

## LES COMPETENCES DU JUGE CONSTITUTIONNEL ROUMAIN

Mircea CRISTE\*

**ABSTRACT:** *The law review, as it was organized in Romania by the constitutional power in 1923 and 1991, is a concentrated control. Entrusted by the Constitution of 1923 in Plenum of the highest Court, it is according to the current Constitution to a special and specialized body, largely inspired by the European model of the constitutional courts.*

*By choosing the European model, the Constitutional Court has strengthened skills relative to what it had in the period before the war.*

*These are mostly skills in the political field, determined by the fact that the Constitutional Court is a judicial-political body.*

*On the other hand, while the law review existing under the Constitution of 1923 was a posterior control, the Court exercises both a posteriori control as a priori.*

*The study presents in a comparative perspective the competences of these two constitutional jurisdictions, proposing a classification which takes into consideration the nature of the constitutional instance.*

**KEYWORDS:** *constitutional jurisdiction, law review, a posteriori control, a priori control.*

**JEL CLASSIFICATION:** *K 4, K 39*

Le contrôle de constitutionnalité, tel qu'il a été organisé en Roumanie par le pouvoir législatif en 1923 et 1991, est un contrôle concentré. Confié par la Constitution de 1923 aux Sections Réunies de la Cour de cassation, il revient selon l'actuelle Constitution à un organe spécial et spécialisé, largement inspiré du modèle européen des cours constitutionnelles.

En choisissant le modèle européen, la Cour constitutionnelle a des compétences renforcées par rapport à ce qu'on a connu dans la période de l'avant guerre. Ce sont surtout des compétences dans le domaine politique, déterminées par le fait que la Cour constitutionnelle est un organe politique-juridictionnel.

D'autre part, alors que le contrôle de constitutionnalité existant sous la Constitution de 1923 était un contrôle postérieur, la Cour exerce tant un contrôle *a posteriori* qu'*a priori*.

---

\* Professeur des universités, docteur en droit, Faculté de droit et sciences administratives de l'Université d'Ouest, Timisoara, Roumanie.

D'illustres spécialistes du droit constitutionnel avaient mis en évidence, à maintes occasions, les traits qui caractérisent le contrôle des lois exercé par un organe judiciaire par rapport à celui réalisé par un organe spécialisé. Telle est la dimension politique qu'a ce dernier, car il s'agit d'un organe placé entre les pouvoirs et qui n'est pas exclusivement ni essentiellement juridictionnel, selon l'expression du professeur Deleanu.

C'est cette particularité qui nous a amené à regrouper les attributions des organes qui avaient réalisé, et réalisent encore, le contrôle de constitutionnalité en Roumanie, en fonction de leurs traits politiques ou juridictionnels.

## I. ATTRIBUTIONS À DOMINANTE POLITIQUE

Le contrôle de constitutionnalité est un contrôle sur le législatif, sur les actes adoptés par celui-ci et, dans une moindre mesure, sur l'exécutif, en ce qui concerne l'institution du Président de la République et les ordonnances du Gouvernement.

Ainsi ce type de contrôle n'est pas limité au seul domaine juridique, mais connaît aussi l'empreinte du politique. C'est un trait caractéristique pour le contrôle de constitutionnalité, même si la dimension politique n'a pas la même intensité dans les pays qui se sont dotés d'un contrôle de constitutionnalité.

Si le contrôle juridictionnel des lois a été longtemps rejeté, c'était notamment à cause des compétences qu'il gagnait sur le plan politique. Cela a déterminé une évolution différente de la justice constitutionnelle, selon le type de contrôle.

### 1.- La dérive politique

Dans les pays où le pouvoir judiciaire s'est arrogé par voie prétorienne le droit de contrôler les lois, le juge est très soucieux de respecter la frontière entre judiciaire et politique, pour ménager les soupçons du législatif. En revanche, là où on a créé des cours constitutionnelles, qui sont en effet le résultat de la volonté du législatif, celles-ci interviennent avec une plus grande audace dans le politique. Le professeur Cappelletti a remarqué que "les Cours constitutionnelles centralisées n'ont pas les mêmes scrupules pour connaître des questions dont la Cour suprême des Etats-Unis ne voudrait pas connaître parce qu'elle considère qu'elles ont un caractère essentiellement politique"<sup>1</sup>.

**A. Par rapport à la Cour de cassation.** La confirmation en 1923 du contrôle de constitutionnalité s'est fait avec le plus grand respect du principe de la séparation des pouvoirs. La Cour de cassation a eu le droit de refuser l'application d'une loi qui contrevenait aux dispositions constitutionnelles, mais elle devait s'abstenir de toute ingérence dans les compétences du législatif.

La mission du pouvoir judiciaire, selon le professeur Negulescu, c'est de protéger les droits des citoyens, sans être appelé à diriger les deux autres pouvoirs et sans s'immiscer dans les débats politiques<sup>2</sup>.

Plus tard, en 1927, la Cour de cassation a décidé en sections réunies que "le pouvoir judiciaire ne peut pas usurper une prérogative du pouvoir législatif en examinant si la composition des Corps législateurs s'est fait ou non avec des citoyens roumains"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Mauro CAPPELLETTI, *Le pouvoir des juges*, Economica-P.U.A.M., Paris, 1990, p. 201.

<sup>2</sup> Paul NEGULESCU, *Curs de drept constitutional român*, Bucarest, 1927, pp. 497-498.

<sup>3</sup> Cour de cassation, Sec. Réunies, déc. du 23 juin 1927, *Pandectele saptamânale*, 1927, p. 621.

La seule matière dans laquelle il nous est permis de parler d'une attribution politique de la Cour de cassation est celle électorale, et seulement à partir de 1938. La Constitution que le Roi Charles II a octroyée aux roumains, donnait à la Haute Cour la compétence de valider les élections parlementaires pour les deux Chambres avant le jour prévu pour leur ouverture (art. 50 de la Constitution de 1938)<sup>4</sup>.

**B. Par rapport à la Cour constitutionnelle.** Pour Carl Schmitt la justice constitutionnelle n'était que de la politique déguisée en justice. C'est sans doute un jugement trop sévère, mais il exprime le lien qui existe entre la justice constitutionnelle et le politique, et ce lien est à observer dans le cas de la Cour roumaine aussi. Ayant à se prononcer sur la loi concernant les vétérans de guerre, le président de l'époque de la Cour constitutionnelle a déclaré que celle-ci ne pose pas un problème particulier d'ordre juridique, mais un problème d'ordre politique<sup>5</sup>.

Par rapport à l'ancienne Cour de cassation, les attributions à dominante politique de la Cour constitutionnelle roumaine sont plus nombreuses, bien qu'elle n'ait aucune compétence en matière d'élections parlementaires. Ce sont justement ces attributions qui ont été invoquées par la Commission qui a rédigé le projet de Constitution, et ce, pour justifier l'avantage d'un contrôle exercé par un organe spécial, et non par une instance judiciaire.

Avant toute analyse, il convient de souligner que les attributions de la Cour sont expressément énumérées dans l'article 146 de la Constitution et développées dans la loi n° 47 sur l'organisation de la Cour constitutionnelle et dans le Règlement que la Cour elle-même s'est octroyé.

Dans la rédaction des *Thèses préparatoires pour l'élaboration du projet de Constitution*, il fut prévu de laisser à la loi organique le droit de compléter les attributions de la Cour. Cela a provoqué une vive réaction de la Constituante, où la tentative a été critiquée sous motif que, étant donnée l'importance exceptionnelle qu'ait la Cour constitutionnelle, cette compétence déléguée pouvait faciliter une révision masquée de la Constitution<sup>6</sup>. On a argumenté aussi qu'il s'agit d'une porte ouverte à l'augmentation des attributions de la Cour et à l'apparition d'une situation "où une minorité peut dicter"<sup>7</sup>.

De même, les débats de la Constituante avaient réservé une place importante à une autre attribution qui fallait vêtir la Cour constitutionnelle : celle qui reconnaît à la Cour le droit pour trancher les conflits de compétence entre les autorités centrales et entre les autorités centrales et les autorités locales. À l'époque cette attribution a été critiquée sous motif "qu'il ne peut pas exister conflits de compétence entre les autorités locales et celles centrales, grâce aux garanties de la Constitution et au caractère unitaire de l'Etat"<sup>8</sup>.

Il semble bien qu'après une douzaine d'années, les parlementaires n'avaient plus les mêmes scrupules, ainsi que, refusées *illo tempore*, quelques unes de ces

<sup>4</sup> C'était la première fois en Roumanie que la Cour de cassation eut une telle compétence (voir Angela BACIU, *Rolul Constitutiei din 1923 in consolidarea unitatii nationale*, E.S.E., Bucarest, 1988, p. 190).

<sup>5</sup> Cristina TREPCEA, "Suspectata de verdicte politice, Curtea Constitutionala se explica", *Adevarul* du 20 mai 1994, p. 10.

<sup>6</sup> *Monitorul Oficial*, II n° 39 du 20 novembre 1991, p. 4.

<sup>7</sup> *Monitorul Oficial*, II, n° 18 du 16 mai 1991, p. 19. Dans la Constituante de 1991 les discussions visaient soit de donner à la Constituante le droit exclusif de préciser les attributions de la Cour constitutionnelle, soit d'abandonner à la loi organique la compétence pour établir l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour.

<sup>8</sup> Marian Enache, *Monitorul Oficial*, II, n° 18 du 16 mai 1991, p. 15.

compétences furent introduites à l'occasion de la révision constitutionnelle d'octobre 2003. Dans sa rédaction actuelle, la Constitution prévoit que la Cour statue sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques, sur demande du Président de la Roumanie, du président de l'une des deux Chambres, du Premier ministre ou du président du Conseil supérieur de la Magistrature (art. 146/e) et qu'elle remplit d'autres attributions prévues par la loi organique de la Cour (art. 146/l). Les autorités susceptibles d'être impliquées dans un tel conflit juridique sont celles prévues dans le titre III de la Constitution. Parmi ces autorités ils ne sont pas inclus ni les partis politiques, personnes morales de droit public qui contribuent à la formation de la volonté politique des citoyens (art. 8/2 de la Constitution), ni les groupes parlementaires, qui sont structures des Chambres parlementaires. Un éventuel conflit déclenché entre un parti politique ou un groupe parlementaire et une autorité publique ne fait pas partie de la catégorie des conflits qui sont soumis à la Cour constitutionnelle en vertu de l'art. 146/e de la Constitution.

Le conflit juridique de nature constitutionnelle entre les autorités publiques suppose des actes ou des actions concrètes par lesquels une ou plusieurs autorités s'arrogent des pouvoirs, des attributions ou des compétences qui appartient aux autres autorités publiques, ou des omissions des autorités publiques, telles que les déclinaisons de compétences ou le refus d'accomplir certains actes. Les opinions, les jugements de valeur ou les affirmations du titulaire d'un mandat de dignité publique visant autres autorités publiques ne constituent par elles mêmes des conflits juridiques entre les autorités publiques. Les opinions ou les propositions concernant la façon d'action d'une certaine autorité publique ou de ses structures, mêmes si elles sont critiques, ne provoquent pas des blocages institutionnels, si elles ne sont pas suivies des actions ou des inactions de nature à empêcher l'accomplissement des attributions constitutionnelles des dites autorités publiques. Telles opinions et ou propositions restent dans le cadre de la liberté d'expression des opinions politiques, avec les limitations prévues par l'art. 30/6 et 7 de la Constitution<sup>9</sup>.

D'autres compétences, prévues dans les *Thèses* et rejetées par la Constituante de 1991, n'ont plus été reprises en 2003. Ainsi fut celle qui faisait de l'instance constitutionnelle un juge électoral qui devrait statuer, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs. A cette occasion, les parlementaires ont exprimé encore une fois leur opposition, demandant que les mandats soient validés par la Commission électorale et, une fois le Parlement constitué, par les deux Chambres<sup>10</sup>. Ou la compétence reconnue à la Cour constitutionnelle de proposer au Président de la République d'initier une révision constitutionnelle (première thèse du titre V), compétence qui n'a pas été repris dans le texte final.

## **2.- Les attributions reconnues à la Cour constitutionnelle**

Lors des débats de la Constituante, la préférence d'accorder le contrôle de constitutionnalité à un organe spécial, fut justifiée notamment par la dimension politique

---

<sup>9</sup> DCC no. 53 du 28 janvier 2005.

<sup>10</sup> Hozsú Zoltan et René-Radu Policrat, *Monitorul Oficial*, II, n° 18 du 16 mai 1991, pp. 7 et 15. Les mandats parlementaires sont validés maintenant par chaque Chambre, dans la première séance, selon leurs Règlements.

qu'aurait ce contrôle. Par conséquent, on a reconnu à la Cour constitutionnelle roumaine, parmi d'autres compétences, de se prononcer sur la constitutionnalité des partis politiques, sur les initiatives législatives populaires et sur l'organisation d'un référendum, attributions qui sont importantes, sans doute, mais nous doutons qu'elles occuperont une place particulière dans l'activité de la Cour. En revanche, elles se distinguent des attributions relatives à l'institution du Président de la République, où la Cour intervient tant à son entrée en fonction, que lors des interruptions forcées du mandat.

**A. La Cour constitutionnelle et le pluralisme politique.** Une conséquence importante des événements de décembre 1989 a été l'écroulement du système du parti unique. Il en est résulté un processus galopant de création de partis politiques, qui a déterminé à son tour l'apparition de nombreuses contestations portant sur la constitutionnalité de certains partis.

Il s'imposait donc d'instituer un arbitre pour que le phénomène ne provoque pas de troubles dans la vie politique, et le plus indiqué était la Cour constitutionnelle. C'est ainsi qu'elle peut interdire, comme le Tribunal de Karlsruhe, par une décision insusceptible de recours, un parti politique qui, par son objectif ou par son activité, milite contre le pluralisme politique, les principes de l'Etat de droit ou la souveraineté, l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie (art. 40/2 de la Constitution).

Plusieurs voix se sont levées, soit pour proposer d'enlever cette compétence à la Cour constitutionnelle et de la donner à la Cour suprême de justice<sup>11</sup>, soit, inversement, pour proposer son élargissement aux contestations visant la constitutionnalité d'autres organisations que celles politiques<sup>12</sup>.

A notre avis, cette compétence ne constitue pas une raison suffisante pour affirmer que le contrôle de constitutionnalité exercé par un organe spécialisé est mieux adapté qu'un contrôle réalisé par les instances judiciaires. D'ailleurs, le pouvoir judiciaire a reçu le droit de contrôler la constitutionnalité des partis politiques à la fin de l'année 1989 déjà, par le décret-loi n° 8 qui a donné l'enregistrement des partis dans la compétence du Tribunal de Bucarest avec recours à l'ancienne Cour suprême de justice<sup>13</sup>. A cette date bien sûr, les principes de la future Constitution n'ont pas été énoncés, mais les conditions requises pour qu'un parti politique soit enregistré se sont retrouvées, autrement formulées, dans l'ancien article 37 (actuel art. 40) de la loi fondamentale. De plus, les dispositions de cet article venaient de compléter le décret-loi n° 8. Par conséquent, alors que le Tribunal confirme ou non l'apparition d'un nouveau parti sur la scène politique, il le fait en observant non seulement les conditions de forme, mais aussi la constitutionnalité de celui-ci.

L'organisation de partis politiques est réglementée maintenant par la loi n° 14/2003, qui elle prévoit aussi le droit du Tribunal de Bucarest de dissoudre un parti politique, parmi d'autres cas, alors que son but ou son activité est illicite ou contraire à l'ordre public ou bien alors que le but suivi par le parti est différent de celui inscrit dans son statut et dans son programme politique.

<sup>11</sup> *Monitorul Oficial*, II, n° 18 du 16 mai 1991, p. 15.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>13</sup> La proposition de laisser à la Cour suprême de justice le droit de statuer sur la constitutionnalité d'un parti politique était avancée dans la Constituante par le député René-Radu Policrat.

**B. La Cour constitutionnelle et le Président de la République.** D'importantes attributions à l'égard de l'institution du Président de la Roumanie reviennent à la Cour constitutionnelle. Cette importance tient au fait que la Constitution a donné au Président des compétences qui, dans d'autres Etats (surtout fédéraux), appartiennent aux instances constitutionnelles: celle de veiller au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des autorités publiques et celle d'exercer la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'Etat, ainsi qu'entre l'Etat et la société (art. 80 de la Constitution).

La Cour est compétente pour contrôler si la procédure de l'élection du Président a été respectée et pour confirmer les résultats du suffrage. De même, en cas d'ouverture de la procédure de suspension du Président de ses fonctions<sup>14</sup>, elle émet un avis consultatif et c'est toujours la Cour qui constate l'existence des circonstances qui justifieraient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la République (art 146/ f, g et h de la Constitution)<sup>15</sup>.

Ceux qui se sont déclarés contre l'institution d'un quatrième pouvoir, avaient proposé que le résultat des élections pour la fonction de Président de la Roumanie soit validé par l'une des trois autorités, dont la plus convenable aurait été la Cour suprême<sup>16</sup>. Malgré ces interventions, la Cour constitutionnelle avait gardé la compétence de veiller au respect de la procédure d'élection du Président et d'en valider les résultats et elle la rempli en observant non seulement les dispositions constitutionnelles mais aussi celles de la loi électorale<sup>17</sup>.

**C. La Cour constitutionnelle et la démocratie directe.** La Cour constitutionnelle a reçu aussi la compétence de veiller au respect de la procédure relative à l'organisation et au déroulement du référendum et d'en confirmer les résultats<sup>18</sup> et de vérifier si sont réunies les conditions pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens (art. 146/ i et j de la Constitution). Dans ce dernier cas, la Cour vérifiera si l'initiative est déclenchée par un nombre d'au moins 100.000 citoyens ayant le droit de vote, et provenant d'un quart au moins des départements du pays. Dans chacun de ces départements doivent être déposées au moins 5.000 signatures et l'initiative ne doit pas porter sur des questions fiscales ou à caractère international, sur l'amnistie ou la grâce (art. 74 de la Constitution).

---

<sup>14</sup> La suspension peut intervenir, sur proposition d'un tiers au moins du nombre des députés et des sénateurs, pour des faits graves par lesquels on viole les dispositions de la Constitution. Si la proposition de suspension est approuvée à la majorité des voix des parlementaires réunis en séance commune, un référendum sera organisé pour démettre le Président (art. 95 de la Constitution).

<sup>15</sup> Si le Président est suspendu de sa fonction ou si celle-ci devient vacante (par démission, empêchement définitif pour exercer ses attributions ou par décès), l'intérim est assuré, en ordre, par le président du Sénat ou par le président de la Chambre des députés. Toutefois, pour la durée de l'intérim trois attributions ne peuvent pas être exercées : les messages adressés au Parlement, la dissolution du Parlement et l'organisation d'un référendum (art. 97 et 98 de la Constitution).

<sup>16</sup> *Monitorul Oficial*, II, n° 31 du 24 octobre 1991, p. 28 et *Monitorul Oficial*, II, n° 18 du 16 mai 1991, p.6.

<sup>17</sup> Parmi d'autres, la Cour eut à résoudre une requête introduite par un citoyen qui avait l'intention de déposer sa candidature comme indépendant aux élections présidentielles de 1992 et dont la candidature n'a pas été enregistrée. La critique visait la disposition de l'ancienne loi électorale qui exigeait que le candidat soit soutenu par 100.000 citoyens, car, affirmait-on dans la requête, il est impossible pour un candidat indépendant et non subventionné de remplir cette condition. La Cour constitutionnelle a rejeté la contestation, puisque la compétence qu'elle a de veiller au respect de la procédure d'élection du Président est exercée selon les dispositions de la loi électorale (Arrêt n° 1 du 28 août 1992, *Monitorul Oficial*, I, n° 225 du 10 septembre 1992, p. 1.)

<sup>18</sup> Gheorghe Frunda et Mircea Ionescu-Quintus se sont prononcés pour que cette attribution soit effacée du projet de Constitution (*Monitorul Oficial*, II, n° 18 du 16 mai 1991, pp. 6 et 27).

## II. ATTRIBUTIONS À DOMINANTE JURIDICTIONNELLE

Le contrôle de la constitutionnalité des lois, exercé dans la période d'entre guerres par la Cour de cassation dans sa forme *a posteriori*, constitue aussi l'activité principale de la Cour constitutionnelle.

### 1.- Contrôle antérieur ou contrôle postérieur de la constitutionnalité des lois?

Selon l'article premier de la loi sur l'organisation de la Cour, elle est la seule autorité de juridiction constitutionnelle en Roumanie, et elle a pour but la garantie de la suprématie de la Constitution. La Cour constitutionnelle contrôle la constitutionnalité des lois, des traités et des autres accords internationaux, des Règlements des deux Chambres et des ordonnances du Gouvernement par rapport aux dispositions et aux principes de la Constitution et elle est seule en droit de décider de sa compétence.

Au début, dans les *Thèses préparatoires pour l'élaboration du projet de Constitution*, les attributions de la Cour constitutionnelle roumaine révélaient, de même que la composition, l'empreinte du modèle français. Mais, alors qu'au départ, le contrôle des normes n'était qu'un contrôle *a priori*, sous l'influence peut-être des solutions adoptées par les Etats qui avaient connu des régimes totalitaires, les attributions de la Cour se sont élargies, donnant vie à ce qui en France est demeuré pour très longtemps un projet de réforme constitutionnelle.

Le contrôle *a priori* des normes est exercé sur les lois<sup>19</sup>, sur les traités ou les autres accords internationaux et sur les Règlements de la Chambre des députés et du Sénat (art. 146/ a, b et c de la Constitution). Toutefois, jusqu'à la révision de 2003, le pouvoir de la Cour a été limité en ce domaine, lors de la discussion du projet de Constitution par la Constituante, en faveur des parlementaires, qui pouvaient écarter une décision d'inconstitutionnalité prononcée par la Cour constitutionnelle dans un contrôle *a priori*.

Bien qu'il n'a pas été prévu dans le projet initial de la Constitution roumaine, on avait mis en place finalement un accès des particuliers à la Cour constitutionnelle. Mais la crainte de la submerger a fait que cet accès est seulement indirect, à l'exclusion d'une *actio popularis* comme en Hongrie<sup>20</sup>.

Le fait qu'on a reconnu aux particuliers le droit d'attaquer l'inconstitutionnalité d'une loi par voie d'exception présente une importance particulière : "Seule l'exception d'inconstitutionnalité permet de mettre en cause la conformité à la Constitution soit de lois anciennes qui ne sont plus conformes à notre conception actuelle de la liberté et de l'égalité, soit de lois récentes contre lesquelles les acteurs politiques n'ont pas osé pour des raisons d'opportunité introduire de recours."<sup>21</sup>

### 2.- Les actes contrôlés

Contrôle *a priori* ou contrôle *a posteriori* des normes? Ce dilemme hamletienne a été posé à l'Assemblée Constituante de 1991 surtout par les partisans d'un contrôle judiciaire des lois, qui ont affirmaient ainsi que "ce qui est déterminant ce n'est pas le

<sup>19</sup> Ce n'est pas le sens large de la notion *loi* qui doit être retenu, mais celui d'acte législatif adopté par le Parlement (Cour constitutionnelle, déc. n° 5 du 17 janvier 1994, *Monitorul Oficial*, I, n° 63 du 10 mars 1994, p. 3).

<sup>20</sup> Dans la doctrine hongroise on s'interroge sérieusement sur les limites à apporter à cette action populaire (voir Tamás LABADY, "Über die Richtungen der Weiterentwicklung der Ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit", *Monatshefte für Osteuropäisches Recht*, 1991, n° 6, pp. 369-371).

<sup>21</sup> Michel FROMONT, "Suisse, Autriche, République Fédérale d'Allemagne", in *L'exception d'inconstitutionnalité*, coll. "Les grands colloques", Les éditions STH, Paris, 1990, p. 20.

contrôle préventif, mais le contrôle répressif et pour cela nous considérons que ce contrôle de la constitutionnalité des lois doit être réalisé par des organes juridictionnels<sup>22</sup>.

La pression faite pour élargir les compétences de la Cour constitutionnelle a convaincu finalement la Commission constitutionnelle que tout citoyen, qui serait en conflit avec une loi qu'il juge inconstitutionnelle, ait la possibilité d'obtenir un verdict sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité de celle loi<sup>23</sup>. Sur ce sujet, on rappelle ce qu'affirmait un ancien président du Conseil constitutionnel français: "On peut ne découvrir l'inconstitutionnalité d'une loi, qu'en observant ses effets. C'est à l'expérience que l'on s'aperçoit que telle loi frappe les citoyens dans leurs droits fondamentaux"<sup>24</sup>.

Selon l'opinion de la Constituante aussi, l'accès des particuliers était nécessaire pour que la Cour accomplisse son rôle principal, celui de protéger les droits fondamentaux. Ainsi, il a été proposé, mais sans que cela soit accepté, d'instituer un droit de recours devant la Cour constitutionnelle dans le cas où le Gouvernement retire le droit d'asile conformément à l'article 18 de la Constitution<sup>25</sup> ou décide de la suspension ou de la suppression d'un journal<sup>26</sup>.

Selon l'article 146/d de la Constitution, le contrôle *a posteriori* s'exerce sur les lois et les ordonnances par voie de question préjudicielle soulevée devant les instances judiciaires<sup>27</sup>. La notion de *loi* n'est pas usée dans un sens large, de tout acte normatif, mais dans celui de l'acte législatif adopté par le parlement. Ainsi on explique que le texte constitutionnel fait référence non seulement à la loi, mais également aux ordonnances gouvernementales, catégorie d'actes soumis à un régime particulier. La loi fondamentale a donc soumis au contentieux constitutionnel les seuls actes qui, d'une façon ou autre, font finalement l'objet des débats parlementaires.

Étant des actes administratifs, les arrêts du Gouvernement ne peuvent être contestés que sur voie du contentieux administratif<sup>28</sup>. Par contre, les décrets d'expropriation de l'ancien Conseil d'État ne sont pas des actes administratifs, car une telle interprétation serait contredite par le texte de la Constitution de 1965 même, sous le régime du quelle ils furent adoptés. L'ancien Conseil d'État a été un organe du pouvoir législatif et pas de l'administration d'État, ainsi que ses décrets sont rattachés aux actes à caractère législatif, surtout dans la matière de l'expropriation, où l'art. 645 c. civ. fait référence à la loi comme source de la propriété<sup>29</sup>.

La formulation initiale, avant la révision de 2003, donnait l'impression que toutes les lois peuvent faire l'objet d'une contestation par les particuliers, ce qui porterait atteinte

---

<sup>22</sup> *Monitorul Oficial*, II, n° 18 du 16 mai 1992, p. 17.

<sup>23</sup> Intervention du professeur Deleanu, *Monitorul Oficial*, II, n° 19 du 17 mai 1991, p. 2.

<sup>24</sup> Robert BADINTER, "L'exception d'inconstitutionnalité, garantie nécessaire du citoyen", *Semaine Juridique*, 1992, n° 20, p. 229. Un autre argument est également ajouté : "si une loi n'est pas au coeur d'un débat politique, le Conseil constitutionnel n'en est souvent pas saisi".

<sup>25</sup> *Monitorul Oficial*, II, n° 4 du 14 mars 1991, p. 29.

<sup>26</sup> *Monitorul Oficial*, II, n° 4 du 14 mars 1991, p. 30. Il faut souligner que selon l'art. 30/4 de la Constitution, aucune publication ne peut être supprimée.

<sup>27</sup> Dans la doctrine fut exprimée l'opinion, sans être accompagnée d'une argumentation satisfaisante, qu'après l'institution de la première Cour constitutionnelle, les exceptions ne pourront plus concerner que les lois et les ordonnances qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle *a priori* (Eugen CHELARU, "Discutii în legatura cu constituționalitatea pedepsei complementare a confiscării averii (I)", *Dreptul*, 1992, n° 6, p. 50).

<sup>28</sup> DCC no. 5 du 17 janvier 1994.

<sup>29</sup> DCC no.1 du 12 janvier 1993 et DCC no. 20 du 14 avril 1993, M.O. de la Roumanie, no. 121 du 8 juin 1993.



au pouvoir dont se sont emparés les parlementaires, c'est-à-dire le pouvoir d'éviter l'objection d'inconstitutionnalité de la Cour constitutionnelle par les voix de deux tiers de chaque Chambre<sup>30</sup>. La précision a été apportée par l'ancien article 23/3 de la loi organique de la Cour, qui interdisait le contrôle *a posteriori* des lois examinées avant leur promulgation et qui, même déclarées inconstitutionnelles, ont été validées par le Parlement.

Cette précision a été, à notre avis, discutable, car une loi, même organique, vient ajouter au texte constitutionnel. Dans l'ancien texte de la constitution, ni l'article 145, ni l'article 144/c n'ont prévu une telle condition qui était en effet une limitation apportée à l'exercice d'un droit constitutionnel. Sans que la loi fondamentale l'interdise, le citoyen fut privé du droit de contester une loi validée selon la procédure de l'article 145 de la Constitution. Or, c'est un principe acquis pour le droit constitutionnel, et il a même été invoqué par la Cour constitutionnelle à une autre occasion: la loi ne peut pas modifier, ajouter ou contrevenir aux dispositions constitutionnelles exprimées sans équivoque<sup>31</sup>. Comme l'avait très bien remarqué le professeur Patrice Gélard, il s'agissait d'une voie *sui generis* de révision constitutionnelle, outre le texte constitutionnel.

En comparaison du système de contrôle des lois de l'avant guerre, le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle est plus large, car il a pour objet non seulement les lois, mais aussi les ordonnances du Gouvernement. Il convient toutefois de rappeler que, l'ancienne Cour de cassation a été tentée d'élargir également ses compétences aux règlements du Gouvernement.

A l'occasion d'un procès, il était invoqué l'inconstitutionnalité de l'article 50 du Règlement de la loi agraire, parce qu'il contrevenait à l'article 10 de la loi agraire. Conformément à l'article 131 de la Constitution de 1923, on a reconnu valeur constitutionnelle à plusieurs dispositions de la loi agraire, y compris celles de l'article 10.

A l'objection selon laquelle les Sections Réunies de la Cour de cassation ne sont pas compétentes pour juger, en première instance, de la constitutionnalité des règlements, la Cour a répondu qu'elle avait ce droit non seulement dans le cas où le pouvoir législatif a pris une mesure inconstitutionnelle, mais aussi dans le cas où un autre pouvoir a exercé le droit de légiférer, soit en vertu d'une délégation que le législatif lui ait donné, soit en l'absence d'une telle délégation. Or, puisque l'article 10 de la loi agraire est devenu un texte constitutionnel, il en résulte que le règlement adopté pour son application est assimilé à une loi<sup>32</sup>.

Critiquée par la doctrine juridique, cette décision est restée singulière, la Cour revenant même sur sa jurisprudence: "Toutefois, en ce qui concerne les règlements et les instructions élaborés pour l'application des lois par le pouvoir exécutif, le contrôle de leur constitutionnalité ou de leur légalité n'est plus un attribut exclusif de la Haute Cour, ces actes étant jugés par les instances judiciaires correspondantes, selon leur compétence"<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> L'ancien article 145/1 de la Constitution disposait que dans le cas d'inconstitutionnalité constatée à la suite d'un préventif contrôle des lois, la loi est envoyée au Parlement pour qu'elle soit réexaminée. Si la loi est adoptée dans les mêmes termes à une majorité de deux tiers au moins du nombre des membres de chaque Chambre, l'objection d'inconstitutionnalité est rejetée, et la promulgation devient obligatoire.

<sup>31</sup> Cour constitutionnelle, déc. n° 4 du 3 juillet 1992, *Monitorul Oficial*, I, n° 182 du 30 juillet 1992, p. 7; déc. n° 5 du 17 janvier 1994, *Monitorul Oficial*, I, n° 63 du 10 mars 1994, p. 3.

<sup>32</sup> Cour de cassation, Sec. Réunies, déc. du 9 février 1928, *Pandectele saptamânale*, 1928, p. 505.

<sup>33</sup> Déc. *Dollfuss Mieg et Co.* de 1931, citée après Paul NEGULESCU et George ALEXIANU, *Tratat de drept public*, tome 2, Casa Scoalelor, Bucarest, 1942, p. 91.

En revanche, les actes administratifs ayant forme de loi émanant du Parlement<sup>34</sup> sont caractérisés en tant que lois, et par conséquent la Cour de cassation s'est déclarée compétente pour censurer leur constitutionnalité. L'article 103 de la Constitution de 1923, selon la Cour, ne fait aucune distinction et il doit donc être appliqué à tous les travaux du pouvoir législatif, quelle que soit la forme de l'acte<sup>35</sup>.

Une autre question qui avait préoccupé la Haute Cour fut celle du contrôle des actes des présidents des Corps législatifs. L'article 3/d de la loi relative au contentieux administratif a soustrait ces actes au contrôle des Cours d'appel, puisqu'ils émanaient des autorités législatives<sup>36</sup>. Malgré cette disposition, la jurisprudence a toujours admis le recours en annulation et les Sections Réunies de la Cour de cassation ont déclaré l'inconstitutionnalité de l'article 3/d de la loi sur le contentieux administratif, car il contrevenait au principe inscrit dans l'article 107 de la Constitution qui reconnaît le droit des citoyens de contester devant les instances les actes administratifs<sup>37</sup>.

Saisie d'un recours en annulation d'un arrêté du Parlement, l'ancienne Cour suprême de justice fut confrontée avec une situation qui rappelait toute cette jurisprudence passée qui nous venons de présenter. Pour les considérants suivants, la Cour a décidé qu'elle n'était pas compétente pour contrôler les actes parlementaires: "Selon l'article 58/1 [actuel art. 61/1] de la Constitution de la Roumanie, le Parlement est l'unique autorité législative du pays, et conformément à l'article 64 [actuellement art.67], les actes juridiques qu'il adopte peuvent être des lois, des arrêtés et des motions.

Vu ces dispositions ci-dessus mentionnées ainsi que celles de l'article 64 et 72/2 [actuellement art. 73/2] de la Constitution, on constate que l'arrêté adopté le 30 janvier 1992 par le Parlement de Roumanie appartient à la catégorie des actes juridiques spécifiques à l'activité législative et non aux actes administratifs, comme l'a, à tort, invoqué le requérant"<sup>38</sup>.

La Cour constitutionnelle a décidé qu'elle n'avait pas la compétence de contrôler un acte du Parlement qui était pris pour l'application du Règlement. Il s'agissait d'une saisine formulée par les groupes libéraux des deux Chambres contre un arrêté de la Chambre des députés qui avait invalidé un mandat de député. A cette occasion, les juges constitutionnels ont affirmé que le contrôle qu'ils exercent ne concerne pas l'application d'une loi organique ou ordinaire<sup>39</sup>.

Les *Thèses* ont aussi fait une différence entre les lois organiques et les lois ordinaires, seules les premières étant obligatoirement contrôlées, et cela avant leur promulgation. Critiquée au cours des débats<sup>40</sup>, cette différence a disparu dans le texte final, qui a également éliminé l'exigence du contrôle obligatoire. La Cour constitutionnelle

---

<sup>34</sup> Voir Paul NEGULESCU et George ALEXIANU, *op. cit.*, p. 91. De tels actes portaient sur le budget, sur l'autorisation donnée à un ministère pour la vente d'un terrain ou pour signer une transaction judiciaire, sur les lois accordant une rente viagère etc.

<sup>35</sup> Cour de cassation, Sec. Réunies, déc. du 30 octobre 1930, *Pandectele săptămânale*, 1931, p. 100.

<sup>36</sup> Voir Erast Diti TARANGUL, *Tratat de drept administrativ român*, Glasul Bucovinei, Cernauti, 1944, pp. 50-51.

<sup>37</sup> Cour de cassation, Sec. Réunies, déc. du 6 juin 1929, *Pandectele române*, I, 1929, p. 161; déc. du 15 novembre 1934, *Pandectele române*, III, 1935, p.113.

<sup>38</sup> Cour suprême de justice, Sec. de contentieux administratif, déc. n° 333 du 13 juillet 1992, *Dreptul*, 1993, n° 7 p. 86.

<sup>39</sup> Cour constitutionnelle, déc. n° 68 du 23 novembre 1993, *Recueil de décisions et d'arrêtés. 1992-1993*, Bucarest, Monitorul Oficial, 1994, pp. 105-107.

<sup>40</sup> *Monitorul Oficial*, II, n° 18 du 16 mai 1992, p. 5.

ne contrôle la constitutionnalité des normes que si elle est saisie par l'un des sujets habilités, sauf à l'occasion des révisions constitutionnelles.

Les initiatives de révision constitutionnelle constituent une catégorie particulière d'actes contrôlés par la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle roumaine se prononce d'office sur les initiatives de révision de la loi fondamentale et vérifie si les conditions sont réunies pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens (art. 146/ a et j de la Constitution).

L'initiative de la révision de la Constitution appartient au Président de la Roumanie, sur la proposition du Gouvernement et à un quart au moins du nombre des députés ou des sénateurs. Elle peut appartenir aussi aux citoyens, 500.000 au moins, provenant de la moitié des départements, lesquels devant enregistrer au moins 20.000 signatures.

Le projet de loi ou la proposition législative portant sur la révision de la Constitution doit être présenté à la Cour constitutionnelle avant que l'on saisisse le Parlement (art. 19 et 22 de la loi organique de la Cour). Celle-ci vérifie si les dispositions concernant l'initiative, la procédure et les limites de la révision ont été respectées, sa décision devant accompagner devant le Parlement le projet de loi ou la proposition législative<sup>41</sup>.

À ce point là, une discussion mérite d'être engagée. Selon l'article 146/a thèse dernière de la Constitution de la Roumanie, la Cour constitutionnelle se prononce d'office sur les initiatives de révision de la Constitution. Avant de saisir le parlement pour initier la procédure législative de révision de la Constitution, le projet de loi ou la proposition législative, accompagnée de l'avis du Conseil législatif, est déposée à la Cour constitutionnelle, qui se prononcera quant au respect des dispositions constitutionnelles relatives à la révision dans un délai de 10 jours. La Cour constitutionnelle se prononce sur le projet à la voix de deux tiers du nombre des juges, après quoi le projet, accompagné de la décision de la Cour, sera présenté au parlement pour délibérer.

Une fois adoptée la loi de révision de la Constitution, la loi organique de la Cour constitutionnelle lui confère la compétence de se prononcer d'office sur la loi adoptée dans un délai de 5 jours (art. 19-23 de la loi no. 47/1992 republiée). Si celle-ci constate qu'elles n'étaient pas respectées les dispositions constitutionnelles concernant la révision, la loi est renvoyée à la Chambre des députés et au Sénat, pour être réexaminée et mise en accord avec la décision de la Cour constitutionnelle. Comme s'était déjà passé en d'autres situations<sup>42</sup>, on tente de nouveau à remédier une omission dans le texte constitutionnel en glissant la partie qui manque dans la loi organique de la Cour constitutionnelle, et cela à des courtes termes après l'adoption ou l'adaptation du texte constitutionnel.

---

<sup>41</sup> Le projet ou la proposition de révision doit être adopté par la Chambre des députés et par le Sénat à une majorité de deux tiers au moins du nombre des membres de chaque Chambre. La révision est définitive après son approbation par référendum. Toutefois, la révision ne peut pas porter sur le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'Etat roumain, la forme républicaine de gouvernement, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle et elle ne peut pas avoir pour résultat la suppression des droits et des libertés fondamentales. La Constitution roumaine ne peut pas être révisée pour la durée de l'état de siège ou de l'état d'urgence, ni en temps de guerre (art. 150-152 de la Constitution).

<sup>42</sup> Voir Criste, Mircea, „Discutii referitoare la concordanta articolului 23 alin. 3 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea si functionarea Curtii Constitutionale cu dispozitiile Constitutiei României”, *Dreptul* 1995, no. 8, p. 20.

Les dispositions de l'article 23 de cette loi, celles qui prévoient que "dans un délai de 5 jours à partir de l'adoption de la loi de révision de la Constitution, la Cour Constitutionnelle se prononce, d'office, sur celle-ci" et que "la décision constatant que les dispositions constitutionnelles relatives à la révision n'avaient pas été respectées est transmise à la Chambre des Députés et au Sénat, en vue du réexamen de la loi de révision de la Constitution, pour qu'elle soit mise d'accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle" sont inconstitutionnelles parce qu'elles ajoutent à la Constitution. L'article 146/a de la Constitution donne dans la compétence de la Cour constitutionnelle un contrôle *a priori* des lois *soumises à la promulgation*, exercé seulement *sur saisine* des titulaires spéciaux. Par conséquent, la loi de révision constitutionnelle ne peut pas arriver sous la loupe des juges constitutionnels sur la base de ce texte constitutionnel. La seconde thèse de l'art. 146/a de la Constitution institue aussi un contrôle *a priori* d'office, mais exclusivement des *initiatives* de révision de la Constitution et pas un contrôle de la loi de révision adoptée par le parlement<sup>43</sup>. On ne croie pas qu'il pourrait être invoquée ni la lettre l) de l'article 146, parce que nous ne sommes pas dans la présence d'une *autre* attribution donnée à la Cour par sa loi organique, mais d'une modification, par adjonction, d'une attribution reconnue expressément par le texte constitutionnel.

Une autre différence entre le texte initial de l'avant projet et le texte vise le contrôle des ordonnances du Gouvernement. Dans la formule choisie par les *Thèses*, ces actes étaient soumis d'office ou à la suite d'une demande, au seul contrôle *a priori*. L'élargissement des compétences de la Cour constitutionnelle par l'institution d'un contrôle *a posteriori* également, eut pour conséquence de renoncer au contrôle préventif des ordonnances au profit du seul contrôle répressif<sup>44</sup>.

Quant à l'initiative législative des citoyens, la Cour constitutionnelle vérifie si elle est formulée à l'appui d'un nombre d'au moins 100.000 citoyens ayant le droit de vote et provenant d'un quart au moins des départements du pays, départements dans lesquels doivent être réunies au moins 5.000 signatures. Elle a aussi à vérifier que l'initiative n'a pas pour objet des questions fiscales, des questions à caractère international, l'amnistie ou la grâce (art. 74 de la Constitution).

\*

\* \*

En établissant en quelque sorte un lien avec la tradition, la Constituante de 1991 a décidé d'ouvrir l'accès des particuliers à la justice constitutionnelle, bien qu'il ne s'agisse pas d'un accès direct, mais d'un accès par voie d'exception. Un autre trait commun des deux solutions roumaines se trouve dans l'exception qui peut être soulevée lors de n'importe quelle phase du procès. Une fois créée, la Cour constitutionnelle a fait connaître par sa jurisprudence sa volonté d'occuper une place distincte, dans le système constitutionnel roumain, d'être un vrai gardien de la loi fondamentale.

---

<sup>43</sup> Sans formuler d'une manière tranchante une opinion pareille, Ion Deleanu soutient aussi qu'un contrôle de constitutionnalité ultérieur à l'adoption de la loi de révision, mais avant le référendum, n'est pas possible (*Instituti si proceduri constitutionale*, C.H. Beck, Bucarest, 2006, p. 869).

<sup>44</sup> Dans son intervention, Cristian Constantin Zainescu (député P.N.L.) affirmait : "J'ai plaidé à d'autres occasions aussi pour que les ordonnances émises par le Gouvernement - et qui ne passent pas par le Parlement - aient leur contrôle de constitutionnalité. Je n'ai pas plaidé pour la Cour constitutionnelle mais une fois créée - et probablement elle sera créée- il devient nécessaire qu'elle se prononce dans un domaine où le Parlement n'existe plus" (*Monitorul Oficial*, II, n° 37 du 15 novembre 1992, p. 33).