigoare; îi va reveni legiuitorului sarcina de a analiza dacă este necesară înlocuirea acestora cu alte dispoziții și, după caz, cât de rapid să o facă. Se poate întâmpla, într-adevăr, ca o lege amputată de dispozițiile declarate neconstituționale să continue totuși să fie aplicabilă într-un conținut pe care legiuitorul, din rațiuni diverse, să nu intenționeze să-l înlocuiască.

În privința actelor administrative anulate pe motivul încălcării directe sau indirecte a Constituției, se consideră că ele nu au existat niciodată (actul inexistent); deci nu pot intra în vigoare, iar efectele din trecut vor fi șterse. Desigur, autoritățile administrative competente au posibilitatea de a reface un act ținând cont de decizia Tribunalului Suprem, însă la fel, nici acest lucru nu este necesar de fiecare dată.

În fine, Tribunalul Suprem, ca instanță constituțională, este competent să repare prejudiciul cauzat în urma atingerii aduse unor libertăți și drepturi fundamentale (Constituția, art. 90-A); statuând în materie administrativă, el poate acorda despăgubiri ca urmare a deciziilor de anulare pronunțate (Constituția, art. 90-B).

II. Soluționarea conflictelor juridice de natură organică

10. – După cum s-a arătat mai sus (§ 3 și 8), Tribunalul Suprem nu este competent să soluționeze conflictele juridice de natură organică care pot apărea între autorități publice.

În măsura în care Tribunalul Suprem s-a pronunțat deja în sensul că poate sancționa o încălcare a drepturilor rezultând dintr-un viciu de formă, iar nu doar atunci când „actul atacat (...) atinge însăși substanța dreptului vătămat” (Tribunalul Suprem 21 octombrie 1932, *Pasqualini*), este posibil să se ajungă la situația în care Tribunalul Suprem ar invalida nu numai actul administrativ (ceea ce nu ar fi decât un lucru banal față de prevederile art. 90-B din Constituție), ci chiar și o lege adoptată printr-o procedură neconformă, deci în condiții care țin de funcționarea Consiliului Național sau de raporturile acestuia cu Guvernul.

11. – Este totuși unanim acceptat în doctrină că, sub această rezervă, raporturile dintre Principe, Guvern și Consiliul Național se înscriu în categoria „actelor de guvernământ”, fiind ca atare exceptate de la orice control jurisdicțional.

Chiar dacă există o strânsă înrudire între dreptul public monegasc și cel francez, reculul suferit de 15 ani înapoi de așa-numita teorie a „actelor de guvernământ” în dreptul francez nu s-a răsfriânt câtuși de puțin asupra dreptului monegasc, după cum nici nu o va face, probabil, vreodată, datorită naturii specifice a regimului politic din Principat, exceptând, poate, în materia relațiilor internaționale (Tribunalul Suprem, 20 martie 2007, *domnul R.R.*; soluție implicită).

III. Executarea deciziilor Tribunalului Suprem

12. – În termenii constituționali monegasci, Tribunalul Suprem statuează „în mod suveran” (Constituția, art. 90). În consecință, nu poate fi vorba de existența vreunei căi de atac împotriva deciziilor sale.

În afară de acordarea de despăgubiri, domeniu menționat la articolele 90-A și 90-B din Constituție (a se vedea *supra*, § 9) și care, prin ipoteză, are în vedere doar părțile litigiului, contenciosul dedus Tribunalului Suprem este unul „obiectiv”. Rezultă că deciziile Tribunalului Suprem au efecte *erga omnes* și că, sub rezerva unei eventuale revizuirii a Constituției, nicio autoritate publică, nici chiar legiuitorul nu ar mai putea să aplice o dispoziție declarată neconstituțională ori să treacă peste decizia Tribunalului Suprem. Singurele căi de atac posibile sunt opoziția terților și cererea de îndreptare a erorilor materiale.

13. – Principiul separației puterilor (Constituția, art. 6), precum și competența de atribuții a Tribunalului Suprem, prevăzută de Constituție și care constituie una din formele sale de exprimare, se opun ca judecătorul instanței ordinare să aprecieze cu privire la constituționalitatea sau legalitatea unui act, întrucât aparține de contenciosul constituțional sau de cel administrativ. Lucrul este valabil chiar și în privința actelor individuale. În consecință, având de cercetat o cauză a cărui soluționare depinde de valabilitatea sau de înțelesul exact al unui astfel de act, judecătorul ordinar va trebui, în principiu, să suspende judecata, urmând să dispună ca părțile să sesizeze Tribunalul Suprem în vederea stabilirii, după caz, a validității sau a interpretării acestuia (a se vedea Ord. nr. 2984, art. 16).

Evident, este de competența judecătorului să aprecieze dacă se află în prezența unei chestiuni pre-judiciale sau a unei simple chestiuni prealabile, pe care este dator să o rezolve el însuși.

Acest principiu comportă totuși două excepții:

- indiferent de gradul de dificultate, sesizarea Tribunalului Suprem este obligatorie atunci când chestiunea ține de competența exclusivă a Tribunalului Suprem în materie constituțională, ceea ce se deduce din natura actului contestat și din excepțiile formulate împotriva acestuia;
- pe de altă parte, în doctrină se admite că, afară de cazul în care se pune problema aprecierii valabilității unui act care ține de contenciosul constituțional rezervat Tribunalului Suprem, instanțele penale sunt abilitate să statueze cu privire la valabilitatea unui act pe care sunt chemate să îl aplice (a se vedea nota G. Vedel, sub Tribunalul Suprem, 31 ianuarie 1975, *Corruble*; nota P. Weil, sub Tribunalul Suprem, 14 octombrie 1981, *doamna Campora*; Monitorul Oficial din Monaco).

Cu ocazia judecării chestiunii cu care este învestit, Tribunalul Suprem nu este în drept să anuleze actul deferit, însă decizia pronunțată este obligatorie pentru judecătorul ordinar, sesizat inițial.

Concluzie:

La momentul desfășurării celui de-al doilea Congres al Conferinței Mondiale asupra justiției constituționale, Tribunalul Suprem al Principatului Monaco va fi împlinit exact un secol de existență, iar în varianta sa emanată de Constituția din 1962, aproape șaiszeci de ani de activitate. Desigur, prin însuși faptul că Principatul Monaco este unul din cele mai mici state ale lumii, activitatea Tribunalului Suprem, în special în materie constituțională, nu poate fi comparată cu aceea a instanțelor constituționale din țări mult mai importante.

Dar aceasta nu înseamnă că Tribunalul Suprem și-ar fi dovedit o mai mică măsură; Principii de Monaco s-au numărat între șefii de stat care au recunoscut principiile statului de drept și și-au înzestrat țara cu mijloace care să-l facă să funcționeze. Nici când atașamentul lor față de autoritatea și independența Tribunalului Suprem nu a fost unul ezitant. Ei au dovedit astfel că, mai mult decât o colecție de texte care ar pretinde că pot să anticipeze și să rezolve totul, puterea tradiției, sprijinită pe autoritatea morală a puterii suverane, poate fi îndeajuns pentru a promova respectarea Dreptului și garantarea drepturilor.