

Les règles juridiques applicables au clergé militaire**Corneliu-Liviu Popescu¹***Professeur de Droit international, européen et comparé
Collège juridique d'études européennes, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

Résumé: Dans le régime politique et constitutionnel actuel, le clergé militaire est une institution juridique régie successivement par une ordonnance du Gouvernement, puis par une loi, adoptées presque en même temps, ce qui aboutit à la nécessité d'une interprétation systématique des deux sources législatives. Les règles primaires sont développées par des règlements administratifs de niveau gouvernemental et ministériel, mais la hiérarchie de ces sources secondaires et tertiaires ne correspond pas toujours à l'importance de la matière régie.

Mots clés: Prêtres militaires, Clergé militaire, Sources législatives, Sources réglementaires.

Normele juridice aplicabile clerului militar

Rezumat: În regimul politic și constituțional actual, clerul militar este o instituție juridică reglementată succesiv de o ordonanță a Guvernului, apoi de o lege, adoptate aproape în același timp, ceea ce conduce la necesitatea unei interpretări sistematice a celor două surse legislative. Normele primare sunt dezvoltate de norme administrative de nivel guvernamental și ministerial, dar ierarhia acestor surse secundare și terțiare de drept nu corespunde întotdeauna importanței materiei reglementate.

Cuvinte cheie: Preoți militari, Cler militar, Surse normative legislative, Surse normative administrative.

Legal rules applicable to military clergy

Abstract: In the current political and constitutional system, the military clergy is a legal institution governed successively by a government ordinance, then by a law, adopted at almost the same time, resulting in the need for systematic interpretation of both legislative sources. Primary rules are developed by administrative regulations at governmental and ministerial level, but the hierarchy of these secondary and tertiary sources does not always correspond to the importance of the matter governed.

Key words: Military priests, Military clergy, Legislative sources, Regulatory sources.

¹ Le présent article est rédigé et publié en qualité de professeur des Universités, en vertu de l'indépendance académique, donc il n'exprime la position et il n'engage la responsabilité d'aucun État, Gouvernement ou autorité publique.

ASPECTS LIMINAIRES

Dans le système juridique post-communiste, l'institution juridique du clergé militaire a été (ré)introduite en 2000.

Une précision terminologique est nécessaire. Les règles juridiques applicables en la matière utilisent les notions « clergé » et « prêtre » dans un sens large (*lato sensu*), visant le personnel de culte de tout culte religieux qui existe et fonctionne légalement en Roumanie, et non pas dans leur sens restreint (*stricto sensu*), réduit aux cultes chrétiens. Les « prêtres militaires » sont donc les membres du personnel de tout culte religieux (non seulement des cultes chrétiens) recrutés et affectés aux services religieux pour les militaires et le « clergé militaire » est constitué de l'ensemble des « prêtres militaires » *lato sensu*.

Le cadre normatif applicable au clergé militaire est à la fois législatif (I) et réglementaire (II).

I. LA LEGISLATION

Les sources de type législatif applicables au clergé militaire ont été, successivement, une ordonnance du Gouvernement (un acte législatif adopté par le Gouvernement, en vertu d'une délégation législative expresse donnée par le Parlement, l'ordonnance prenant la place de la loi et ayant la même portée juridique) et une loi (*stricto sensu*, au sens d'acte adopté par le Parlement et promulgué par le Président de la Roumanie).

Les deux actes législatifs ont été adoptés presque simultanément et se sont donc succédés très rapidement, ce qui pose un problème d'un quasi parallélisme juridique (A) et a des conséquences juridiques particulières (B).

A. Le quasi parallélisme législatif

Les sources normatives primaires de l'institution juridique du clergé militaire sont, successivement, l'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 portant constitution et organisation du clergé militaire² et la Loi n° 195/2000 portant constitution et organisation du clergé militaire³, le deuxième acte abrogeant le premier.

Il existe une superposition temporelle concernant l'adoption des deux sources législatives successives.

Tout d'abord, par l'Arrêté n° E.147 du 01.06.1999⁴, le Gouvernement transmet à la Chambre des députés le projet de la Loi portant constitution et organisation du clergé militaire⁵. Le projet de loi est enregistré le 02.06.1999 et il est adopté par la Chambre des députés le 23.05.2000, puis transmis au Sénat le 24.05.2000⁶. Le même jour, le projet de loi

² Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 436 du 03.09.2000.

³ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 561 du 13.11.2000.

⁴ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/PDF/1999/99L175HG.PDF?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

⁵ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/PDF/1999/99L175FG.PDF?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

⁶ Voir la fiche du processus législatif concernant l'initiative législative PL n° 218/1999 sur la page web officielle de la Chambre des députés, à l'adresse électronique

adopté par la Chambre des députés⁷ est enregistré par le Sénat⁸.

Pendant que le projet de loi portant constitution et organisation du clergé militaire, déjà adopté par la Chambre des députés, se trouvait en procédure législative au Sénat, le Gouvernement, par l'Arrêté n° E.170 du 12.06.2000⁹, transmet à la Chambre des députés le projet de la Loi portant habilitation du Gouvernement à émettre des ordonnances. Le projet de loi¹⁰ n'inclut pas l'institution juridique du clergé militaire parmi celles pour lesquelles le Gouvernement veut être habilité à adopter des ordonnances durant la vacance parlementaire de l'été 2000. Le projet de loi est adopté par la Chambre des députés¹¹ le 20.06.2000¹², toujours sans inclure la matière du clergé militaire. Par contre, le 28.06.2000¹³, le Sénat adopte le projet de loi¹⁴ incluant, suite à un amendement législatif, l'institution juridique du clergé militaire. Dans son rapport du 28.06.2000¹⁵, la Commission parlementaire de médiation recommande l'adoption du projet de loi de la forme votée par le Sénat quant à l'institution juridique du clergé militaire. Le 29.06.2000, la Chambre des députés¹⁶ et le Sénat¹⁷ adoptent, dans des réunions plénières séparées, le rapport de médiation, donc la solution du Sénat en ce qui concerne l'institution du clergé militaire. C'est ainsi que par l'art. 1^{er} para. G.8 de la Loi n° 125/2000 portant habilitation du Gouvernement à émettre des ordonnances¹⁸, le Gouvernement est habilité par le Parlement à adopter, pendant la vacance parlementaire de l'été 2000, une ordonnance visant la constitution et l'organisation du clergé militaire.

Durant le processus parlementaire d'adoption et de publication de la loi de délégation législative, le processus parlementaire concernant le projet de loi portant constitution et organisation du clergé militaire, déjà adopté par la Chambre des députés,

https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=1148, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

⁷ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique

<https://www.senat.ro/legis/PDF/1999/99L175FC.pdf?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

⁸ Voir la fiche du processus législatif concernant l'initiative législative L n° 175/1999 sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?AllowPaging=1#ListaDocumente>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

⁹ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique

<https://www.senat.ro/legis/PDF/2000/00L199HG.PDF?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

¹⁰ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique

<https://www.senat.ro/legis/PDF/2000/00L199FG.PDF?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

¹¹ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique

<https://www.senat.ro/legis/PDF/2000/00L199FC.pdf?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

¹² Voir la fiche du processus législatif concernant l'initiative législative PL n° 286/2000 sur la page web officielle de la Chambre des députés, à l'adresse électronique

https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=1748, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

¹³ Voir la fiche du processus législatif concernant l'initiative législative L n° 199/2000 sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?AllowPaging=1#ListaDocumente>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

¹⁴ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique

<https://www.senat.ro/legis/PDF/2000/00L199FS.pdf?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

¹⁵ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique

<https://www.senat.ro/legis/PDF/2000/00L199CM.pdf?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

¹⁶ Voir la note n° 12, *supra*.

¹⁷ Voir la note n° 13, *supra*.

¹⁸ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 331 du 17.07.2000.

continue au Sénat, le projet de loi étant transmis pour avis aux commissions parlementaires concernées le 06.06.2000, deux rapports - favorables - étant rédigés les 19.06.2002 et 06.07.2000¹⁹.

Le 31.08.2000, en plein processus législatif d'adoption du projet de loi portant constitution et organisation du clergé militaire, le Gouvernement adopte l'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 portant constitution et organisation du clergé militaire, qui est publiée le 03.09.2000 et entre en vigueur le même jour. Avant l'adoption de l'ordonnance, le 29.08.2000, dans son Avis n° 913/2000²⁰, le Conseil législatif a attiré l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il existe déjà un projet de loi ayant le même objet, qui a été avisé auparavant par le Conseil législatif, qui a déjà été voté par la Chambre des députés et qui est déjà enregistré sur le rôle du Sénat pour débats et vote. Le 01.09.2020, par l'Arrêté n° E.283/2000²¹, le Gouvernement transmet au Sénat pour adoption le projet de loi pour approbation de l'Ordonnance n° 106/2000.

Durant le déroulement du processus législatif visant le projet de loi d'approbation de l'ordonnance portant constitution et organisation du clergé militaire, le processus législatif visant le projet de loi portant constitution et organisation du clergé militaire continue et aboutit. Le 06.09.2000 le troisième et dernier avis favorable d'une commission parlementaire est déposé et le 14.09.2000 le projet de loi est adopté par le Sénat²². La forme du projet de loi voté par le Sénat²³ prévoit l'abrogation de l'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 (cette disposition n'existe pas dans la forme votée auparavant par la Chambre des députés, car à l'époque l'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 n'existait pas). Dans son Rapport du 28.09.2000²⁴, la Commission parlementaire de médiation propose l'adoption du projet de loi dans la forme adoptée par le Sénat. La Loi portant constitution et organisation du clergé militaire, dans sa forme proposée par la Commission parlementaire de médiation, est votée, dans des séances séparées, par le Sénat le 02.10.2000²⁵ et par la Chambre des députés le 03.10.2000²⁶, étant publiée le 13.11.2000 et entrant en vigueur 60 jours après publication. Par l'entrée en vigueur de la Loi n° 195/2000, l'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 est abrogée.

En tenant compte de cette abrogation, le processus législatif visant l'approbation de l'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 change de nature, en se transformant en un processus de rejet de ladite ordonnance. Le 01.03.2001 le Sénat adopte le projet de loi portant rejet de l'ordonnance²⁷, la même solution étant adoptée le 10.05.2001 par la

¹⁹ Voir la note n° 8, *supra*.

²⁰ Document publié en ligne sur la page web officielle de la Chambre des députés, à l'adresse électronique <https://www.cdep.ro/proiecte/2001/100/70/5/cl175.pdf>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

²¹ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/PDF/2000/00L263HG.PDF?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

²² Voir la note n° 8, *supra*.

²³ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/PDF/1999/99L175FS.pdf?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

²⁴ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/PDF/1999/99L175CM.pdf?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

²⁵ Voir la note n° 8, *supra*.

²⁶ Voir la note n° 6, *supra*.

²⁷ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/PDF/2000/00L263FS.PDF?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

Chambre des députés²⁸, s'agissant après promulgation de la Loi n° 286/2001 concernant le rejet de l'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 portant constitution et organisation du clergé militaire²⁹.

B. Les conséquences juridiques

L'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 et la Loi n° 195/2000 ont exactement le même objet et, dans l'immense majorité des cas, contiennent des solutions juridiques similaires et des textes ayant la même rédaction.

L'initiative législative a appartenu au Gouvernement et elle s'est manifestée sous la forme d'un projet de loi, avec lequel le Gouvernement a saisi la Chambre des députés.

Quand le processus législatif était en cours, le projet de loi étant déjà adopté par la Chambre des députés et transmis au Sénat, le Gouvernement a transmis au Parlement un projet de loi afin d'être habilité à adopter des ordonnances durant la vacance parlementaire de l'été 2000. De bonne foi, le Gouvernement n'a pas inclus la matière du clergé militaire parmi celles pour lesquelles il demandait la délégation législative. Toutefois, suite à un amendement, la forme finale de la loi d'habilitation autorise le Gouvernement à adopter une ordonnance visant le clergé militaire.

Une délégation législative est une simple faculté, et non pas une obligation pour le Gouvernement, qui n'est pas obligé d'adopter une ordonnance, même s'il en a été habilité. En agissant de bonne foi et en respectant le principe de coopération loyale entre les autorités constitutionnelle et la compétence primaire du Parlement en matière de légifération, vu qu'une initiative législative d'origine gouvernementale (reflétant donc la position du Gouvernement) se trouvait déjà sur l'agenda du Parlement et que le processus législatif n'était pas bloqué (le projet de loi était déjà adopté par la Chambre des députés, tandis qu'au Sénat le processus découlait normalement et sans retards, 2 des 3 commissions parlementaires compétentes ayant déjà rendu leurs avis favorables), le Gouvernement n'aurait pas dû adopter une ordonnance en la matière, ayant exactement le même objet et un contenu dans son immense majorité similaire à celui de son propre projet de loi. Au surplus, avant l'adoption de l'ordonnance, la similarité de l'objet entre le projet de loi et l'ordonnance et l'étape procédurale avancée du projet de loi au Parlement ont été signalées au Gouvernement par le Conseil législatif, mais le Gouvernement n'en a pas tenu compte. Il est vrai que le Gouvernement qui a demandé au Parlement, en 1999, l'adoption du projet de Loi portant constitution et organisation du clergé militaire n'est pas le même que le Gouvernement qui a adopté, en 2000, l'Ordonnance portant constitution et organisation du clergé militaire, mais en réalité il s'agit des mêmes partis politiques de gouvernement disposant de la même majorité parlementaire et le nouveau Gouvernement n'a pas désavoué le projet de loi préparé par l'ancien Gouvernement et se trouvant en procédure parlementaire ; en outre, l'ordonnance de 2000 est presque identique au projet de loi de 1999, donc il n'existe aucune volonté politique ou juridique de changer la solution législative, situation qui aurait justifiée l'adoption de l'ordonnance en 2000, en dépit de l'existence du projet de loi de 1999 en cours d'adoption.

²⁸ Document publié en ligne sur la page web officielle de la Chambre des députés, à l'adresse électronique <https://www.cdep.ro/proiecte/2001/100/70/5/cd175.pdf>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

²⁹ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 304 du 08.06.2001.

Il faut toutefois souligner que, de bonne foi cette fois-ci, le Gouvernement a transmis l'ordonnance et le projet de loi d'approbation de l'ordonnance au Sénat (et non pas à la Chambre des députés), où se trouvait déjà le projet de loi antérieur ayant le même objet, après l'approbation par la Chambre des députés. Selon les règles constitutionnelles en vigueur *illo tempore* (art. 73 alinéas (3) et (5) de la Constitution de la Roumanie dans sa forme originaire, avant la révision de 2003), en 1999 (date de l'envoi par le Gouvernement au Parlement du projet de loi sur le clergé militaire) et en 2000 (date de l'envoi par le Gouvernement au Parlement du projet de loi d'approbation de l'ordonnance sur le clergé militaire) le Gouvernement avait le pouvoir de choisir librement l'une ou l'autre des Chambres du Parlement pour y déposer un projet de loi (y compris un projet de loi portant approbation d'une ordonnance). En 1999, le Gouvernement a choisi de saisir la Chambre des députés avec le projet de loi sur le clergé militaire. En 2000, même s'il aurait pu faire la même chose en vertu de sa pratique antérieure, le Gouvernement a toutefois agit, dans cette question, de bonne foi, en transmettant au Sénat le projet de la loi d'approbation de l'ordonnance sur le clergé militaire, car c'était au Sénat où se trouvait aussi son projet de loi de 1999 sur le clergé militaire, qui avait déjà été auparavant approuvé par la Chambre des députés.

Le Sénat a agi de manière logique et correcte. En étant en même temps investi avec le projet de loi sur le clergé militaire, déjà voté par la Chambre des députés, et avec le projet de loi d'approbation de l'ordonnance sur le clergé militaire, donc de deux actes normatifs primaires ayant le même initiateur (le Gouvernement), le même objet (le clergé militaire) et un contenu et une rédaction presque identiques, le Sénat a donné préférence au projet de loi (expression du pouvoir législatif primaire, en plus déjà voté par une Chambre du Parlement), et non pas à l'ordonnance (expression du pouvoir législatif dérivé). Par conséquent, finalement le Parlement a adopté la loi sur le clergé militaire, qui inclut une disposition d'abrogation de l'ordonnance sur le clergé militaire, et postérieurement a adopté une loi de rejet de la même ordonnance (déjà abrogée antérieurement).

Par rapport à l'objet de réglementation (le clergé militaire), on n'est pas dans le domaine (exhaustif) de la loi organique, mais dans celui (de droit commun) de la loi ordinaire et, donc, de l'ordonnance (simple) du Gouvernement. Ainsi, selon la forme en vigueur *illo tempore* de la Constitution, seulement le régime général des cultes religieux - art. 72 alinéa. (3) para. n)³⁰ - et la structure du système national de défense, l'organisation de l'armée et des autres composantes des forces armées et le statut des cadres militaires - art. 117 alinéas (2) et (3)³¹ - font partie du domaine de la loi organique. La matière du clergé militaire ne constitue qu'une matière spéciale et ponctuelle, à la fois par rapport à la matière des cultes religieux qu'à la matière des forces armées, donc elle ne réclame pas une loi organique. C'est ainsi que la Loi portant constitution et organisation du clergé militaire a été adoptée comme loi ordinaire, que le Parlement a pu déléguer au Gouvernement l'adoption

³⁰ Voir aussi : I. Vida, Articolul 72 - Comentariu [Article 72 - Commentaire], in M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituția României - comentată și adnotată [Constitution de la Roumanie - commentée et annotée], Régie autonome Le Moniteur Officiel, Bucarest, 1992, pp. 166 - 169 ; V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, Constituția României - comentată și adnotată [Constitution de la Roumanie - commentée et annotée], Lumina Lex, Bucarest, 1997, pp. 230 - 232.

³¹ Voir aussi : A. Iorgovan, Articolul 117 - Comentariu [Article 117 - Commentaire], in M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, op. cit., pp. 263 - 267 ; V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, op. cit., pp. 358 - 359.

d'une ordonnance en la matière, que l'ordonnance a pu être adoptée et c'est toujours ainsi que la loi de rejet de l'ordonnance est aussi une loi ordinaire.

La succession rapide de l'ordonnance et de la loi a fait que l'ordonnance ne soit en vigueur que moins de 4 mois et demi, car elle est entrée en vigueur le 03.09.2000 (date de sa publication, en l'absence d'une disposition expresse contraire dans l'ordonnance) et est restée en vigueur jusqu'à la fin d'une période de 60 jours après le 13.11.2000 (date de la publication de la loi qui l'abroge, qui prévoit dans son art. 29 que la loi entre en vigueur 60 jours après sa publication).

Le fait que la loi et l'ordonnance (abrogée par la loi) ont été adoptées presque simultanément, qu'elles ont été préparées par le Gouvernement (ayant la même couleur politique et disposant de la même majorité parlementaire), qu'elles ont le même objet de réglementation et un contenu et une rédaction presque identiques font que l'interprétation de la loi (qui est à présent en vigueur) peut et doit se faire aussi en relation avec l'ordonnance (abrogée par cette loi non pas parce qu'il s'agit d'une nouvelle solution normative, mais pour que deux actes ayant la même force juridique et des solutions quasi identiques, adoptées presque simultanément, ne soient pas tous les deux en vigueur).

Ainsi, l'interprétation de la Loi n° 195/2000 (en vigueur) doit être faite en comparant ses solutions avec celles de l'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 (abrogée). Par exemple, la solution de la loi - art. 23 alinéa (1^{er}) - est différente de celle de l'ordonnance - art. 23 alinéa (1^{er}) - en ce qui concerne la compétence des tribunaux militaires pour juger les prêtres militaires.

L'interprétation de la loi (en vigueur) doit tenir compte non seulement du contenu, mais aussi du contexte de l'adoption de l'ordonnance. Ainsi, l'ordonnance a été adoptée en vertu de la Loi n° 125/2000. Or, dans cette loi, parmi les matières pour lesquelles le Gouvernement a été habilité à adopter des ordonnances, on retrouve séparément « Défense, ordre public et sécurité nationale » - art. 1^{er} para. G - et « Cultes » - art. 1^{er} para. U. Comme l'adoption d'une ordonnance visant la constitution et l'organisation du clergé militaire figure au para. G, et non pas au para. U de l'art. 1^{er} de la loi d'habilitation, il en résulte que le législateur a considéré que cette matière relève principalement de celle des forces armées, et seulement accessoirement de celles des cultes religieux. Vu notre conclusion *supra* sur l'interprétation de la loi conjointement avec l'ordonnance (y compris son contexte), il en résulte que la loi (actuellement en vigueur) doit être interprétée comme reflétant la même conception juridique, à savoir le fait que, tout en étant une institution juridique mixte (visant les forces armées et les cultes religieux), le clergé militaire est principalement une institution juridique visant les forces armées et seulement accessoirement une institution juridique concernant les cultes religieux.

Enfin, pour les mêmes raisons, l'interprétation de la loi (en vigueur) doit être faite non seulement à la lumière de l'exposé des motifs de la loi³² et de l'avis du Conseil législatif portant sur le projet de loi (l'Avis du Conseil législatif n° 400/1999³³), mais aussi à la lumière de l'exposé des motifs de l'ordonnance³⁴ et de l'avis du Conseil législatif sur le projet de

³² Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/PDF/1999/99L175EM.PDF?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

³³ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/PDF/1999/99L175LG.PDF?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

³⁴ Document publié en ligne sur la page web officielle du Sénat, à l'adresse électronique <https://www.senat.ro/legis/PDF/2000/00L263EM.PDF?nocache=true>, consultée la dernière fois le 07.12.2024.

l'ordonnance (l'Avis du Conseil législatif n° 913/2000³⁵).

II. LES REGLEMENTS ADMINISTRATIFS

L'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 et la Loi n° 195/2000 prévoient l'adoption des règlements administratifs d'application, au niveau gouvernemental, comme au niveau ministériel, mais le partage entre les règles secondaires (les règlements gouvernementaux) et les règles tertiaires (les règlements ministériels) n'est pas logique (A), tout en existant des matières sans règles (B).

A. Une hiérarchie renversée

L'Ordonnance n° 106/2000 et la Loi n° 195/2000 prévoient des solutions juridiques identiques (même les numéros des articles sont les mêmes) pour l'adoption des règlements administratifs d'application.

L'adoption d'un arrêté du Gouvernement est prévue dans une seule hypothèse, celle concernant le règlement pour la description de l'uniforme des prêtres militaires - art. 6 alinéa (2). Aucun délai d'adoption de l'arrêté du Gouvernement n'est prévu. En exécution de cette disposition législative, le Gouvernement a adopté l'Arrêté n° 774/2004 pour l'approbation du Règlement portant description de l'uniforme militaire clérical et des enseignes distinctifs et d'hiérarchisation spécifiques au clergé militaire du Ministère de la défense nationale³⁶. Ce règlement a été adopté en vertu de la loi, plusieurs années après l'abrogation de l'ordonnance et l'entrée en vigueur de la loi.

Quant aux règlements ministériels (et assimilés, à savoir adoptés par des autorités administratives autonomes), l'ordonnance et la loi prévoient plusieurs matières :

- décision ministérielle du ministre de la défense nationale, respectivement du ministre des affaires intérieures, concernant le règlement d'organisation et de fonctionnement du service d'assistance religieuse³⁷, respectivement décision du directeur du chef du Service roumain de renseignements, respectivement du chef du Service

³⁵ Voir la note n° 20, *supra*.

³⁶ Publié dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 478 du 28.05.2004.

³⁷ L'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000 et la Loi n° 195/2000 imposent cette solution normative également pour le Ministère de la justice, visant la Direction générale pénitentiaire. Aux dates d'entrée en vigueur de l'ordonnance, puis de la loi, la Direction générale pénitentiaire du Ministère de la justice était une structure militaire, composée de militaires (art. 2 et art. 3 de la Loi n° 21/1990 portant transfert de la Direction générale pénitentiaire du Ministère de l'intérieur en subordination du Ministère de la justice, publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 113 du 16.10.1990). Postérieurement, la Direction générale pénitentiaire a été transformée en Administration nationale pénitentiaire et démilitarisée (art. 3 alinéa (1^{er}) de la Loi n° 293/2004 portant Statut des fonctionnaires publics de l'Administration nationale pénitentiaire, publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 581 du 30.06.2004 et republiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 628 du 22.09.2009, puis dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 264 du 10.04.2014), le statut actuel de fonctionnaire civile des policiers de l'administration pénitentiaire étant prévu par la loi en vigueur (art. 1^{er} de la Loi n° 145/2019 portant statut des policiers de l'administration pénitentiaire, publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 63 du 30.07.2019). En vertu de l'art. 1^{er} alinéa (1^{er}) de la Loi n° 195/2000, les prêtres militaires exercent leurs fonctions dans les structures des forces armées, donc après la démilitarisation de l'Administration nationale pénitentiaire (la seule structure militaire du Ministère de la justice), en 2004, il n'existe plus de clergé militaire au sein du Ministère de la justice.

d'informations externes, respectivement du chef du Service de garde et de protection, respectivement du chef du Service des télécommunications spéciales, concernant le règlement d'organisation et de fonctionnement d'une structure interne en matière d'assistance religieuse, visant l'organisation, la composition et les attributions dudit service ou de ladite structure - art. 10 ;

- décision ministérielle ou de l'autorité administrative autonome, adoptée conjointement avec les cultes religieux, concernant les sanctions disciplinaires pour les prêtres militaires et les organes compétents à les infliger - art. 20 alinéa (2) ;

- décision ministérielle ou de l'autorité administrative autonome, adoptée conjointement avec les cultes religieux, concernant les cas fautifs de cessation de la qualité de prêtre militaire - art. 22 para. f) ;

- décision ministérielle ou de l'autorité administrative autonome concernant l'évidence, la sélection, l'emploi, la promotion et la notation des prêtres militaires - art. 25.

L'ordonnance, puis la loi imposent, seulement pour la décision ministérielle (émise par le Ministère de la défense nationale et par le Ministère des affaires intérieures) visant le règlement d'organisation et de fonctionnement du service d'assistance religieuse, un délai de 60 jours après son entrée en vigueur, pour l'adoption dudit règlement.

Il n'est pas normal que les décisions ministérielles (ou assimilées) concernant la discipline militaire des prêtres militaires (les sanctions disciplinaires militaires, les organes compétents et les cas de cessation fautive de la qualité de prêtre militaire) soient adoptées conjointement avec les cultes religieux. L'art. 14 de la loi (comme de l'ordonnance) prévoit que les prêtres militaires sont subordonnés, du point de vue administratif militaire, aux chefs militaires, et du point de vue spirituel ecclésiastique à la hiérarchie ecclésiastique. À son tour, l'art. 23 alinéa (1^{er}) de la loi (et de l'ordonnance) prévoit l'hypothèse spécifique de la compétence des tribunaux ecclésiastiques, pour la violation des règles religieuses. Ainsi étant, pour la violation des règles religieuses, un prêtre militaire peut être sanctionné par les tribunaux ecclésiastiques ou par d'autres organes de son culte religieux (y compris avec une sanction l'empêchant d'être prêtre, ce qui attire la cessation *eo ipso* de la qualité de prêtre militaire). Séparément, pour la violation des règles de la discipline militaire, un prêtre militaire peut être sanctionné par les autorités militaires (y compris avec la fonction de la destitution de la qualité de membre des forces armées, ce qui attire *eo ipso* la cessation de la qualité de prêtre militaire), mais il n'est pas conforme au principe de séparation entre l'État et les cultes religieux que les règles de discipline et de sanctions militaires pour les prêtres militaires soient adoptées par les autorités militaires conjointement avec les cultes religieux.

Concrètement, les décisions ministérielles sont :

- la Décision du ministre de la défense nationale n° M.149/2000 pour l'approbation du Règlement portant organisation et fonctionnement de l'assistance religieuse dans l'armée³⁸, abrogée et remplacée par la Décision du ministre de la défense nationale n° M.2/2014 pour l'approbation du Règlement portant assistance religieuse dans l'Armée de la Roumanie³⁹, modifiée par la Décision du ministre de la défense nationale n° M.158/2023⁴⁰ ;

- la décision du ministre de la défense nationale n° M.109/2009 pour l'approbation

³⁸ La décision a été classée secret défense et n'a pas été publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*.

³⁹ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 43 du 20.01.2014.

⁴⁰ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 704 du 01.08.2023.

du Règlement des uniformes militaires de l'Armée de la Roumanie⁴¹ - art. 122 -, abrogée et remplacée par la décision du ministre de la défense nationale n° M.72/2012 pour l'approbation du Règlement portant description, composition et utilisation en temps de paix des uniformes militaires du personnel du Ministère de la défense nationale⁴² - art. 6 paras. (1^{er}) et (7) -, abrogée et remplacée par la Décision du ministre de la défense nationale n° M.38/2018 pour l'approbation du Règlement portant description, composition et utilisation en temps de paix des uniformes militaires du personnel du Ministère de la défense nationale⁴³ - art. 5 paras. (1^{er}) et (8) -, abrogée et remplacée par la Décision du ministre de la défense nationale n° M.27/2021 pour l'approbation du Règlement portant description, composition et utilisation en temps de paix des uniformes militaires du personnel du Ministère de la défense nationale⁴⁴ - art. 5 paras. (1^{er}) et (7) ;

- la Décision du ministre de l'administration et de l'intérieur n° 296/2011 pour l'approbation du Règlement portant organisation et fonctionnement de la Direction d'information et des relations publiques⁴⁵ - art. 2 alinéa (1^{er}), art. 4 alinéa (1^{er}) para. 5, art. 8, art. 9 paras. o) et t) et art. 20 - art. 22 du Règlement -, abrogée et remplacée par la Décision du ministre des affaires intérieures n° 54/2013 pour l'approbation du Règlement portant organisation et fonctionnement de la Direction d'information et des relations publiques⁴⁶ - art. 2 alinéa (2), art. 6, art. 9 para. v), art. 13 et art. 23 du Règlement et paras. A.4.1. et A.4.2. de l'annexe n° 3 au Règlement -, abrogée et remplacée par la Décision du ministre des affaires intérieures n° 148/2014 pour l'approbation du Règlement portant organisation et fonctionnement de la Direction d'information et des relations publiques⁴⁷ - art. 4 alinéa (1^{er}) para. 4, art. 9 para. v) et art. 20 - art. 22 du Règlement et paras. A.4.1. et A.4.2. de l'annexe n° 3 au Règlement -, abrogée et remplacée par la Décision du ministre des affaires intérieures n° 15/2015 pour l'approbation du Règlement portant organisation et fonctionnement de la Direction d'information et des relations publiques⁴⁸, modifiée par la Décision n° 208/2016⁴⁹ - art. 4 alinéa (1^{er}) para. 4 (para. 5 après modification), art. 9 para. x) et art. 20, art. 21 (abrogé par la modification) et art. 22 du Règlement et annexe n° 2 au Règlement.

Du point de vue de la hiérarchie des règlements administratifs, la première anomalie est représentée par le règlement concernant l'uniforme militaire des prêtres militaires, que l'art. 6 alinéa (2) de la loi (comme de l'ordonnance) fixe au niveau d'un arrêté du Gouvernement.

Or, pour les militaires en général, l'uniforme militaire n'est pas régi par un arrêté du Gouvernement, mais par des décisions ministérielles (ou des autorités administratives autonomes). Ainsi, en vertu de l'art. 2 alinéa (5) de l'Ordonnance du Gouvernement n° 51/1994 portant les droits d'équipement et matériaux attachés aux équipements, en temps de paix, du personnel du secteur de la défense nationale, de l'ordre publique et de la

⁴¹ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 739 du 30.10.2009.

⁴² Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 497 du 19.07.2012.

⁴³ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n°s 307 et 307 bis du 05.04.2018.

⁴⁴ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 152 du 15.02.2021.

⁴⁵ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 33 du 16.01.2012.

⁴⁶ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 295 du 23.05.2013.

⁴⁷ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 774 du 24.10.2014.

⁴⁸ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 127 du 19.02.2015.

⁴⁹ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 1064 du 29.12.2017.

sécurité nationale⁵⁰, les règlements concernant les uniformes militaires sont approuvés par des décisions ministérielles (du ministre de la défense nationale et, respectivement, du ministre de l'intérieur) ou équivalente (des chefs des services de renseignements, autorités administratives militaires autonomes).

Il n'existe aucune justification rationnelle pour que les uniformes militaires des militaires soient prévus par des décisions ministérielles (ou équivalentes), tandis que les uniformes militaires des prêtres militaires (qui ne bénéficient que d'une équivalence avec les militaires, selon l'art. 15 de la Loi n° 195/2000) soient prévus par un acte avec une force juridique supérieure, à savoir un arrêté du Gouvernement.

Il faut préciser que le projet de loi disposait que l'uniforme des prêtres militaires est fixé par décision ministérielle, mais le para. 5 de l'Avis du Conseil législatif n° 400/1999⁵¹ a suggéré un arrêté du Gouvernement, pour que l'uniforme militaire clérical soit commune.

En outre, en dépit du fait que l'art. 6 alinéa (2) de la Loi n° 195/2000 prévoit que l'uniforme militaire des prêtres militaires est fixé par un arrêté du Gouvernement et malgré l'adoption de l'Arrêté du Gouvernement n° 774/2004, le ministre de la défense nationale, dans la Décision n° M.109/2009, qui concerne tous les uniformes militaires de l'armée, a inclus une disposition expresse sur l'uniforme militaire des membres du clergé militaire, en se fondant sur la compétence de droit commun du ministre de la défense nationale d'adopter, par décision ministérielle, les règles sur les uniformes militaires. La solution est illégale, la règle législative spéciale sur l'adoption des règles pour les uniformes militaires des prêtres militaires par arrêté du Gouvernement devant s'appliquer prioritairement devant la règle législative de droit commun sur l'adoption des règles visant les uniformes militaires par décision ministérielle. Quant aux décisions ministérielles successives sur les uniformes de l'armée, postérieures à la Décision n° M.109/2009, elles ne contiennent, pour l'uniforme militaire clérical, qu'une norme de renvoi à l'Arrêté du Gouvernement n° 774/2004.

Toujours du point de vue de la hiérarchie des règles juridiques, il n'est pas du tout normal que d'éléments essentiels du statut des membres du clergé militaire (le recrutement, la carrière, la discipline) soient régis par des règles juridiques tertiaires (des décisions ministérielles ou équivalentes). *In concreto*, le seul acte réglementaire en la matière publié est le Règlement portant assistance religieuse dans l'Armée de la Roumanie, approuvée par la Décision du ministre de la défense nationale n° M.2/2014 et modifiée par la Décision du ministre de la défense nationale n° M.158/2023, applicable uniquement pour le clergé militaire du Ministère de la défense nationale. Ce Règlement contient des dispositions très importantes (dont l'importance dépasse le niveau d'une décision ministérielle) sur le recrutement, l'embauche, l'évaluation, la promotion et les sanctions, les organes et la procédure disciplinaires militaires, visant les membres du clergé militaire.

B. L'absence de solutions

L'analyse combinée des règles primaires (l'Ordonnance du Gouvernement n° 106/2000, puis la Loi n° 195/2000) et des règles secondaires (l'Arrêté du Gouvernement n° 774/2004) et tertiaires (les décisions du ministre de la défense nationale et du ministre des affaires intérieures) montre aussi l'existence des zones qui échappent à toute règle juridique.

⁵⁰ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 242 du 29.08.1994.

⁵¹ Voir la note n° 33, *supra*.

Dans la législation (les règles primaires), comme dans les règlements (les règles secondaires et tertiaires), il n'existe aucun critère quant au nombre de prêtres militaires (dans la structure du personnel et au moment du recrutement) par rapport à chaque culte religieux. En d'autres termes, aucune règle ne fixe le nombre de prêtres militaires de chaque culte religieux.

Selon le para. 7 de l'Avis du Conseil législatif n° 700/1999⁵², la forme initiale du projet de loi contenait une disposition selon laquelle la composition du clergé militaire doit refléter proportionnellement le poids de chaque culte religieux dans la configuration religieuse de la population. La critique du Conseil législatif était que le poids de chaque culte religieux au niveau de la population nationale peut être différent du poids de chaque culte religieux au niveau de chaque composante des forces armées. C'est pour cela que le Conseil législatif a proposé soit la suppression de la règle, soit une formulation plus explicite. La solution finale a été celle de la suppression de la règle.

Ni le règlement approuvé par décision du ministre de la défense nationale, contenant les règles sur le recrutement des membres du clergé militaire, ne contient aucune règle quant à la proportion des prêtres militaires appartenant à des cultes religieux différents.

Or, on arrive ainsi à un vide législatif et à une solution législative qui manque de prévisibilité. Il n'existe aucune règle quant à l'appartenance des prêtres militaires à un certain culte religieux déterminé, donc la composition du clergé militaire (le nombre des prêtres militaires et les postes des prêtres militaires vacants pour lesquelles des recrutements sont décidés) peut s'avérer discrétionnaire (en disproportion manifeste avec la composition religieuse des membres de chaque composante des forces armées, voir même l'existence des prêtres militaires appartenant tous à un seul et même culte religieux).

Les règles secondaires (contenues dans l'Arrêté du Gouvernement n° 774/2004) sont aussi très incomplètes, à la fois quant aux forces armées et quant aux cultes religieux.

Malgré le fait que le clergé militaire existe dans toutes les composantes des forces armées et que le para. 5 de l'Avis du Conseil législatif n° 700/1999⁵³ a suggéré que le règlement sur les uniformes militaires cléricales soit approuvé par Arrêté du Gouvernement afin que cet uniforme soit la même pour tous les prêtres militaires (solution figurant dans la forme votée de la loi), le Règlement approuvé par l'Arrêté du Gouvernement n° 774/2004 ne concerne que les uniformes militaires des prêtres militaires du Ministère de la défense nationale - titre et art. 1^{er} alinéa (1^{er}). Le clergé militaire du Ministère des affaires intérieures et des 4 services secrets militaires autonomes n'est pas visé par ce règlement.

De plus, ce règlement porte uniquement sur les prêtres militaires chrétiens – art. 3, annexe 1^{ère} et annexe 2. Or, selon les points n°s 16 et 17 de l'annexe à la Loi n° 489/2006 portant liberté religieuse et régime général des cultes⁵⁴, à la date de l'entrée en vigueur de la loi, deux cultes religieux non chrétiens existaient (la Fédération des communautés juives de Roumanie et le Culte musulman) et à l'avenir d'autres peuvent être créés. Il n'existe aucune uniforme militaire (quant aux signes distinctifs) pour les éventuels membres du clergé militaire appartenant au culte judaïque ou au culte musulman.

⁵² Voir la note n° 33, *supra*.

⁵³ Voir la note n° 33, *supra*.

⁵⁴ Publiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 11 du 08.01.2007 et republiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 201 du 21.03.2014, rectifiée dans le *Moniteur Officiel de la Roumanie*, I^{re} partie, n° 387 du 26.05.2014.

CONCLUSIONS

En conclusion, on constate que le cadre normatif applicable au clergé militaire est représenté par une loi (qui a remplacé une ordonnance du Gouvernement adoptée durant la même période), en tant que source primaire, par un arrêté du Gouvernement, en tant que source secondaire, et par plusieurs décisions des ministres de la défense nationale et des affaires intérieures, comme sources tertiaires.

L'adoption presque simultanée d'une ordonnance et d'une loi (la dernière abrogeant la première) constitue une violation, par le Gouvernement, du principe de coopération loyale et de la position du Parlement en tant qu'organe législatif et a comme conséquence l'interprétation de la loi systématiquement avec l'ordonnance.

Quant aux sources réglementaires, leur hiérarchie ne correspond pas toujours à l'importance des matières traitées.