

LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA ROUMANIE

Por GENOVEVA VRABIE*

1. LA COUR CONSTITUTIONNELLE — AUTORITÉ DE JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE ET DE CONTRÔLE DU RESPECT DE LA LOI.—2. L'ORGANISATION, LES ATTRIBUTIONS ET LES ACTES DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE: A) L'organisation de la Cour Constitutionnelle. B) Les attributions de la Cour Constitutionnelle: a) *L'énumération faite par l'ancien art. 144 de la Constitution concernant les attributions de la Cour Constitutionnelle a été limitative.* b) *L'énumération comprise dans l'art. 146 de la Constitution, telle qu'elle a été révisée en 2003, est énonciative.* c) *Classements possibles.* d) *Les attributions de contrôle: Le contrôle de la constitutionnalité de certains actes normatifs — juridiques: a') Le contrôle de la constitutionnalité des lois. b') Le contrôle de la constitutionnalité des traités et autres accords internationaux. c') Le contrôle de la constitutionnalité de certains faits ou activités. Le contrôle de la constitutionnalité des partis politiques. d') Le contrôle du respect de certaines procédures légales: a'') Le contrôle du respect de la procédure d'élection du Président de la Roumanie. b'') Le contrôle du respect de la procédure d'organisation du référendum. c'') Le contrôle du respect de la procédure concernant l'exercice du droit d'initiative législative des citoyens. e) Attributions de constatation. f) Attributions de consultation. g) Attributions de solution de certains conflits juridiques de nature constitutionnelle.* C) Les Actes de la Cour Constitutionnelle.

* Professeur de Droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université «Mihail Kogălniceanu» de Iasi (Roumanie). Aujourd'hui, Recteur de l'Université. Diplômée en Droit comparé et Présidente de l'Association Roumaine de Droit constitutionnel. Déléguée générale pour l'Europe de l'Est de l'Académie de Droit Linguistique siégée à Montréal (Canada). Membre fondateur de la Fédération des Constitutionnalistes de l'Amérique Latine et l'Europe Centrale-Estique. Membre de l'Association Internationale de Législation Comparée. Coordinatrice du volume (élaboré pour 15 Professeurs de l'UE) *Les régimes politiques des pays de l'UE et de la Roumanie* (2002).

1. LA COUR CONSTITUTIONNELLE — AUTORITÉ DE JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE ET DE CONTRÔLE DU RESPECT DE LA LOI

Cette institution — la Cour Constitutionnelle — représente une «première» en Roumanie, une innovation de la Constitution de 1991¹; dans le système antérieur, la compétence de contrôle de la constitutionnalité des lois appartenait au Parlement socialiste (la Grande Assemblée Nationale) alors que dans le système de la Constitution de 1923, elle revenait à la Haute Cour de Cassation et de Justice². Dans l'Assemblée Constituante, le problème de l'organe compétent pour exercer le contrôle de la constitutionnalité des lois a soulevé des discussions vives et amples. On avait préconisé de façon prioritaire deux solutions: 1) la création d'un organe «spécialisé» pour l'effectuer³ (le Conseil Constitutionnel, comme il était intitulé initialement dans les «Thèses pour l'élaboration de la Constitution», ou la Cour Constitutionnelle) et 2) le retour au système de la Constitution de 1923, à la tradition existante dans ce domaine depuis 1912⁴, c'est-à-dire au contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois. Le choix de la continuité de la tradition du contrôle judiciaire — institué chez nous dans les

¹ La Cour Constitutionnelle est régie par la Constitution — Titre V — et par la Loi organique n° 47/1992, publiée dans Le Moniteur Officiel de la Roumanie (Monitorul Oficial al României), Première Partie, n° 138/1992 du 7 août 1992), modifiée par la Loi n° 138/1997 (republiée avec une nouvelle numérotation des articles dans le Moniteur Officiel de la Roumanie, Première Partie, n° 187 du 7 août 1997) et par la Loi n° 232/2004 (publiée dans Le Moniteur Officiel de la Roumanie, Première Partie, n° 502 du 3 juin 2004).

Le système de la réglementation de la juridiction constitutionnelle par la constitution est rencontré dans la plupart des Etats. Dans d'autres, les lois d'organisation et de fonctionnement des Cours — «entités distinctes» — sont des «lois constitutionnelles», comme en Italie, en Russie, en Hongrie, en Croatie etc. Nous rencontrons un système un peu plus particulier en Bulgarie, où la Constitution (art. 149, alin. 2) prévoit qu'on ne peut pas «réglementer par la loi» la Cour Constitutionnelle.

² Nous faisons abstraction, dans ce contexte, de la situation existante à partir du 22 décembre 1989 jusqu'à l'adoption de la Constitution de décembre 1991, période pendant laquelle le contrôle de la constitutionnalité n'était pas réglementé.

³ Système initialement institué en Tchécoslovaquie et en Autriche — en 1920 — ayant à la base les idées de H. Kelsen. Celui-ci a préconisé un nouveau type de justice constitutionnelle. A la différence du système américain, le contrôle de la constitutionnalité des lois ne relève plus des instances judiciaires, mais d'organes spécialement créés dans ce but.

⁴ Pour des détails et des références plus amples, voir: ION DELEANU, *Justiția constituțională* (La Justice constitutionnelle), Lumina Lex, București, 1995, p. 129 et suiv., TUDOR DRAGĂNU, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar* (Droit constitutionnel et institutions politiques. Traité élémentaire), vol. I, Lumina Lex, București, p. 307 et suiv., GENOVEVA VRABIE, *Drept constituțional și instituții politice* (Droit constitutionnel et institutions politiques), vol. I, Edit. Cugetarea, Iași, 1999, p. 283 et suiv.

conditions de l'acceptation de l'idée du contrôle judiciaire par très peu d'Etats — se heurtait essentiellement au pouvoir de conviction des arguments de ceux qui invoquaient le système qui a nettement gagné du terrain dans la compétition avec les autres en Europe, surtout après la deuxième guerre mondiale⁵: le contrôle réalisé par un autre organe que ceux qui représentent — conformément à la doctrine classique — les «trois pouvoirs»: législatif, exécutif et judiciaire⁶. On a affirmé ainsi que par la manière de désignation des membres de la Cour, on assurait le professionnalisme de cet organe et surtout sa neutralité, vu qu'il était formé par les représentants des deux Chambres du Parlement et par des représentants désignés par le «chef de la branche exécutive des organes de l'Etat»⁷. On a dit aussi que «la solution» proposée par les THÈSES «représente une solution viable de défense de la Constitution», que l'adoption de celle-ci signifie «garantir totalement et distinctement le prestige et le respect de la Constitution⁸, des droits et libertés de l'homme»⁹. Enfin, on a montré que l'autorité qui allait être créée sera chargée de l'exercice de certaines attributions en dehors de celles de juridiction constitutionnelle, ayant des responsabilités de contrôle et de respect de la loi dans d'autres domaines aussi: l'organisation du ré-

⁵ «La première vague de cours constitutionnelles», celle de l'entre-deux-guerres — représentée par les deux cours, de Tchécoslovaquie et respectivement d'Autriche, ainsi que par le tribunal des garanties constitutionnelles d'Espagne (1931) — est suivie d'une deuxième vague, enregistrée après la deuxième guerre. Ainsi, en 1945, fonde-t-on à nouveau la Cour autrichienne, en 1948, on crée la Cour Constitutionnelle d'Italie, en 1949, le Tribunal Constitutionnel fédéral en Allemagne, en 1961, on fonde la Cour Constitutionnelle de Turquie, en 1963, la Cour Constitutionnelle de la Yougoslavie, en 1959, le Conseil Constitutionnel de la France. Après 1970, une troisième vague est déclenchée. C'est ainsi que de nouveaux organes spécialisés dans le contrôle de la constitutionnalité des lois apparaissent en Grèce (1975), au Portugal (1976), en Espagne (1978), en Belgique (1983), en Hongrie (1984), en Pologne (1985). Enfin, on peut parler d'une quatrième vague, si nous tenons compte du fait que les Etats ex-communistes ont choisi ce modèle: la Tchécoslovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et le Kazakhstan en 1991, la Tchéquie, la Slovaquie et la Fédération russe en 1993, etc. Vezi Antonie Iorgovan, *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală* (Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale), Edit. «Galeriile Jean-Louis Calderon», București, 1994, p. 84.

⁶ Dans le sens que la juridiction constitutionnelle se situe en dehors des trois pouvoirs, ayant la mission de faire respecter leurs attributions, voir LOUIS FAVOREU, *Les Cours Constitutionnelles* (cf. A. IORGOVAN, *op. cit.*, p. 86).

⁷ Voir l'intervention du professeur I. DELEANU, dans *Monitorul Oficial al României*, anul II, n° 18, Partea a II-a, *Dezbateri parlamentare* (Débats parlementaires), jeudi, 16 mai 1991, p. 4.

⁸ En faisant abstraction du fait que l'institution d'un organe d'Etat ne peut pas constituer en soi une garantie totale de la réalisation du but poursuivi par la réglementation, il faut admettre qu'un organe spécialisé pour assurer le contrôle de la constitutionnalité des lois peut constituer une garantie de l'efficacité de l'institution, à condition, bien sûr, qu'il agisse comme tel.

⁹ Voir *Monitorul Oficial al României*, Partea a II-a, *Dezbateri parlamentare* (Débats parlementaires), n° 18, p. 14.

férendum, l'institution de l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la République, la suspension de ce dernier, etc.

Mais, beaucoup de voix qui se sont fait entendre étaient contre la création d'un organe spécialisé dans le contrôle de la constitutionnalité des lois. L'une des observations pertinentes formulées contre la création de la Cour Constitutionnelle se référait au fait que celle-ci, telle qu'elle était prévue dans le projet, n'était pas définie comme un pouvoir d'Etat, restant en dehors du «contrôle réciproque», comme principe d'organisation et de fonctionnement des autorités publiques. Dans aucun texte, on ne prévoyait qui allait contrôler cet organe¹⁰. Une autre observation se référait à la «compétence de la Cour de décider sur les contestations qui ont pour objet la constitutionnalité d'un parti politique»; l'auteur de celle-ci manifestait sa crainte du fait que «5 personnes sur 9» pouvaient décider du sort d'un parti¹¹.

Dans les discussions qui ont eu lieu à l'Assemblée Constituante, on a soutenu le fait que par la création d'un tel organe on portait atteinte à la souveraineté du Parlement, ce dernier étant dans la conception du député respectif un organe situé à un échelon supérieur par rapport à tous les autres. Mais, cette idée contrevenait au principe de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, principe dont la Constituante avait tenu compte, même si, *expressis verbis*, il n'avait pas été inscrit dans la Constitution.

A l'occasion de la révision, cette lacune a été écartée; maintenant dans l'art. 1, alinéa 4 on prévoit: «L'Etat est organisé conformément au principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs — législatif, exécutif et judiciaire — dans le cadre de la démocratie constitutionnelle». Par l'adoption de la nouvelle Constitution, on a envisagé la création d'un système de contrôle réciproque pour éviter l'abus d'une autorité au détriment de l'autre plutôt que la hiérarchisation des pouvoirs dans l'Etat et par conséquent une surordonnance du Parlement.

On a argumenté l'idée qu'un tel organe, créé «en dehors» des pouvoirs traditionnels, portait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs dans l'Etat. Une telle inquiétude s'est manifestée dès le moment de la création du contrôle de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis, et, à notre avis, elle ne manque pas complètement de fondement. Mais, si par la création d'une telle autorité, qui pourrait être difficilement intégrée dans un système d'exercice du «contrôle réciproque», on réalise «une déviation» par rapport au «modèle classique» de l'organisation des pouvoirs dans l'Etat, la pratique constitutionnelle enregistrée jusqu'à présent dans les Etats qui ont adopté ce système nous fait déduire incontestablement l'idée de l'utilité d'un tel organe. Les cours ou les tribunaux constitutionnels créés, en Europe en particulier, ont joué un rôle important afin de contrecarrer la toute

¹⁰ Voir l'intervention du sénateur Mihai Zaharia Ruva, in *Monitorul Oficial al României*, Partea a II-a, *Dezbateri parlamentare* (Débats parlementaires), n° 18, p. 12.

¹¹ Voir l'intervention du député Mihai Carp, in *Ibidem*, p. 17.

puissance du «bloc» gouvernement-majorité parlementaire, qui peut imposer sa volonté dans l'activité législative, n'importe quand et n'importe comment. On a déjà enregistré un apport particulier dans la promotion de certains intérêts généraux par les minorités parlementaires, dans la défense des droits de l'homme et du citoyen, dans la garantie de l'intégration des normes du droit international au cadre du droit interne, etc.¹² En conclusion, nous pourrions affirmer qu'aux débats de la Constituante, on a manifesté plutôt la peur de transformer la Cour Constitutionnelle en un surorgane, la peur que le Parlement puisse être subordonné à celui-ci.

En critiquant l'idée de la création d'un «organe spécialisé» pour effectuer le contrôle de la constitutionnalité des lois, on a fait aussi diverses propositions excepté celles sur le retour au système créé (confirmé plutôt) par la Constitution de 1923, dont celle consistant dans l'attribution du contrôle antérieur à une commission des deux Chambres, ce qui aurait signifié un retour au système socialiste, consacré par la Constitution de 1965.

La solution finalement adoptée — la création de la Cour Constitutionnelle — à compétence exclusive¹³ dans la réalisation du contrôle de la constitutionnalité des lois, par «voie juridictionnelle», ayant en même temps la compétence d'assurer le respect des lois dans d'autres domaines liés au «fonctionnement» de certaines institutions constitutionnelles — s'inscrit dans la ligne d'une riche expérience dans le domaine, étant donné que la création des cours constitutionnelles, l'élargissement de leur

¹² En soulignant le rôle joué par ces Cours européennes, ainsi que l'importance des conférences internationales annuelles qu'elles organisent — qui ont une mission fondamentale dans le sens de la corrélation des activités déroulées, du partage réciproque de l'expérience acquise et de la défense des droits et des libertés fondamentales de l'homme —, le président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, M. Rolv Ryssdal, précisait: «J'ai souvent dit à Strasbourg, combien nous apprécions ces réunions avec nos collègues des Cours Constitutionnelles d'Europe, parce qu'il s'agit d'une occasion privilégiée de renouer les contacts et d'échanger des points de vue sur les problèmes que nous rencontrons tous dans nos enceintes respectives». Voir Conseil de l'Europe, Cour Européenne des Droits de l'Homme, X^e Conférence des Cours Constitutionnelles Européennes, Budapest, 6-10 mai 1996, allocution par M. Rolv Ryssdal, Président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, p. 1.

¹³ L'art. 1, alin. 1 de la Loi d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle stipule: «La Cour Constitutionnelle est l'unique autorité de juridiction constitutionnelle de la Roumanie» (n.s.). Le fait que dans la réalisation du contrôle de la constitutionnalité des lois un rôle important revient aux instances judiciaires, qui ont comme première tâche «le contrôle» des lois qui vont être appliquées du point de vue de leur conformité à la loi fondamentale, et au Conseil Législatif, qui avise les projets de lois, et aux commissions permanentes des Chambres, qui analysent les projets de lois à la lumière de leur constitutionnalité, et aux deux Chambres du Parlement, qui sont obligées de réexaminer les lois déclarées inconstitutionnelles (conformément à l'art. 147, alin. 1 et 2) ne peut nous conduire à la conclusion que ce sont «des organes de juridiction constitutionnelle». Ils ont le rôle d'assurer la constitutionnalité de la loi — celui que la Constitution et les lois attribuent à leur compétence — mais ils ne sont pas des organes de juridiction constitutionnelle, ils ne résolvent pas de litiges dans ce domaine.

activité et la croissance de leur importance au plan international constitue un argument important pour son adoption.

Créée selon le modèle occidental, surtout celui des Etats où il y a un système multiple de juridiction, la Cour Constitutionnelle est «le garant de la suprématie de la Constitution», ayant comme tâche fondamentale le contrôle de la constitutionnalité des lois, tâche le plus fréquemment exercée. Elle apparaît comme juridiction spécialement constituée, qui détient le monopole dans ce domaine. C'est un organe indépendant par rapport aux autres autorités étatiques¹⁴. Etant un organe éminemment juridictionnel, il n'est pas «intégré» au système des organes judiciaires, comme cela arrive dans d'autres Etats (du moins du point de vue formel, c'est-à-dire par sa réglementation dans une structure où sont incluses toutes les formes de juridiction).

Ayant prioritairement la tâche du contrôle de la constitutionnalité des lois, la Cour Constitutionnelle est investie également d'une large palette d'attributions, effectuant aussi le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux, veillant au respect de la procédure d'élection du Président de la Roumanie et des normes qui réglementent sa suspension de la fonction, à l'accomplissement des conditions d'exercice légal du droit des citoyens d'initier des lois, en solutionnant les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques, etc¹⁵.

Le problème de la *nature juridique* de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie est posé dans des termes relativement similaires à ceux de la doctrine occidentale, parce que ses tâches sont similaires à celles des autres cours et tribunaux constitutionnels d'Europe. C'est un organe politico-juridique¹⁶, dont la compétence varie d'un Etat à l'autre — parce qu'on n'a pas suivi un modèle de réglementation constitutionnelle — mais qui partout a dans sa compétence le contrôle de la constitutionnalité des lois, étant un organe spécialement créé dans ce but.

Certaines constitutions, comme celle de l'Allemagne de 1949¹⁷ et de la Fédération Russe de 1993¹⁸ englobe dans un «chapitre» unique toutes les

¹⁴ Dans ce sens, dans l'art. 1, alin. 2 de la Loi n° 47/1992 on prévoit: «La Cour Constitutionnelle est indépendante par rapport n'importe quelle autre autorité publique et se soumet uniquement à la Constitution et à la loi ci-présente».

¹⁵ Voir art. 146 de la Constitution.

¹⁶ En se référant à la décision de la Cour Constitutionnelle n° 72/1995 concernant la constitutionnalité de l'art. 9, alin. 1 de la Loi n° 84/1995 (Loi de l'enseignement), Renate Weber disait que celle-ci — la Cour Constitutionnelle — est un organisme non seulement juridictionnel, mais politique aussi, qui est au plus haut point dépendant de la conjoncture politique (Voir *Revista Română de Drepturile Omului* (Revue Roumaine des Droits de l'Homme, n° 9/1995, p. 20).

¹⁷ Ainsi, dans le chapitre IX, a-t-on réglementé le «pouvoir judiciaire», en y incluant le Tribunal Constitutionnel fédéral également. Encore plus, dans l'art. 92, on prévoit que le pouvoir judiciaire est attribué aux juges; il est exercé par le Tribunal Constitutionnel fédéral, par les tribunaux fédéraux prévus par la présente loi fondamentale et les tribunaux des lands.

¹⁸ Le chapitre VII de la Constitution de la Fédération Russe est intitulé «Le Pouvoir judi-

formes de juridiction, inclusivement la juridiction constitutionnelle. Donc, l'autorité qui réalise le contrôle de la constitutionnalité des lois — et le contrôle de la constitutionnalité des lois, en retenant que dans tous ces Etats le tribunal (la cour ou le conseil constitutionnel) a également un autre rôle, outre la garantie de la suprématie de la Constitution — est réglementée, à côté des autorités judiciaires, dans le cadre d'une structure unique, imposant, du moins à la première lecture, la conclusion sur la nature *judiciaire* des cours constitutionnelles. Mais, d'autres constitutions réglementent *à part*, dans un chapitre (titre) distinct, l'organe de juridiction constitutionnelle, mettant en relief sa nature particulière par rapport à d'autres catégories de juridictions: civiles, pénales, administratives, etc. C'est la solution la plus répandue, que nous rencontrons, par exemple, dans la Constitution de la France de 1958, dans la Constitution de l'Espagne de 1978, dans la Constitution de Roumanie de 1991, etc. Enfin, il y a aussi des constitutions qui, par la technique de la réglementation, nous «suggèrent» la nature unique des juridictions de tout genre: pénales, civiles, administratives, constitutionnelles, etc. Ainsi, par exemple, dans la Constitution du Portugal, le Tribunal Constitutionnel est-il compris dans le titre VI, structure qui lui est affectée intégralement, ce qui pourrait nous conduire à la conclusion que l'on a désiré la mise en relief de sa nature particulière par rapport aux autres tribunaux. Mais, l'interprétation de ces textes à la lumière de l'art. 113¹⁹ et, surtout, de l'art. 211, qui, en énumérant les diverses catégories de tribunaux (de justice, administratifs, de comptes, militaires, etc.) renvoie aussi au tribunal constitutionnel, nous impose la conclusion que tous les tribunaux — quelle que soit la nature des litiges qu'ils solutionnent — font partie d'une catégorie unitaire d'organes — les organes juridictionnels.

La diversité des solutions «techniques» des constitutions a engendré, comme on s'y attendait, une diversité d'opinions concernant la nature juridique du tribunal constitutionnel, les uns soutenant que c'est un organe politique tandis que d'autres le considèrent organe mixte. Plus encore, le situant «en dehors» des pouvoirs de l'Etat, comme organe indépendant par rapport aux autres autorités étatiques, ayant comme destination «l'annulation» des actes inconstitutionnels, le tribunal constitutionnel a été considéré par celui même qui a mis les fondements de sa nécessité — H. Kelsen — comme organe *sui generis*²⁰.

ciaire». Dans ce chapitre, dans l'art. 118, après avoir prévu que la justice est réalisée par les instances de jugement, on précise que «le pouvoir judiciaire se réalise par procédure constitutionnelle, civile, administrative et pénale».

¹⁹ Dans l'art. 113, on prévoit que les organes de la souveraineté sont le Président de la République, l'Assemblée républicaine, le Gouvernement et les tribunaux. L'idée qui s'impose à la suite de la corroboration des articles 233, 211 et 113 c'est l'inclusion de toutes les juridictions, inclusivement la constitutionnelle, dans une catégorie unique.

²⁰ L'idée de Kelsen concernant la défense des normes constitutionnelles nous paraît suivre

Ayant en vue la complexité de cette autorité, d'où vient la difficulté de l'appréciation exacte de sa nature juridique, les opinions exprimées n'ont pas été uniquement variées, mais parfois confuses.

Dans notre pays, la réglementation de la Cour Constitutionnelle en un titre à part — le Titre V — donc la séparation des normes concernant l'organisation et le fonctionnement de cet organe des prévisions — réunies dans un *tout* au cadre du titre III, intitulé «Les Autorités publiques» — qui statuent le mode d'organisation et de fonctionnement des organes législatifs, exécutifs et judiciaires est de nature à créer la déroute au plan de l'établissement de leur nature juridique. Peut-être est-ce la raison pour laquelle les opinions sont exprimées confusément, affirmant catégoriquement dans un contexte que la nouvelle Cour est un «un organe politico-juridictionnel», alors que dans un autre on dise que celle-ci — la Cour constitutionnelle — «se trouve en dehors du système juridictionnel, représentant une autorité distincte et indépendante»²¹.

En soulignant le caractère politique de cet organe, on a montré dans la littérature de spécialité que dans le processus d'investissement des juges de la Cour Constitutionnelle, les autorités politiques²² sont «obligatoirement impliquées» («le chef de l'Etat», les Chambres du Parlement, etc.). D'autre part, le caractère juridictionnel est directement affirmé par la loi d'organisation de la Cour Constitutionnelle étant donné que l'article 1, alin. 2 prévoit que celle-ci est «l'unique autorité de juridiction constitutionnelle de la Roumanie» (n.s).

En tenant compte des aspects exposés, on peut formuler de façon synthétique les conclusions suivantes:

normalement celle concernant la souveraineté du Parlement. On a préconisé à tour de rôle des «solutions» nouvelles, dans l'espoir de résoudre les mêmes problèmes qui relèvent de l'Etat de droit, d'exercer le pouvoir sans aboutir à des abus (aucun abus d'une autorité d'Etat sur les autres, aucun abus du pouvoir de l'Etat sur les citoyens). Après la promotion de l'idée de souveraineté du monarque, la déception déterminée par les abus de la monarchie a mené à la promotion du principe de la souveraineté du parlement. Ensuite, déçus par l'échec de cette doctrine, par l'irrespect des lois fondamentales, surtout des règles concernant les droits et les libertés des citoyens par les «élus» du peuple, les doctrinaires ont proposé d'autres solutions, comme celle de la création d'un «organe *sui generis*» qui contrôle le Parlement, qui «annule» la loi inconstitutionnelle. Mais, la solution est bonne aussi longtemps que cette autorité ne se transforme pas en une sorte de «superpouvoir». Les compétences qui sont attribuées à cet organe ne doivent pas le tirer en dehors du système de contrôle que les pouvoirs de l'Etat exercent l'un sur l'autre. Si nous nous rapportons à notre pays, contrôlant d'une certaine manière le Parlement, la Cour Constitutionnelle est elle-même contrôlée par le Parlement, vu que celui-ci est le seul qui ait la compétence d'en établir, d'en modifier ou d'en abroger les normes d'organisation et de fonctionnement.

²¹ Voir ION DELEANU et FLORIN VASILESCU, in: MIHAI CONSTANTINESCU, ION DELEANU, ANTONIE IORGOVAN, IOAN MURARU, FLORIN VASILESCU, IOAN VIDA, *Constituția României, — comentată și adnotată* (La Constitution de la Roumanie, commentée et annotée), Regia autonomă «Monitorul Oficial», București, 1992, pp. 303-304.

²² Voir A. IORGOVAN, *op. cit.*, pp. 88-89.

1) La Cour Constitutionnelle est un organe d'Etat²³ — non pas un organe *sui generis* — vu que les règles juridiques concernant sa constitution, son organisation, son fonctionnement et sa compétence confirment sans aucun doute cette conclusion.

2) La Cour Constitutionnelle est un organe politico-juridique²⁴, son caractère politique étant déterminé de façon primordiale par le mode de constitution²⁵, tandis que le caractère juridictionnel est donné par les attributions de contrôle de la constitutionnalité des lois, des actes normatifs qui lui sont attribuées en exclusivité²⁶.

3) Menant de façon prédominante des activités de contrôle de la constitutionnalité des lois²⁷ la Cour Constitutionnelle exerce également d'autres activités de contrôle: le contrôle du respect de la Constitution et des lois dans les circonstances strictement déterminées par la Constitution, le contrôle de certaines activités dans la perspective de leur conformité à la loi et dans le but poursuivi par la réglementation²⁸, ainsi qu'une autre activité «juridictionnelle», se prononçant sur les contestations qui ont comme objet la constitutionnalité d'un parti politique. Elle est chargée également d'aviser certaines mesures qui doivent être prises par le Parlement.

²³ Pour ce qui est de la définition du syntagme «organe d'Etat» et ses rapports avec le syntagme «autorité publique» voir GENOVEVA VRABIE, *Organizarea politico-etatică a României* (L'Organisation politico-étatique de la Roumanie), Ed. a patra revizuită și adăugită, Institutul European, Iași, 2004, p. 51.

²⁴ Voir A. IORGOVAN, *op. cit.*, p. 81 et IOAN MURARU, MIHAI CONSTANTINESCU, «Jurisdicția constituțională în România» (La Juridiction constitutionnelle en Roumanie), dans *Revista de Drept Public*, Serie Nouă, Anul I (19), ianuarie-iunie 1995, n° 1, Editura Atlas T&T, p. 61.

²⁵ Trois juges sont nommés par la Chambre des Députés, trois par le Sénat et trois par le Président de la Roumanie (art. 142, alin. 2 de la Constitution).

²⁶ Conformément à l'art. 1, alin. 1 de la Loi n° 47/1992, «La Cour Constitutionnelle est l'unique autorité de juridiction constitutionnelle en Roumanie» (n.s.).

²⁷ L'idée qu'elle réalise de façon prépondérante ou principalement des tâches juridictionnelles nous est imposée autant par le fait que dans le Chapitre I de la Loi concernant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle — qui formule des principes — on ne fait pas de référence à toutes les attributions de la Cour, mais uniquement à celles qui concernent le contrôle de la constitutionnalité des lois, des traités internationaux, des règlements du Parlement et des ordonnances du gouvernement (art. 2, alin. 1), autant que par le fait que depuis sa fondation (1992) jusqu'à aujourd'hui (2004) la Cour Constitutionnelle a exercé un volume incomparablement plus grand d'activités juridictionnelles par rapport à celles qui ne sont pas juridictionnelles.

²⁸ Nous considérons que le rôle de la Cour Constitutionnelle ne peut pas se réduire à celui du contrôle de la conformité à la loi (inclusivement à la Constitution), étant obligée par son activité même de persévérer dans la direction de l'accomplissement des buts poursuivis par la réglementation. Ainsi, par exemple, dans l'exercice des attributions prévues à la lettre j de l'art. 146, nous croyons qu'il ne faudra pas vérifier seulement l'accomplissement des conditions formelles pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens — celles qui sont inscrites dans l'art. 74, alin. 1 et 2 —, mais aussi les aspects de la «procédure» qui peuvent dévoiler les mobiles, les buts de l'acte d'initiative, pour ne pas permettre que ce droit d'initiative soit exercé abusivement ou contrairement au but pour lequel il a été inscrit dans la Constitution.

Par la Loi de révision de la Constitution²⁹, on y a ajouté deux autres attributions, laissant en même temps au législateur organique la possibilité d'établir encore d'autres. Il s'agit de la solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques et du contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux.

4) Ayant à réaliser et réalisant de façon prédominante des tâches de *iurisdictio*³⁰, La Cour Constitutionnelle peut être englobée, à côté des instances judiciaires³¹, dans un système d'organes qui représentent le «pouvoir juridictionnel» (ou le système des autorités juridictionnelles) si nous acceptons l'idée de l'existence de «trois pouvoirs dans l'Etat», conformément à la doctrine traditionnelle³² et non pas de ... quatre pouvoirs (c'est-à-dire les trois traditionnelles et la Cour Constitutionnelle en tant que «pouvoir *sui generis*»)³³.

5) Etant un organe de juridiction constitutionnelle qui se détache, par l'objet de son activité, des instances judiciaires, la Cour Constitutionnelle

²⁹ Voir la Loi n° 429/2003, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, Partea I, n° 758 du 29 octobre 2003.

³⁰ Par «*iuris dictio*» nous comprenons l'énonciation du droit dans une situation juridique concrète, saisie à l'autorité concernée, et par une déclaration faite en conformité avec les normes légales (Voir ION DELEANU, *Drept constituțional și instituții politice* (Droit constitutionnel et institutions politiques), II, Editura Fundației «Chemarea», Iași, 1992, p. 227).

³¹ Antérieurement à la révision de la Constitution, nous avons proposé l'inclusion dans ce système de la Cour des Comptes, plus précisément du Conseil juridictionnel de celle-ci, dont l'activité a cessé au moment de l'entrée en vigueur de la loi de révision. L'inclusion de la Cour des Comptes à l'intérieur du «pouvoir judiciaire» est rencontrée dans d'autres constitutions aussi, comme celle de la Grèce. Dans le Chapitre «l'Organisation et la juridiction des tribunaux» la Cour des Comptes y est elle aussi réglementée — à côté des tribunaux (art. 98).

³² Nous rencontrons «une solution» de ce genre dans la Constitution de la Grèce. Dans ce sens, dans l'art. 26 on prévoit: «1. La fonction législative est exercée par la Chambre des Députés et par le Président de la République. 2. La fonction exécutive est exercée par le Président de la République et par le Gouvernement. 3. La fonction juridictionnelle est exercée par les tribunaux» (n.s.). Les organes compétents à réaliser cette fonction sont les tribunaux, qui sont réglementés dans une structure de la Constitution, intitulée «Sur le pouvoir judiciaire», où sont incluses, outre les instances de droit commun, La Cour des Comptes et une «Cour Spéciale Supérieure», qui a dans sa compétence le contrôle de la constitutionnalité des lois (art. 100).

Au plan de la doctrine, nous rencontrons une opinion apparentée à la nôtre chez le professeur DMITRI GEORGES LAVROFF, qui, parlant de la «fonction juridictionnelle» de l'Etat, précise que celle-ci consiste dans «le fait de dire le droit, de l'appliquer à l'occasion d'un différend concernant la validité d'une règle de droit ou avec son application exacte» (n.s.) En parlant donc du contrôle de la validité de la règle de droit, il y inclut le contrôle de la constitutionnalité de celle-ci, fait qui ressort également de ses affirmations concernant les autorités de l'Etat (non pas «les pouvoirs», qui sont: législative, exécutive et juridictionnelle (non pas judiciaire) et du fait qu'il inclut dans la dernière catégorie d'autorités le Conseil Constitutionnel, qui agit, tout comme les instances judiciaires, de façon totalement indépendante dans l'exercice des fonctions confiées (*op. cit.*, pp. 573-575).

³³ Pour un point de vue différent, voir CONSTANȚA CĂLINOIU și VICTOR DUCULESCU, *Drept constituțional și instituții politice*, Lumina Lex, București, 2003, p. 223.

— comme organe d'Etat — s'intègre dans un système «dépendant» des organes du sommet³⁴ — en l'espèce, le Parlement. «Les limites» de son pouvoir et de son activité sont établies par la Constitution mais aussi par la Loi d'organisation, celle-ci pouvant, comme toute autre loi, être modifiée ou complétée par le Parlement³⁵, fait qui peut être envisagé comme moyen par lequel on «arrête» le pouvoir de la Cour dans la situation où ses normes concernant la compétence seraient interprétées et appliquées d'une manière qui affecterait l'équilibre des pouvoirs dans l'Etat. Avant la révision de la Constitution, un autre «moyen d'arrêter le pouvoir de la Cour» était aussi le contrôle effectué par le parlement sur les décisions d'inconstitutionnalité prononcées par la Cour Constitutionnelle au cadre du contrôle *a priori*. D'après ce que l'on sait, une telle décision pouvait être vaincue par le vote de deux tiers du nombre des députés et des sénateurs, la remise en discussion de la loi par les Chambres constituant une bonne occasion d'exercer le contrôle parlementaire sur la Cour Constitutionnelle. C'est ainsi que, à l'occasion du réexamen de la *Loi sur le Statut du député et du sénateur* dans le Sénat, on a critiqué la décision de l'instance du contentieux constitutionnel concernant ladite loi, pour la raison qu'elle transgresse l'art. 2 alin. 3 de la Loi n°47/1992 conformément auquel la Cour Constitutionnelle se prononce uniquement sur les problèmes de droit, sans pouvoir modifier ou compléter la prévision légale. Dans ce sens, le sénateur Predescu a invoqué d'autres situations dans lesquelles l'instance de juridiction constitutionnelle a dépassé ses attributions, comme il est arrivé en 1995, quand on a adopté la fameuse décision «concernant l'obligation de ses décisions prononcées dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité» (Décision n° 1)³⁶. Or, ce sont justement les situations de ce genre qui ont déterminé le Parlement à modifier la Loi d'organisation de la Cour Constitutionnelle en 1997 et à y introduire les prévisions qu'elle comprend aujourd'hui, après la nouvelle numérotation, dans l'alinéa 3 de l'art. 2. Ainsi, depuis l'adoption de la Loi n° 138/1997 pour modifier la Loi n° 47/1992, la Cour Constitutionnelle se prononce sur les problèmes de droit et ne peut pas se prononcer sur le mode d'interprétation et d'application de la loi, mais uniquement sur son sens contraire à la Constitution.

³⁴ Voir infra, 2, B), a).

³⁵ Un exemple est constitué par le texte introduit dans l'article 146 de la Constitution, où sont réglementées les attributions de la Cour Constitutionnelle. En statuant que l'autorité de juridiction constitutionnelle peut encore acquérir d'autres tâches, prévues par la loi organique de la Cour, «on permet» au Parlement de ... compléter la loi fondamentale, donc de réglementer dans ce domaine, qui, antérieurement à la révision, semblait être réservé au législateur constituant.

³⁶ Voir *Monitorul Oficial al României*, Partea a II-a, *Dezbateri parlamentare* (Débats parlementaires), n° 102 du 24 juin 1998, pp. 3-4.

2. L'ORGANISATION, LES ATTRIBUTIONS ET LES ACTES DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

A) L'organisation de la Cour Constitutionnelle

La Cour Constitutionnelle est composée de neuf juges, nommés pour un mandat de neuf ans. Un tiers du nombre des juges est renouvelé une fois les trois ans, dans les conditions prévues par l'art. 142 de la Constitution et par l'art. 7 de sa Loi d'organisation et de fonctionnement. L'Assemblée Constituante a eu le choix entre divers modèles offerts par les constitutions européennes, selon lesquels le nombre des membres de la Cour varie entre 9 et 15 membres³⁷; dans la majorité des cas, les cours se renouvellent périodiquement³⁸. La durée de la période pour laquelle ils sont élus varie elle aussi entre 6 et 12 ans ou jusqu'à l'accomplissement d'un certain âge³⁹.

Le mandat des juges ne peut pas être prolongé. Il cesse: a) à l'expiration du terme pour lequel il a été nommé ou en cas de démission, de perte des droits électoraux, d'exclusion de droit ou de décès; b) dans les situations d'incompatibilité ou d'impossibilité de l'exercice de la fonction de juge pour une période de plus de 6 mois⁴⁰; c) en cas de transgression des prévisions de l'art. 40 alin. 3 (qui interdit aux juges de faire partie d'un parti politique) ou pour transgression grave des obligations prévues dans l'art. 40 de la Loi n° 47/1992. Avant de réviser la Constitution, la transgression des prévisions de l'art. 16 alin. 3 (qui interdisait aux dignitaires d'avoir la double citoyenneté) attirait aussi la cessation du mandat⁴¹.

³⁷ Ainsi, par exemple, conformément à l'art. 56 de la Constitution de la France, le Conseil Constitutionnel est formé de neuf membres nommés, auxquels on ajoute les anciens présidents de la République, comme membres de droit; conformément à l'art. 159 de la Constitution d'Espagne, le tribunal Constitutionnel se compose de 12 membres; conformément à l'art. 224 de la Constitution du Portugal, le Tribunal Constitutionnel a 13 juges, en Italie leur nombre est 15, en Autriche 14, en Belgique, 12, etc. Mais, il y a des constitutions qui ne prévoient pas le nombre des membres du tribunal constitutionnel, telle la loi fondamentale de l'Allemagne.

³⁸ Il y a pourtant des cours constitutionnelles qui ne se renouvellent pas, comme, par exemple, le Tribunal Constitutionnel du Portugal (voir l'art. 224 de la Constitution).

³⁹ 70 ans en Autriche, en Hongrie et en Belgique, 68 en Allemagne, 65 en Turquie, etc. (Voir *Constituția României — comentată și adnotată*, p. 306).

⁴⁰ Comme dans ce cas il semble que le mandat ne cesse pas de plein droit, il est arrivé que dans l'impossibilité de l'exercice de la fonction de juge pendant plus de 6 mois par le réputé comparatiste Victor Dan Zlătescu, «on ... n'a pas ouvert la procédure» de la cessation du mandat de juge.

⁴¹ Comme on le sait déjà, en vue de la prochaine intégration dans l'UE, la nouvelle Constitution «permet» à ceux qui ont une double citoyenneté de détenir des fonctions et des dignités publiques.

Au cas où le poste de juge à la Cour Constitutionnelle devient vacant, un autre juge sera nommé. Si celui qui a présenté sa démission ou a démissionné, etc., était nommé par le Président de la Roumanie, ce sera toujours ce dernier qui aura le droit de nommer; s'il était nommé par l'une des Chambres, on appliquera la même règle⁴²: la Chambre respective va nommer sur la place vacante.

En vertu de ces prévisions, les juges sont obligés: a) d'accomplir la fonction confiée avec impartialité⁴³ et dans le respect de la Constitution; b) de garder le secret des délibérations et des votes et de ne pas prendre de position publique ou donner des consultations pour des problèmes qui relèvent de la compétence de la Cour Constitutionnelle; c) d'exprimer, lors de l'adoption des actes de la Cour Constitutionnelle, le vote affirmatif ou négatif, l'abstention étant interdite; d) de communiquer au président de la Cour Constitutionnelle toute activité qui pourrait attirer l'incompatibilité avec le mandat qu'il exerce; e) de ne pas permettre l'usage de la fonction pour faire de la publicité ou de la propagande, quelle que soit leur nature; f) de s'abstenir de toute activité ou manifestation contraires à l'indépendance et à la dignité de leur fonction.

En ce qui concerne la désignation ou la nomination des membres de la Cour, l'Assemblée Constituante s'est arrêté à une solution relativement plus simple par rapport à d'autres lois fondamentales⁴⁴ qui confient ce rôle à plusieurs organes — comme en Italie, où 5 membres sont nommés par le Président de la République, 5 par les Chambres réunies du Parlement et 5 par les magistratures suprêmes — ou qui ajoutent aux membres élus des membres de droit, comme en France, où les anciens présidents de la République font partie du Conseil Constitutionnel à côté des membres nommés par le Président de la République et par les deux Chambres du Parlement⁴⁵.

⁴² Ainsi, par exemple, M. le Juge I. Deleanu, nommé par le Président de la Roumanie a été libéré de ses fonctions par décret présidentiel, le 22 novembre 1996 et à sa place le Président a nommé M. N. Popa.

⁴³ Pour ce qui est de l'impartialité des juges, nous nous demandons si les membres du complet de jugement qui ont solutionné la cause se référant à la constitutionnalité de l'art. 32 de la Loi n° 88/1993 concernant l'accréditation de l'enseignement supérieur — qui permettait aux professeurs d'université d'avoir plus de deux charges didactiques — ont été vraiment impartiaux, ayant en vue le fait que bien des juges, inclusivement le président de la Cour Constitutionnelle, enseignaient à ce moment-là dans les universités privées où ils assuraient une, deux ou même trois charges cumulées.

⁴⁴ Pourtant, il y a des «solutions» encore plus simples dans ce sens, comme, par exemple, la nomination de tous les juges par le roi (comme on le fait en Espagne) ou par le président de la République (comme en Slovaquie, par exemple). Mais ces «solutions» ne nous disent rien si, dans leur appréciation, nous n'avons pas en vue les règles très détaillées de désignation ou de proposition des juges des cours constitutionnelles respectives.

⁴⁵ Dans d'autres États, comme le Portugal, la majorité des membres du tribunal constitutionnel (10 membres) sont désignés par l'Assemblée de la République et les autres (3 membres) sont cooptés par les premiers (Voir l'art. 224, alin. 2 de la Constitution).

Chez nous, trois juges sont nommés par la Chambre des Députés, trois par le Sénat et trois par le Président de la Roumanie⁴⁶. Au début, la nomination a été faite de façon différenciée, pour 3, 6 ou 9 ans. Dans cette situation, le mandat d'un tiers des membres de la Cour Constitutionnelle a cessé aux intervalles mentionnés, ce qui a attiré la nomination de trois autres, c'est-à-dire l'un par la Chambre des Députés, un autre par le Sénat et un autre par le Président de la Roumanie. Cette solution permet, d'une part, le renouvellement de la Cour en rapport avec les modifications de la composition du Parlement et, d'autre part, la continuité dans l'activité de la Cour.

Les juges de la Cour Constitutionnelle élisent, par scrutin secret, le président de la Cour pour une période de trois ans⁴⁷. Le mandat du président peut être renouvelé, conformément aux modifications faites à l'art. 9 de la Loi n° 47/1992 par la Loi n° 232/2004.

Les membres de la Cour Constitutionnelle doivent avoir une formation juridique supérieure, une haute compétence professionnelle⁴⁸ et une ancienneté d'au moins 18 ans dans l'activité juridique ou dans l'enseignement juridique supérieur, exigences fréquemment rencontrées dans d'autres constitutions aussi (art. 141 de la Constitution)⁴⁹. On observe que chez nous la

⁴⁶ En analysant les caractéristiques du «modèle européen» du contrôle de la constitutionnalité des lois, le professeur Antonie Iorgovan précisait que l'une d'elles consiste dans l'implication des autorités politiques dans la désignation des juges, soit en totalité, soit d'une partie seulement, ces derniers n'ayant pas, en règle générale, le statut de magistrats. C'est l'une des raisons pour lesquelles les Cours Constitutionnelles ont été appréciées comme «organes politico-juridictionnels». «Les magistrats, dans le sens traditionnel du terme, sont des professionnels du droit, alors que les juges du contentieux constitutionnel n'ont pas nécessairement de formation juridique» — précise celui-ci (voir A. IORGOVAN, *Drept constituțional...*, p. 88).

⁴⁷ Dans d'autres pays, le président de la Cour est nommé par le chef de l'Etat, comme en France et en Espagne, tandis que dans d'autres, comme en Grèce, la Cour est présidée par le Président du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation, en fonction de leur ancienneté et leur grade (art. 100, alin. 2 de la Constitution).

⁴⁸ L'appréciation de la «haute compétence professionnelle» étant du ressort des Chambres — si nous faisons abstraction du Président de la République — et les Chambres étant dominées par les intérêts du parti... le plus puissant, il arrive pourtant que l'appréciation soit très subjective et l'attribution des postes soit faite surtout sur des critères politiques (voir, par exemple, les nominations de juges à la Cour Constitutionnelle de juin 2004).

⁴⁹ Ainsi, dans la Constitution d'Italie, on exige que ceux qui ont cette fonction soient juristes qui aient une ancienneté d'au moins 20 ans, alors que dans la Constitution du Portugal on prévoit l'obligation conformément à laquelle 6 sur les 10 membres désignés par l'Assemblée soient juges dans les tribunaux, ce qui suppose une certaine ancienneté dans la profession. Dans la Constitution de Grèce, on prévoit aussi de telles conditions, mais implicitement. La Cour Spéciale Supérieure y est composée des Présidents du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes, ainsi que de 4 conseillers d'Etat et 4 conseillers de la Cour de Cassation, désignés par tirage au sort pour deux ans. Dans l'art. 100, alin. 2, qui régit la composition de la Cour, on ne prévoit pas de conditionnement concernant l'âge, l'ancienneté ou la profession, les conditions de ce genre étant réglementées par les lois d'organisation des institutions d'où ils proviennent (Conseil d'Etat, Cour de Cassation, etc.).

loi exige que les membres de la Cour Constitutionnelle soient juristes, non pas juges ou magistrats comme c'est prévu dans d'autres constitutions⁵⁰, ce qui fait que, sur les 9 juges nommés dans la première Cour constituée après l'adoption de la Constitution, la plupart ont été professeurs, non pas juges dans les instances judiciaires.

La fonction de juge de la Cour Constitutionnelle est incompatible avec toute autre fonction publique ou privée⁵¹, à l'exception des fonctions didactiques de l'enseignement juridique supérieur⁵². Les juges de la Cour Constitutionnelle sont indépendants dans l'exercice de leurs attributions et inamovibles pendant la durée du mandat. On ne peut pas leur demander compte pour leurs opinions et les votes exprimés lors de l'adoption des décisions (art. 4 de la Loi n° 47/1992)⁵³. Les juges de la Cour Constitutionnelle ne peuvent pas faire partie des partis politiques, conformément à l'art. 40, alin. 3 de la Constitution. Les candidats ont l'obligation de présenter leur démission s'ils sont membres d'un parti au moment de leur nomination.

B) Les attributions de la Cour Constitutionnelle

a) *L'énumération faite par l'ancien art. 144 de la Constitution concernant les attributions de la Cour Constitutionnelle a été limitative*

Ayant en vue que l'interprétation des normes comprises dans l'ancien art. 144 avait des conséquences particulièrement importantes au plan du

⁵⁰ Voir, par exemple, la Constitution du Portugal (six sur les dix membres désignés par l'Assemblée doivent être juges).

⁵¹ Au début, les thèses pour l'élaboration du projet de Constitution prévoyaient davantage d'incompatibilités, c'est-à-dire on faisait une énumération de celle-ci, en précisant que la loi organique allait établir d'autres encore, situation fréquente dans d'autres constitutions. Ainsi, dans l'art. 159 alin. 4 de la Constitution d'Espagne, on précise, par exemple, que «La condition de membre du Tribunal Constitutionnel est incompatible avec tout mandat représentatif, l'exercice de fonctions politiques ou administratives, l'exercice d'une charge de direction dans un parti politique ou un syndicat et un emploi au service de ceux-ci, l'exercice de fonctions judiciaires et de fonctions relevant du ministère public et avec toute autre activité professionnelle ou commerciale».

⁵² Selon les prévisions de l'art. 38 de la Loi n° 47/1992, la nomination des juges à la Cour Constitutionnelle peut être faite uniquement avec l'accord préalable du candidat. Au cas où celui-ci occupe une fonction incompatible avec celle de juge de la Cour Constitutionnelle ou il fait partie d'un parti politique, l'accord doit comprendre l'engagement du candidat de démissionner à la date de la nomination de la fonction ou du parti politique dont il est membre.

⁵³ Les juges de la Cour Constitutionnelle ne peuvent pas être arrêtés ou traduits en justice pénale qu'avec l'accord du Bureau Permanent de la Chambre des Députés, du Sénat ou du Président de la République, selon le cas, à la demande du procureur général du Parquet qui fonctionne auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice. Dans ce cas, la compétence de jugement incombe à la Haute Cour de Cassation et de Justice, pour les infractions commises par les juges de la Cour Constitutionnelle (Voir l'art. 42, alin. 1 et 2 de la Loi n° 47/1992, telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 232/2004).

fonctionnement des autorités publiques dans notre pays et de leurs rapports, à implications qui relèvent de la réalisation des exigences du principe de l'Etat de droit, nous allons préfacer l'analyse des fonctions de la Cour Constitutionnelle avec quelques commentaires sur les opinions exprimées à propos de l'énumération qui y était prévue.

L'article susmentionné prévoyait que les attributions de la Cour Constitutionnelle étaient les suivantes:

- a) elle se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation, sur saisine du Président de la Roumanie, du président de l'une des Chambres, du Gouvernement, de la Cour Suprême de Justice, de 50 députés au moins ou de 25 sénateurs au moins, ainsi que d'office, sur les initiatives de révision de la Constitution;
- b) elle se prononce sur la constitutionnalité des règlements du Parlement, sur saisine du président des Chambres, d'un groupe parlementaire ou de 50 députés au moins ou de 25 sénateurs au moins;
- c) elle décide des exceptions soulevées devant les instances judiciaires, portant sur l'inconstitutionnalité des lois et des ordonnances;
- d) elle veille au respect de la procédure d'élection du Président de la Roumanie et confirme les résultats du suffrage;
- e) elle constate l'existence des circonstances qui justifient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la Roumanie et communique ses constatations au Parlement et au Gouvernement;
- f) elle donne un avis consultatif sur la proposition de suspension du Président de la Roumanie de sa fonction;
- g) elle veille au respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum et en confirme les résultats;
- h) elle vérifie si les conditions sont réunies pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens;
- i) elle tranche des constatations ayant pour objet la constitutionnalité d'un parti politique⁵⁴.

En ce qui concerne l'interprétation de l'énumération y comprise, l'instance constitutionnelle s'est souvent prononcée dans ses décisions dans le

⁵⁴ Dans d'autres Etats, on attribue aussi aux Cours et aux tribunaux constitutionnels d'autres catégories d'attributions. Ainsi, l'art. 93 de la Loi fondamentale d'Allemagne prévoit parmi les charges du tribunal la compétence d'interprétation de la constitution. De même, dans les constitutions d'Allemagne, d'Italie, d'Espagne, etc. sont prévues des charges de solution de certains conflits de compétence entre les autorités nationales et régionales (art. 134 de la Constitution d'Italie et l'art. 161 lettre c de la Constitution d'Espagne) — prévision qui y a été incluse dans notre constitution aussi, après la révision — ou la charge de statuer en cas de divergences d'opinion en ce qui concerne le rapport entre le droit fédéral et le droit des Länder (art. 93 de la Constitution d'Allemagne).

sens que ses attributions sont «expressément et limitativement prévues par la Constitution»⁵⁵. C'est une conclusion qui s'imposait prioritairement à la suite du fait qu'à la fin de l'ancien art. 144 n'existait pas de prévision, fréquemment rencontrée dans d'autres, qui transmette au législateur ordinaire la tâche d'établir d'«autres attributions» aussi ou qui laisse la possibilité d'élargir, par l'interprétation, la sphère des attributions. L'énumération qui y était comprise était limitative, non pas énonciative. Et pourtant, certains auteurs, étant d'accord en principe avec ce point de vue, y ont apporté des amendements, en proposant qu'on ajoute aux attributions prévues *expressis verbis* par la Constitution d'autres attributions, formulées sur la base de la pratique de la Cour Constitutionnelle, à la seule «condition» que les attributions ainsi formulées ne contredisent pas «les grands principes de la Constitution»⁵⁶.

En faisant un renvoi aux décisions de la Cour Constitutionnelle qui sont appréciées comme étant «d'interprétation», en particulier à la décision du Plenum n° 1/1993⁵⁷, «qui est par excellence une décision d'interprétation», on a proposé donc de reconnaître à la Cour une attribution supplémentaire à celles expressément prévues dans la Constitution, plus précisément celle d'interprétation de la Constitution et des lois soumises au contrôle de constitutionnalité.

Le problème nous a semblé délicat, la reconnaissance de la possibilité d'«ajouter» des attributions à la Cour, par la voie de la pratique, constituant une épée à deux tranchants. Théoriquement, si l'Assemblée Constituante avait voulu que l'instance nouvellement créée chez nous eût cette attribution aussi — l'interprétation de la constitution et des lois — elle l'aurait incluse dans la Constitution, comme a procédé, par exemple, l'Assemblée Constituante d'Allemagne⁵⁸. Pratiquement, on ne peut pas nier ce

⁵⁵ Voir, par exemple, la décision n° 5 du 17 janvier 1994 où l'on montre — en se référant aux dispositions comprises dans l'ancien art. 144: «Par rapport à ces dispositions légales qui sont de stricte interprétation, on constate que dans la compétence de la Cour n'entre pas la solution des exceptions d'inconstitutionnalité se référant aux arrêtés du Gouvernement, sur celle-ci se prononçant les instances judiciaires ordinaires» (in: «Curtea constituțională, Culegere de decizii și hotărâri» (La Cour Constitutionnelle, Recueil de décisions et d'arrêtés), 1994, Regia autonomă *Monitorul Oficial*, București, 1995, p. 133).

⁵⁶ Dans ce sens, le professeur Antonie Iorgovan disait que «... rien n'empêche la réalisation d'un "pacte politique" et, de façon correspondante, d'une pratique de la Cour pour des aspects qui, bien que *expressis verbis* ne soient pas prévus par la Constitution, ne sont pas contredits par les grands principes de la Constitution» (*Drept constituțional...*, p. 87).

⁵⁷ Publiée dans *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 129/1993 (voir: «Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri», 1992-1993, Regia autonomă *Monitorul Oficial*, București, 1994, pp. 457-469).

⁵⁸ Ainsi, l'art. 93 alin.1 de la Loi fondamentale d'Allemagne prévoit que «Le Tribunal Constitutionnel fédéral statue sur l'interprétation de la loi fondamentale, en cas de litiges portant sur l'étendue des droits et des obligations d'un organe fédéral ou d'autres organes intéressés dotés de droits propres par la présente loi fondamentale ou par le règlement intérieur d'un

rôle de la Cour Constitutionnelle, vu qu'aucune décision, d'aucun organe juridictionnel, n'est possible sans cet «acte» préalable d'interprétation. C'est toujours en pratique qu'on ne peut pas faire abstraction du grand nombre de décisions d'interprétation prononcées par la Cour Constitutionnelle⁵⁹. Mais, le problème qui a été posé a été celui du caractère de ces décisions, de leur caractère obligatoire pour les instances judiciaires, de la façon dont cette affirmation pourrait s'accorder à celle de la Constitution (l'ancien art. 123, alin. 2) conformément à laquelle «les juges sont indépendants et obéissent uniquement à la loi». Il s'ensuit logiquement une question: l'interprétation donnée par la Cour Constitutionnelle est-elle obligatoire pour le Parlement? Peut-on imposer à ce dernier certaines «charges» concernant l'abrogation ou la révision d'une loi afin de la mettre d'accord avec la Constitution⁶⁰? En donnant une réponse à cette dernière question, nous avons nié cette possibilité, en nous basant sur le principe inscrit dans la Constitution conformément auquel⁶¹ «le Parlement est l'unique autorité législative du pays». Le Parlement est l'unique autorité législative du pays. Mais, de nouveau la théorie s'avère inefficace, dans le sens de l'impuissance de résoudre certains problèmes soulevés dans le processus du contrôle de la constitutionnalité des lois. Si dans la pratique des instances judiciaires on donne des décisions contradictoires, la Haute Cour de Cassation et de Justice se prononce sur des questions de droit — qui ont reçu une solution différente de la part des instances de recours — pour assurer l'interprétation et l'application unitaire des lois⁶². Si cela arrivait dans la pratique de la Cour Constitutionnelle, il semblerait naturel que le

organe fédéral suprême» (n.s.). Voir, dans ce sens, les constitutions de la Russie, de la Bulgarie, de la Slovaquie et de la République de Moldavie, adoptées après le renversement des régimes communistes.

⁵⁹ Pratique de la Cour Constitutionnelle qui a culminé par la Décision n° 1/1995 concernant l'obligation des décisions de la Cour Constitutionnelle et qui a déterminé le Parlement à modifier la Loi n° 47/1992, en 1997.

⁶⁰ Dans ce sens, voir la décision n° 38/1993, où l'on établit le terme de 30 novembre «pour donner au Parlement la possibilité de modifier les dispositions du Code Pénal» se rapportant aux infractions au détriment du bien public, qui contreviennent à la Constitution («Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri», 1993, p. 248).

⁶¹ Voir aussi MIRCEA CRISTE, «Discuții referitoare la...», in *Dreptul*, nr. 8/1995, p. 21.

⁶² Dans ce sens, dans l'article 329 du Code de procédure civile on prévoit: «Le Procureur général, d'office ou sur la demande du ministre de la justice, a le droit, pour assurer l'interprétation et l'application unitaire des lois sur tout le territoire du pays, de demander à la Cour Suprême de Justice de se prononcer sur des questions de droit qui ont reçu des solutions différentes de la part des instances judiciaires.

Les décisions par lesquelles on solutionne les réclamations se prononcent par les sections réunies et sont transmises aux instances par le Ministre de la Justice.

Les solutions sont prononcées uniquement dans l'intérêt de la loi, n'ont pas d'effet sur les décisions judiciaires examinées ni en ce qui concerne la situations des parties dans d'autres procès. La solution donnée au problèmes de droit jugés est obligatoire pour les instances» (n.s.).

Plénium de celle-ci «résolve le problème». D'ailleurs, c'est la solution comprise dans l'ancien Règlement de la Cour, où l'on prévoyait que «l'interprétation donnée en séance plénière ... est obligatoire pour le complet de jugement»⁶³, règlement qui a été expressément abrogé par celui qui est entré en vigueur en 1997⁶⁴. A la suite de la modification de 1997 de la Loi d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle et de la suppression des complets de jugement, le Règlement de 1997 n'a pas gardé, naturellement, cette règle.

L'interprétation est une tâche qui appartient à tous les organes de juridiction — quelle que soit la nature du contentieux —, donc de la Cour Constitutionnelle aussi. Elle apparaît comme opération antérieure et obligatoire de l'application de la loi. Mais, ayant en vue le fait que notre loi fondamentale n'attribue pas expressément à la Cour Constitutionnelle la tâche d'interpréter la Constitution, comme d'autres Constitutions le font, nous pouvons tirer la conclusion qu'on ne peut pas ajouter d'autres attributions à celles expressément prévues par l'ancien art. 144. On aurait ouvert une porte à l'arbitraire, même si l'interprétation était faite en sorte qu'on ne contredise pas «les grands principes de la Constitution», comme disait le professeur A. Iorgovan. Qui aurait pu formuler exactement ces principes, qui aurait pu étiqueter tel principe de fondamental alors que tel autre ne l'est pas? Et puis, on n'aurait pas pu arriver à des abus au nom de certains principes? C'est justement pour la défense de certains principes, et en premier lieu de l'Etat de droit que s'est imposé la conclusion qu'il vaut mieux ne pas interpréter de façon extensive les textes constitutionnels qui réglementent la compétence des autorités publiques, en général, et de la Cour Constitutionnelle, en particulier, fait qui contribue à prévenir les conflits entre elles ou les abus de certaines⁶⁵, en l'espèce de la Cour.

⁶³ Ainsi, l'art. 26 alin. 2 prévoyait: «Au cas où le complet de 3 juges ou le complet de 5 juges désire s'éloigner de l'interprétation juridique contenue dans une décision du plénium ou dans une décision définitive d'un complet, il s'adressera au plénium, accordant un terme à la cause qu'il est en train de débattre. L'Interprétation donnée dans le plénium par le vote de la majorité des juges est obligatoire pour le complet de jugement» (n.s.) (voir *Monitorul Oficial al României*, n° 190 du 7 août 1992).

⁶⁴ Ce règlement d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle est publié dans *Monitorul Oficial al României*, Partea I, n° 308 du 12 novembre 1997.

⁶⁵ Nous sommes conscients que cette «affirmation de principe» peut être amendée de façon argumentée, en pratique les textes respectifs pouvant être interprétés de manière extensive autant par le législateur, à l'occasion de l'adoption de certaines lois qui «détaillent» les textes constitutionnels, que par la Cour, à l'occasion de leur application. Ainsi, l'adoption de la Loi d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle (La Loi n° 47/1992) a été faite sur la base des textes compris dans le Titre V de la Constitution — tels qu'ils étaient interprétés par le Parlement. L'art. 23, alin. 2 de cette loi prévoit que les exceptions peuvent être soulevées «par l'une des parties» ou par l'instance, d'office, donnant ainsi expression à une interprétation extensive de l'ancien art. 144 lettre c.

Problème controversé, la compétence de la Cour Constitutionnelle de donner une interprétation générale («officielle») de la constitution a été «niée» par la Loi n° 138/1997⁶⁶ qui, modifiant l'acte normatif d'organisation et de fonctionnement de celle-ci, a établi que l'organe de juridiction constitutionnelle «ne peut pas se prononcer sur le mode d'interprétation et d'application de la loi, mais uniquement sur son sens contraire à la Constitution» (art. 2, alin. 3). Mais la Loi n° 232/2004 a abrogé l'alinéa 3 de l'art. 2 et a reformulé les deux premiers de la façon suivante: (1) La Cour Constitutionnelle assure le contrôle sur la constitutionnalité des lois, des traités internationaux, des règlements du Parlement et des ordonnances du Gouvernement. (2) Les prévisions des actes prévus dans l'alin. (1) qui transgressent les dispositions ou les principes de la Constitution sont inconstitutionnels» (n.tr.). Dans ces conditions, nous attendons la réaction de la doctrine juridique. En ce qui nous concerne, nous avons la conviction que le texte analysé était catégoriquement inutile. La Cour ne peut pas faire abstraction dans le procès de contrôle de la constitutionnalité de la loi de la manière dont celle-ci — la loi — est interprétée et appliquée. Pourtant, il n'est pas moins vrai que l'organe de juridiction constitutionnelle n'a dans sa compétence ni l'interprétation officielle de la Constitution, ni de la loi, en général. L'interprétation «officielle» de la loi est attribuée maintenant — après la révision de la Constitution — à la compétence de la Haute Cour de Cassation et de Justice (art. 126 alin. 4), fait qui ne peut pas limiter la compétence de la Cour Constitutionnelle d'interpréter la Constitution et les lois afin de pouvoir constater si la loi ne contrevient pas à la Constitution.

De même, une interprétation extensive a été donnée aux textes constitutionnels par la Cour Constitutionnelle qui s'est arrogé (par des arguments, c'est vrai!) le droit d'imposer, en quelque sorte, au Parlement la modification du Code pénal et un terme dans lequel sa réalisation doit s'encadrer.

⁶⁶ Quoique les prévisions de la loi interdisent à la Cour Constitutionnelle de se prononcer sur le modèle d'interprétation de la loi, il paraît que cette chose est «inévitable». Par exemple, dans la décision n° 45/1998 on constate que «les dispositions de l'art. 504 alin. 1 du Code de procédure pénale sont constitutionnelles seulement dans la mesure où elles ne limitent pas, aux hypothèses prévues dans le texte, les cas dans lesquels l'Etat répond patrimoniallement pour les préjudices causés par les erreurs judiciaires faites dans les procès pénaux...» (Voir *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 182 du 18 mai 1998). Si seulement dans cette mesure les dispositions susmentionnées sont inconstitutionnelles, c'est qu'elles restent en vigueur seulement si elles sont interprétées conformément à l'opinion de la Cour Constitutionnelle exprimée dans cette décision. Donc, nous observons que l'instance de juridiction constitutionnelle continue d'exercer l'attribution de donner une interprétation «officielle» des lois même après que la Loi n° 138/1997 a statué l'interdiction «de se prononcer sur le mode d'interprétation et d'application de la loi».

Pour ce qui est de ce problème, voir également TUDOR DRĂGANU, «Deciziile de interpretare ale Curții Constituționale, Rolul și limitele lor în înlăptuirea principiului statului de drept» (Décisions d'interprétation de la Cour Constitutionnelle. Leur rôle et leur limites dans la réalisation de l'Etat de droit), in *Revista Română de Drepturile Omului*, nr. 15/1997.

- b) *L'énumération comprise dans l'art. 146 de la Constitution, telle qu'elle a été révisée en 2003, est énonciative*

Conformément à l'art.146 de la Constitution de la Roumanie, la Cour Constitutionnelle a les attributions suivantes:

- a) elle se prononce sur la constitutionnalité des lois, avant leur promulgation, sur saisine du Président de la Roumanie, du président de l'une des Chambres, du Gouvernement, de la Haute Cour de Cassation et de Justice, de l'Avocat du Peuple, de cinquante députés au moins ou de vingt-cinq sénateurs au moins, ainsi que d'office, sur les initiatives de révision de la Constitution;
- b) elle se prononce sur la constitutionnalité des traités ou des autres accords internationaux, sur saisine du président de l'une des deux Chambres, de cinquante députés au moins ou de vingt-cinq sénateurs au moins;
- c) elle se prononce sur la constitutionnalité des règlements du Parlement, sur saisine du président de l'une des Chambres, d'un groupe parlementaire, de cinquante députés au moins ou vingt-cinq sénateurs au moins;
- d) elle décide des exceptions sur l'inconstitutionnalité des lois et des ordonnances, soulevées devant les instances judiciaires ou d'arbitrage commercial; l'exception d'inconstitutionnalité peut être directement soulevée par l'Avocat du Peuple;
- e) elle 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;
- f) elle veille au respect de la procédure d'élection du Président de la Roumanie et confirme les résultats du scrutin;
- g) elle constate l'existence des circonstances qui justifient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la Roumanie et communique ses constatations au Parlement et au Gouvernement;
- h) elle donne un avis consultatif sur la proposition de suspension du Président de la Roumanie de sa fonction;
- i) elle veille au respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum et en confirme les résultats;
- j) elle vérifie si les conditions sont réunies pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens;
- k) elle tranche les contestations ayant pour objet la constitutionnalité d'un parti politique;
- l) elle remplit d'autres attributions prévues par le loi organique de la Cour».

Comme on peut facilement le constater, en comparant l'ancien art. 144 et l'actuel art. 146, la différence entre les deux réglementations ne consiste pas seulement dans le fait que dans la nouvelle les compétences de la Cour Constitutionnelle sont étendues — par l'attribution de la charge de contrôler la constitutionnalité des traités internationaux et des charges consistant dans la solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques — ni dans le fait qu'on ajoute de nouveaux titulaires du droit de saisir la Cour Constitutionnelle⁶⁷. La modification la plus importante du texte, celle qui change la nature de l'énumération des attributions de la Cour Constitutionnelle, se trouve dans le dernier alinéa du nouvel article. En précisant qu'«elle accomplit d'autres attributions aussi, prévues par la loi organique de la Cour» (n.s.), le texte compris dans l'art. 146 ne peut plus être interprété qu'en tant qu'article qui comprend une énumération énonciative des attributions de la Cour Constitutionnelle. Dorénavant, le Parlement peut établir n'importe quand des attributions de la Cour par une modification habituelle de la loi. Mais, chose importante, s'il peut étendre la sphère des attributions, il ne peut assurément pas la restreindre.

c) *Classements possibles*

I. Les attributions de la Cour Constitutionnelle sont prévues par la Constitution de la Roumanie dans l'art. 146, les règles y inscrites étant ensuite reprises par la Loi d'organisation et de fonctionnement de la Cour. Ayant en vue le fait que cette loi statue que «la seule autorisée à décider de sa compétence» est la Cour Constitutionnelle (art. 3 alin. 2) nous nous demandions avant sa modification de 1997 si le Parlement pourrait compléter ou modifier (par une loi organique, bien sûr) les règles concernant la compétence de la Cour. Nous avons dit, dans le sens, que la réponse s'impose affirmativement, si le texte mentionné est interprété à la lumière des principes constitutionnels qui gouvernent l'organisation et le fonctionnement des autorités publiques. Si la fonction législative est attribuée au Parlement «à titre principal» aucune autre autorité ne pourrait l'exercer qu'en subsidiaire. Donc, la tâche de l'établissement, en l'espèce de la modification, des attributions de la Cour Constitutionnelle — dans les limites imposées par l'art.146 de la Constitution — revient au Parlement.

Dans la même série d'idées, nous devons montrer que nous avons salué la «décision» du Parlement de compléter — par la Loi de 1997 — «l'affirmation» de l'art. 3 alin. 2 — «la Cour Constitutionnelle est la seule autorisée à décider de sa compétence» — en précisant que «Elle décide dans les cas expressément et limitativement prévus par l'art. 144 de la

⁶⁷ L'un des titulaires de ce droit est à présent l'Avocat du Peuple.

Constitution» (n.tr.). Nous considérons qu'une telle précision était nécessaire pour deux motifs au moins: 1) parce que la règle inscrite dans l'art. 3 alin. 2 est susceptible de plusieurs interprétations, dont l'une est dans le sens que seulement par la Constitution on peut régler l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Cour Constitutionnelle — situation inscrite dans certains Etats, où les assemblées constituées n'ont pas cette compétence — et , 2) La Cour a déjà interprété de façon extensive l'ancien art. 144 de la Constitution, se référant aux attributions qui lui étaient conférées et il fallait mettre un terme à cette pratique inconstitutionnelle, dont la conséquence était l'adoption d'une décision à caractère normatif. Il faut aussi préciser que l'interprétation dont je parlais, dans le sens que seule l'assemblée constituante peut adopter des règles concernant les attributions de la Cour, est totalement impossible après la modification actuelle — de juin 2004 — de la Loi n° 47/1992 qui a transformé l'énumération des attributions de la Cour Constitutionnelle de limitative en énonciative, «invitant le Parlement à légiférer dans cette sphère de relations sociales».

II. En ce qui concerne le classement des attributions de la Cour Constitutionnelle, prévu par la Constitution et sa loi d'organisation et de fonctionnement, chez nous on a déjà exprimé certains points de vue, qui, bien sûr, prenaient en considération l'ancien texte (art. 144). Ils sont, en grande partie, valables aujourd'hui encore, après la révision de la Constitution. Dans l'une de ces opinions, on a fait la distinction entre: a) attributions de contrôle et b) attributions consultatives et de poursuite du respect de la Constitution au cadre de certaines procédures⁶⁸. Dans une autre, relativement semblable, on propose le détachement des attributions de contrôle de celles qui sont consultatives⁶⁹. Enfin, on a fait aussi un classement tripartite, c'est-à-dire: a) attributions de contentieux constitutionnel, b) attributions de contentieux électoral et c) attributions concernant le respect d'une procédure légale⁷⁰.

En ce qui concerne le classement des attributions en a) consultatives et b) de contrôle, une observation s'impose: les deux catégories proposées n'ont pas en vue le même critère. Les deux premières sont appréciées en fonction du caractère obligatoire des actes qui les finalisent, tandis que les secondes, selon la «nature» des activités déroulées en vue de leur exercice.

Si nous envisageons la nature des actes juridiques qui les finalisent et leurs caractères, nous pouvons distinguer des attributions qui: 1) se finalisent par la prise de décisions (décrets, selon le cas), actes obligatoires et 2) se finalisent par des avis, actes consultatifs.

⁶⁸ Voir I. DELEANU et BUCUR-FLOREN VASILESCU, in *Constituția României, — comentată și adnotată*, p. 309.

⁶⁹ Voir I. DELEANU, *op. cit.*, p. 237.

⁷⁰ Voir A. IORGOVAN, *op. cit.*, p. 88.

Si nous nous rapportons au nouveau texte, nous devons préciser que la grande majorité des attributions prévues dans l'art. 146 sont des attributions de contrôle. Certaines concernent le contrôle des actes normatifs — selon le cas, lois, règlements des Chambres ou ordonnances — (art. 146 lettre a, c et d) ou traités internationaux (art. 146 lettre b), d'autres le contrôle de certaines activités, comme l'activité des partis politiques et, éventuellement, des statuts, de leurs déclarations, etc., dans la perspective imposée par l'art. 40 alin. 2⁷¹ (art. 146 lettre k de la Constitution) et d'autres le contrôle du respect des procédures légales, procédures prévues par la Constitution ou dans des lois concernant l'élection du Président de la Roumanie (art. 146, lettre f de la Constitution), l'organisation du référendum (art. 146 lettre i) et l'exercice du droit d'initiative législative des citoyens (art. 146, lettre j).

Il n'y a que deux des attributions prévues par l'art. 146 qui ne peuvent pas être considérées de «contrôle», à savoir celles qui sont inscrites sous les lettres *g* et *h*.

En corroborant la règle de la lettre *g* et les prévisions des lettres qui la «détaillent» de la Loi n° 47/1992, d'une part, et ayant en vue «le langage» utilisé par le législateur, d'autre part, cette attribution peut être considérée de «constatation, de certification» de l'existence de certaines circonstances (qui attirent des conséquences juridiques) plutôt que de contrôle. La Constitution prévoit que cet organe — la Cour Constitutionnelle — «constate l'existence des circonstances qui justifient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la Roumanie...» (n.s.). Cette constatation est faite par une décision, conformément à l'art. 13, lettre b de la Loi n° 47/1992, qui «certifie» le fait que la vacance de la fonction a intervenu et que, par conséquent, nous sommes en la présence des «circonstances qui justifient l'intérim», situation qui rend nécessaire le déclenchement de la procédure de nomination d'un président intérimaire.

L'autre attribution qui ne peut pas être incorporée dans la catégorie des activités de contrôle est celle qui est réglementée par l'art. 146 lettre *h*, où l'on prévoit dans la charge de la Cour Constitutionnelle: l'attribution de donner «un avis consultatif sur la proposition de suspension du Président de la Roumanie de sa fonction». La suspension n'est pas décidée par la Cour Constitutionnelle, mais par les Chambres réunies, dans les conditions prévues par l'art. 95 alin. 1 de la Constitution. Mais, la procédure prévoit dans ce cas la consultation de la Cour Constitutionnelle. La Cour est obligée de se prononcer, de communiquer son point de vue, mais le Parlement n'est pas obligé de le respecter. C'est pourquoi l'acte émis par la Cour

⁷¹ L'art. 40 alin. 2 de la Constitution prévoit que «les partis ou les organisations qui, par leurs objectifs ou par leur activité, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'Etat de droit ou la souveraineté, l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie, sont inconstitutionnels».

— «l'avis consultatif» prévu par l'art. 13, point c de la Loi n° 47/1992 — est exactement comme son nom l'indique: consultatif.

Enfin, le rajout d'une nouvelle attribution à la Cour Constitutionnelle, qui concerne la «solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle des autorités publiques», nous font l'ajouter à celles qui n'ont aucun rapport avec le contrôle, vu qu'elle s'en détache par sa nature particulière⁷². A la lumière de ce que nous venons de montrer, nous pourrions retenir la possibilité d'une distinction entre les attributions de la Cour Constitutionnelle de la manière suivante: 1) attributions de contrôle, 2) attributions de «constatation», 3) attributions de «consultation» et 4) attributions de solution de certains conflits juridiques de nature constitutionnelle. De même, nous pourrions distinguer, au cadre de la première catégorie: a) attributions dans la réalisation du contrôle de certains actes normatifs — juridiques, intitulé habituellement contrôle de la constitutionnalité des lois, b) attributions de contrôle sur la constitutionnalité des traités internationaux, c) attributions dans la réalisation du contrôle de la constitutionnalité de l'activité de certains partis politiques⁷³ et d) attributions dans la réalisation du contrôle du respect de certaines procédures légales. Les attributions de contrôle, d'ailleurs les plus nombreuses, celles de constatation et celles de solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle sont finalisées par la prise de certaines décisions, selon le cas, arrêts, actes obligatoires, alors que les attributions de consultation sont finalisées par le fait qu'on «avise» certaines mesures, par l'adoption d'actes à caractère consultatif.

De toutes les attributions mentionnées, celle de contrôle de la constitutionnalité des lois a été le plus souvent exercée. Comme volume de travail, elle dépasse nettement toutes les autres et appartient à la Cour Constitu-

⁷² Certes, nous devons déterminer quels sont les conflits entre les autorités publiques qui sont de «nature constitutionnelle» et quelles sont les «autorités publiques» en conflit — centrales, locales, etc., d'une part, législatives, exécutives, etc., d'autre part — qui entrent sous l'incidence de cette prévision. C'est la pratique de l'instance constitutionnelle qui a son mot à dire, mais, ce n'est pas la seule, car, à notre avis, cette question sera politisée.

Pour ce qui est de cette attribution, nous nous sommes demandé si ce serait la Cour Constitutionnelle qui trouverait la solution, dès qu'un conflit négatif de compétence entre les Chambres aurait fait son apparition. Nous avons trouvé également des arguments «pour» et des arguments «contre». D'une part, il nous semblait que c'était «un conflit juridique de nature constitutionnelle» — et c'est bien un argument «pour» — mais, d'autre part, nous ne pouvions pas apprécier «une Chambre» du Parlement comme «autorité publique», vu que seules les deux Chambres, c'est-à-dire le Parlement, peut être considéré comme tel. Il est probable que le Parlement ait rationné d'une manière similaire, parce qu'on a recouru à la formation d'une commission commune des Chambres pour solutionner le conflit mentionné, étant donné que les deux chambres se considéraient «Chambres décisionnelles» pour un certain projet de lois.

⁷³ Ce contrôle se réalise à condition que — en conformité avec l'art. 29 alin. 2 de la Loi n° 47/1992 — une contestation motivée concernant la constitutionnalité d'un parti politique soit formulée. Dans cette situation, la Cour Constitutionnelle apparaît davantage comme organe de juridiction que de contrôle.

tionnelle «à titre principal», en déterminant aussi sa nature — organe de juridiction constitutionnelle.

d) *Les attributions de contrôle: Le contrôle de la constitutionnalité de certains actes normatifs — juridiques*

a') Le contrôle de la constitutionnalité des lois

La Cour Constitutionnelle a comme but la garantie de la suprématie de la Constitution. Dans le texte modifié de la Loi n° 47/1992, on fait une affirmation catégorique dans ce sens: «La Cour Constitutionnelle est le garant de la suprématie de la Constitution» (n.tr.), probablement sur le modèle de l'art. 80 de la Constitution, conformément auquel le Président de la Roumanie est «le garant de l'indépendance» de l'Etat roumain⁷⁴. En vue de la réalisation de ce but, la Cour assure le contrôle des lois, des règlements du Parlement et des ordonnances du Gouvernement⁷⁵, du point de vue de leur conformité aux «dispositions ou principes de la Constitution»⁷⁶. De même, la Cour Constitutionnelle se prononce sur la constitu-

⁷⁴ Nous trouvons que l'ancienne réglementation était plus réaliste, étant donné qu'on ne réalise pas toujours une concordance parfaite entre les intentions du législateur et la réalité. La Cour Constitutionnelle, ayant le but précisé — la garantie de la suprématie de la Constitution — peut agir pour l'atteindre, mais ne peut nullement devenir de façon automatique le «garant» de cette valeur.

⁷⁵ Dans d'autres Etats, le contrôle de la constitutionnalité des «lois» s'étend, en conformité avec leurs Constitutions, à d'autres actes normatifs — juridiques. En Autriche, on contrôle les arrêtés gouvernementaux ou administratifs, en Allemagne, tout acte d'un pouvoir public par lequel on transgresse les droits et les libertés auxquelles nous renvoie l'art. 93 alin.4 a, en Espagne on effectue le contrôle de la constitutionnalité même lorsqu'il s'agit des dispositions qui émanent des organes des communautés autonomes (art. 162 alin. 2), de même en Italie (conformément à l'art. 134) et au Portugal, on contrôle également les actes normatifs provenant des «organes de la souveraineté», des régions, les traités internationaux ratifiés en conformité avec la loi et les décrets ou les décrets-lois (art. 277 et 288), en Slovaquie, on soumet au contrôle de la constitutionnalité tous les actes normatifs (art.124) et dans la République de la Moldavie, la situation est similaire à celle de la Slovaquie (art. 135), etc.

⁷⁶ Elaborée sur la base des règles comprises dans le Titre V de la Constitution et en vue de leur mise en application, la Loi d'organisation de la Cour Constitutionnelle excède — à notre avis — «le champ constitutionnel» ou, plutôt, elle interprète de façon extensive les règles se référant à la conformité des lois avec la Constitution. Les actes normatifs soumis au contrôle — lois, ordonnances et règlements du parlement — sont vérifiés non seulement du point de vue de leur conformité avec les normes constitutionnelles, mais aussi avec les principes (Voir art. 2 alin. 2). Mais, cette idée est «glissante». On crée ainsi «un espace» trop large d'appréciation. On peut arriver à la formulation de certains principes par la Cour Constitutionnelle, qui ne sont pas prévus — directement ou indirectement — dans la Constitution. C'est justement pour cette raison qu'on a eu des discussions concernant la sphère d'attributions de celle-ci; certains auteurs ont proposé de reconnaître à la Cour Constitutionnelle des charges qui ne sont pas prévues

tionnalité des traités ou d'autres accords internationaux, conformément aux textes révisés de la Constitution (de 2003). Le contrôle de la constitutionnalité est toujours un contrôle de conformité avec la loi fondamentale, n'étant pas un contrôle d'opportunité.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois peut être effectué — d'après l'art. 146 lettres a, b et c — a) à la demande et b) d'office, ce dernier étant réalisé dans une seule situation⁷⁷, à savoir dans le cas des initiatives de révision de la Constitution.

a) Le contrôle réalisé à la demande peut être, selon le cas, 1) un contrôle antérieur et préventif, et 2) un contrôle postérieur et de sanction.

Le contrôle de la constitutionnalité s'effectue, premièrement, sur les lois, avant leur promulgation⁷⁸. Donc, c'est un contrôle abstrait et a priori. Le droit de saisir la Cour peut appartenir au Président de la Roumanie, à l'un des présidents des deux Chambres du Parlement, au Gouvernement, à la Haute Cour de Cassation et de Justice, à l'Avocat du Peuple et à un nombre de 50 députés au moins ou de 25 sénateurs au moins⁷⁹. Deuxièmement, la Cour Constitutionnelle se prononce — conformément à l'art. 146 lettre b — sur la constitutionnalité des traités internationaux ou d'autres accords internationaux, à la demande de l'un des présidents des deux Chambres, d'un nombre de 50 députés ou 25 sénateurs au moins. Ce contrôle est lui aussi antérieur, vu qu'il est fait avant la ratification des traités par le Parlement. Troisièmement, le contrôle a pour objet les règlements⁸⁰

expressis verbis par la Constitution si elles ne contredisent pas «les grands principes de la Constitution».

⁷⁷ La Cour Constitutionnelle peut encore agir «d'office», c'est-à-dire sans recours, mais l'action à laquelle nous nous rapportons n'a aucune liaison avec le contrôle de constitutionnalité des actes normatifs, mais avec le contrôle du respect de la «procédure» de l'initiative législative des citoyens, plus précisément avec le contrôle du respect des règles qui gouvernent l'initiative législative des citoyens. Dans ce sens, voir l'art. 34³, introduit par la Loi n° 232/2004 dans la Loi n° 47/1992.

⁷⁸ Voir aussi la Décision de la Cour Constitutionnelle n° 338 du 18 juillet 1997, publiée par Monitorul Oficial al României, n° 163 du 21 juillet 1997.

⁷⁹ Dans d'autres Etats, le droit de saisir l'organe de juridiction constitutionnelle est attribué au citoyens aussi, surtout dans des situations de transgression des droits fondamentaux prévus par la Constitution. Parfois, il est attribué aussi à d'autres organes que ceux qui ont ce droit chez nous. Ainsi, en Allemagne, par exemple, les citoyens ont le droit à un tel recours, conformément à l'art. 93 alin. 4a de la Loi fondamentale, ainsi que les communes ou les associations communales (art. 93 alin. 4b). En Espagne, on connaît le recours individuel, de amparo (art. 161 point b) et le droit des instances judiciaires de saisir les juridictions constitutionnelles (art. 163), au Portugal le droit de demande revient au Président de la République, au Président de l'Assemblée de la République, à l'Avocat du Peuple (provedor de Justiça), au procureur général, à dix députés, à des ministres, etc. (art. 281 alin. 2), tandis que dans la réalisation du «contrôle concret de la constitutionnalité», toute personne a le droit au recours, dans les conditions prévues par la Constitution (art. 280).

⁸⁰ En ce qui concerne les actes juridiques soumis au contrôle de la constitutionnalité, dans notre pays la Cour Constitutionnelle a dû se prononcer sur des réclamations qui ne concernaient

du Parlement. Dans ce cas, la Cour agit à la demande de l'un des présidents des deux Chambres, d'un groupe parlementaire ou d'un nombre de 50 députés ou 25 sénateurs au moins⁸¹.

En vue de l'exercice efficient du contrôle de la constitutionnalité des lois avant la promulgation et de la réalisation des buts proposés par la réglementation — l'assurance de la suprématie de la Constitution — on a adopté des règles par l'intermédiaire desquelles on facilite et on «ordonne» le droit de saisir de la Cour Constitutionnelle. Ainsi, la loi doit-elle être communiquée dans des termes précis aux organes qui ont le droit de saisir (conformément à l'art. 17 alin. 2 de la Loi n° 47/1992), on doit faire connaître aux parlementaires la date de la déposition de la loi chez les secrétaires généraux des Chambres, etc. La réclamation faite par un organe doit être communiquée à tous les autres qui ont le droit de saisir. On sollicite aussi, le point de vue des deux Chambres du Parlement, du Gouvernement, de l'Avocat du Peuple, qui peuvent le présenter jusqu'à la date des débats.

Le débat a lieu dans le plénum de la Cour. Quant à l'objet des débats, l'alin. 1 de l'art. 20 de la Loi n° 47/1995 prévoit que les débats porteront «sur les prévisions mentionnées dans la réclamation, ainsi que sur celles dont nécessairement elles ne peuvent pas être dissociées» (n.s.). Vu le subjectivisme qui ne peut pas être évité dans l'identification des règles qui «nécessairement et évidemment» ne peuvent pas être dissociées de celles expressément prévues dans le recours, la règle inscrite dans cet article est une petite porte par laquelle on peut sortir au-delà du «champ constitutionnel», au-delà de la volonté de l'Assemblée Constituante. Nous pourrions même parler, si la pratique va le confirmer, du droit d'autosaisir de la Cour Constitutionnelle, la seule qui ait la compétence de décider jusqu'où s'étend le contrôle dans cette circonstance⁸².

ni la loi, ni le règlement, mais un acte d'application du Règlement de la Chambre des Députés, à savoir sa décision d'invalider un mandat de député. La demande avait à la base l'interprétation extensive de l'ancien art. 144 lettre b de la Constitution, dans le sens que l'organe de juridiction aurait autant la compétence de contrôler les règlements de la Chambre que les décisions prononcées par celle-ci sur la base du règlement. En considérant que les prévisions de l'art. 144 lettre b ne peuvent pas être interprétées de la sorte, la Cour ayant uniquement le droit de contrôle de la constitutionnalité des règlements, la réclamation a été rejetée (voir la décision n° 68 du 23 novembre 1993, dans «Curtea Constituțională: Culegere de decizii și hotărâri», 1992-1993, pp. 105-107).

⁸¹ En accordant le droit de formuler cette demande aux groupes parlementaires, on donne aux partis de l'opposition la possibilité de s'opposer à certaines tendances abusives du parti majoritaire ou, selon le cas, de la coalition des partis qui détiennent la majorité des places dans le Parlement; l'éventuelle décision d'inconstitutionnalité de la Cour Constitutionnelle crée des difficultés quant au rejet de l'objection d'inconstitutionnalité, étant donné que pour l'adoption d'une loi dans la même forme il est nécessaire d'obtenir le vote des deux tiers du nombre des membres de chaque Chambre.

⁸² Notre crainte a été ultérieurement confirmée. En effet, la Cour Constitutionnelle «s'est autosaisie», adoptant une décision concernant l'obligation de ses décisions prononcées au ca-

A la suite des débats de la Cour, on prend la décision par le vote de la majorité des juges et on la communique au Président de la Roumanie. Si l'on a déclaré l'inconstitutionnalité de la loi⁸³, la décision est communiquée également aux présidents des deux Chambres⁸⁴.

Antérieurement, dans cette situation, conformément à l'ancien article 145 alin. 1 de la Constitution, la loi devait être réexaminée par le Parlement⁸⁵. Mais, après la révision de la Constitution, l'obligation de la

dre du contrôle de constitutionnalité, le 17 janvier 1995. La décision a été adoptée par le plénum de la Cour Constitutionnelle, avec la majorité des voix, trois juges faisant opinion à part. Ces derniers ont précisé que «la décision prise est inadmissible parce qu'elle institue une attribution de la Cour Constitutionnelle: l'interprétation obligatoire de la Constitution en face de toutes les autorités publiques, indépendamment de la solution d'une cause déduite du jugement et en l'absence de toute réclamation» (n.tr.). De même, ils ont démontré que le «précédent créé par la possibilité d'émettre d'office des décisions d'interprétation de la Constitution ... peut avoir des conséquences qui perturbent l'ordre constitutionnel...» (voir *Monitorul Oficial al României*, n° 16 du 26 janvier 1995, pp. 5-6).

A notre avis, l'initiative de la Cour Constitutionnelle qui s'est finalisée par cette décision — n° 1/1995 — est due aussi au fait que la loi fondamentale ne prévoyait pas, comme dans d'autres Etats, dont la Slovaquie, des termes dans lesquels le Parlement devait s'encadrer pour réexaminer la loi déclarée inconstitutionnelle. Le fait que le Parlement n'a pas pris en discussion la loi mentionnée pendant 4 mois, d'une part, et le Gouvernement a continué d'appliquer l'ordonnance approuvée par la loi qui a été ultérieurement déclarée inconstitutionnelle (l'Ordonnance n° 50 du 12 août 1994 concernant l'institution d'une taxe pour franchir la frontière) a été de nature à perturber l'ordre de droit de notre pays. Dans cette situation, la Cour s'est sentie, en quelque sorte obligée de ...«remédier à la chose».

Nous pourrions parler dans ce contexte d'une ...culpe commune — du Parlement parce qu'il n'a pas agi à temps, du Gouvernement, parce qu'il a continué d'appliquer l'ordonnance déclarée inconstitutionnelle et de la Cour, parce qu'elle s'est «autosaisie» et s'est arrogée une nouvelle attribution, agissant comme un organe législatif — dans la création de ce précédent dangereux de transgression des normes constitutionnelles.

Dans ce sens, nous devons rappeler que la Loi n° 138/1997 a introduit «une précision» dans l'acte juridique qu'elle a modifié (la Loi n° 47/1992) justement pour prévenir, à l'avenir, le dépassement de la compétence constitutionnelle de la Cour. Ainsi à l'art. 3 alin. 2, on a ajouté la prévision suivante: «Elle décide dans les cas expressément et limitativement prévus par l'art. 144 de la Constitution» (prévision modifiée à son tour par la Loi n° 232/2004).

⁸³ L'affirmation conformément à laquelle «la Cour annule la loi» est incorrecte. Le seul organe qui ait la compétence d'abroger (non pas d'annuler) est le Parlement. C'est pourquoi, en principe, il faut préférer le syntagme «constate la constitutionnalité» et, respectivement, le syntagme «déclare l'inconstitutionnalité» (voir: V. GIONEA, «Deciziile și hotărârile Curții Constituționale a României și efectele lor», rapport au séminaire international *Rolul Curții Constituționale în consolidarea statului de drept*, București, 8-10 juin 1994).

⁸⁴ Dans la Loi de modification de la Loi n° 47/1992, on prévoit l'obligation de communiquer la décision d'inconstitutionnalité au premier ministre.

⁸⁵ On ne prévoyait dans aucun texte un terme pour le réexamen; de ce fait, les choses ont parfois traîné.

A notre avis, le réexamen était obligatoire, l'obligation découlant des exigences mêmes du principe de la séparation des pouvoirs dans l'Etat. Le Parlement est souverain dans la sphère du législatif, mais il est une autorité intégrée à un système du contrôle réciproque. Si la raison

soumission des lois à un nouveau débat dans le Parlement et la possibilité de ce dernier de rejeter l'objection d'inconstitutionnalité de la Cour Constitutionnelle (par le vote des deux tiers du nombre des membres de chaque Chambre) a disparu. Dans le nouveau texte, on précise, dans ce sens, que «dans les cas d'inconstitutionnalité qui concernent les lois, avant leur promulgation, le Parlement est obligé de réexaminer les dispositions respectives pour les mettre d'accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle» (art. 147 alin. 2), et les règlements parlementaires détaillent cette règle en spécifiant que le réexamen n'a pour but que la réalisation des corrélations technico-législatives nécessaires⁸⁶.

Si, dans son ensemble, la loi est déclarée inconstitutionnelle, elle n'est plus envoyée au Président de la Roumanie pour la promulgation.

Le contrôle antérieur est exercé d'office dans une seule situation, à savoir à l'occasion des initiatives de révision de la Constitution, comme on le statue dans l'art. 146 lettre a de la loi fondamentale.

Pour ce qui est de l'initiative de révision de la Constitution, nous rappelons que, conformément à l'art. 150, «la révision de la Constitution peut être engagée à l'initiative du Président de la Roumanie, sur la proposition du Gouvernement, d'un quart au moins du nombre des députés ou des sénateurs, ainsi que d'au moins 500.000 citoyens ayant le droit de vote», dans les conditions y prévues expressément. En retenant que l'initiative peut appartenir aux citoyens aussi, il est nécessaire d'observer que l'interprétation de l'art. 146 lettre j — qui introduit dans la compétence de la Cour Constitutionnelle la vérification de l'accomplissement des conditions pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens — doit être faite à travers le prisme de l'art. 146 lettre a. Quand elle se réfère à la Constitution, à sa révision, l'initiative législative des citoyens doit donc être contrôlée d'office, du point de vue de sa constitutionnalité, par la Cour Constitutionnelle. Dans ce cas, ce qui fait l'objet du contrôle n'est pas la conformité des règles juridiques «proposées», de leur contenu, avec les normes de la Constitution en vigueur, mais le respect des normes d'exercice de l'initiative de révision, comme celles qui se réfèrent au titulaire du droit d'initiative législative-constitutionnelle, celles qui se réfèrent au moment du déclenchement de l'initiative (étant donné qu'elle ne peut être exercée pendant la période de prolongation du mandat des Chambres, par

de la création de la Cour Constitutionnelle est la garantie de la suprématie de la Constitution, il est certain que l'on a visé dès le début la possibilité et la nécessité de l'"amendement" du pouvoir législatif dans les situations de transgression des normes de la loi fondamentale. Si les décisions de la Cour données dans l'exercice du contrôle antérieur n'auraient pas obligé le Parlement de réexaminer la loi conformément à l'ancien art. 145, on n'aurait plus pu comprendre la raison de cette prévision.

⁸⁶ Voir l'art. 124 alin. 2, la dernière phrase, du Règlement de la Chambre des Députés, modifié par la Décision Gouvernementale n° 23/2004, publiée dans Monitorul Oficial al României, I^{re} Partie, n° 798 du 12 novembre 2003.

exemple), celles qui se réfèrent aux limites de la révision, etc⁸⁷. La Cour ne peut pas décider, elle ne peut pas se prononcer sur la conformité des règles qui forment l'objet normatif de l'initiative avec les dispositions et les principes de la Constitution. Seul le Parlement, comme «assemblée constituante dérivée» peut décider — dans des conditions «préréglementées» par l'art. 150 — 151 de la Constitution — nous croyons que le seul qui puisse éventuellement apprécier la conformité des nouvelles réglementations à l'esprit de la Constitution est le peuple, qui en cas de transgression grave des principes constitutionnel ou de «fraude à la constitution»⁸⁸ peut infirmer, à l'occasion du référendum, la décision du Parlement.

L'actuelle révision de la Constitution — l'unique depuis son adoption en décembre 1991 — a constitué une bonne occasion pour l'interprétation et l'application des textes constitutionnels que nous sommes en train de commenter (les textes qui réglementent la révision). C'est sur la base de cette pratique politique et constitutionnelle que l'on a élaboré la Loi de modification de la Loi n° 47/1992, où l'on a introduit une nouvelle structure, intitulée «La vérification de la constitutionnalité de la révision de la Constitution». Les règles y inscrites viennent confirmer l'interprétation que nous avons donnée aux textes constitutionnels, dans le sens que l'on a prévu d'abord la vérification du projet de loi ou de la proposition législative, projet que l'on dépose⁸⁹ à la Cour Constitutionnelle, avec l'avis du Conseil Législatif, pour que l'instance constitutionnelle «se prononce sur le respect des dispositions constitutionnelles concernant la révision» (art. 20¹ introduit dans la Loi n° 47/1992 par la Loi n° 232/2004)⁹⁰.

Après l'adoption de la loi de révision, la Cour Constitutionnelle, au bout de cinq jours, se prononce d'office sur celle-ci. Donc, seulement dans cette situation la Cour se prononce d'office. Si, à cette occasion on constate que l'on n'a pas respecté les dispositions constitutionnelles se référant à la révision, la décision est envoyée à la Chambre des Députés et au Sé-

⁸⁷ En ce qui concerne le caractère des normes constitutionnelles qui établissent des «limites de révision» et la compétence de la Cour Constitutionnelle de contrôle dans ce sens, voir: TUDOR DRĂGANU, *op. cit.* (Traité), vol. I, p. 313, GENOVEVA VRABIE, *Drept constituțional și instituții politice* (Droit constitutionnel et institutions politiques), vol. I, 4-ème édition, p. 2555 et les suivantes et la Décision de la Cour Constitutionnelle n° 85/1996, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} partie; n° 211 du 6 septembre 1996.

⁸⁸ Voir GENOVEVA VRABIE, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, p. 276.

Le syntagme «la fraude à la constitution» a été utilisé par M. Liet-Veaux pour désigner la manière utilisée par la «révolution fasciste» italienne en 1932, la «révolution nationale-socialiste» allemande en 1933 et la «révolution nationale» en France en 1940, pour s'établir.

⁸⁹ Nous considérons que dans ce cas la Cour Constitutionnelle «est saisie» par l'initiateur, ne s'agissant donc pas d'une autosaisie, la formulation «se dépose» nous menant à cette conclusion.

⁹⁰ La décision de la Cour Constitutionnelle prononcée dans cette situation est envoyée à l'initiateur du projet de loi qui dépose le projet au Parlement, accompagné de la décision.

nat, afin de faire réexaminer la loi de révision de la Constitution, pour la mettre d'accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle (art. 20⁵, alin. 2 de la Loi n° 47/1992, modifiée en 2004).

En ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des traités ou d'autres accords internationaux, dans la Loi de modification de la Loi n° 47/1992, sont incluses quelques prévisions se rapportant à la communication de la requête faite par les titulaires de ce droit (prévus dans l'art. 146 lettre b), à la sollicitation des points de vue du président de la Roumanie, des présidents des deux Chambres et du Gouvernement, au mode de débat dans le plénum de la Cour et au mode d'adoption de la décision.

Il faut préciser que le traité considéré inconstitutionnel ne peut pas être ratifié⁹¹ et que au cas de la réclamation de l'inconstitutionnalité de certains traités déposés au Parlement en vue de la ratification, la procédure parlementaire s'interrompt et elle est reprise après la publication de la décision de la Cour Constitutionnelle (art. 124 alin. 3 du Règlement de la Chambre des Députés).

D'après ce que l'on observe de ce que nous avons déjà relaté, le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux — tel qu'il a été institué par la Loi de révision de la Constitution — est un contrôle antérieur et préventif. Ce n'est pas un «contrôle successif»⁹² dans le sens qu'une fois effectué antérieurement à la promulgation de la loi de ratification du traité, cet acte ne peut pas faire l'objet d'une exception d'inconstitutionnalité (art. 147 alin.3 de la Constitution). C'est la solution la plus fréquente dans les constitutions européennes. Pourtant, il y a des constitutions — celle d'Espagne, par exemple — qui réglementent aussi le contrôle postérieur des traités. En faisant une comparaison entre les deux formes de contrôle, Michel Fromont soulignait que la deuxième — «le contrôle postérieur» — est dangereux pour le respect des engagements internationaux et ne devrait être exercé qu'avec prudence⁹³.

En ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des règlements du Parlement, qui est un contrôle postérieur, on a établi aussi des règles

⁹¹ En ce cas, l'art. 124(3) doit être corroboré avec les prévisions de l'art. 11 alin. 3 de la Constitution, à la lumière desquelles doit être comprise la conclusion présentée plus haut («Lorsqu'un traité auquel la Roumanie veut devenir partie comprend des dispositions contraires à la Constitution, il ne pourra être ratifié qu'après la révision de la Constitution»).

⁹² Sur le classement des formes de contrôle de la constitutionnalité, voir: FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, «La Justicia constitucional ante el siglo XXI: La progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano», in F. F. SEGADO (éditeur), *The Spanish Constitution in the European constitutional context/La constitucion Española en el Contexto Constitucional Europeo*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 906.

⁹³ Voir MICHEL FROMONT, «Le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux en Espagne et en France», in *The Spanish Constitution...*, p. 964.

rigoureuses destinées à assurer l'efficacité et le caractère opérationnel de cette activité⁹⁴.

Si par la décision du plénum de la Cour Constitutionnelle on constate l'inconstitutionnalité de certaines dispositions des Règlements, la Chambre saisie va réexaminer ces dispositions, pour les mettre d'accord avec les prévisions de la Constitution (art. 22 alin. 4 de la Loi n° 47/1992). Dans ce sens, dans l'art. 124 alin. 5 du Règlement de la Chambre des Députés (tel qu'il a été modifié par l'Arrêté n° 23/2003), on précise: Dans les cas d'inconstitutionnalité constatés en conformité avec l'art. 147 alin. 1 de la Constitution, les dispositions déclarées inconstitutionnelles se trouvant dans des lois, des règlements et des ordonnances approuvés par la loi cessent leurs effets juridiques dans 45 jours depuis la publication de la décision de la Cour Constitutionnelle, période pendant laquelle ces dispositions sont suspendues de droit. Dans ce cas, comme nous l'avons déjà montré, les Chambres parlementaires sont obligées de réexaminer les textes déclarés inconstitutionnels et de faire les corrélations technico-législatives, la décision de la Cour Constitutionnelle étant obligatoire, conformément à l'art. 147 alin.4 de la Constitution⁹⁵.

Pour ce qui est du contrôle postérieur des lois et des ordonnances, dans l'art. 146 lettre *d* on prévoit, à propos de la Cour Constitutionnelle, que celle-ci «décide des exceptions d'inconstitutionnalité des lois et des ordonnances, soulevées devant les instances judiciaires ou d'arbitrage commercial»⁹⁶.

L'exception peut être levée par l'une des parties, d'office⁹⁷, par l'instance judiciaire («précision» introduite dans le texte constitutionnel par la

⁹⁴ Voir l'art. 21-22 de la Loi n° 47/1992 et l'art. 124 alin. 5 du Règlement de la Chambre des Députés.

⁹⁵ Voir *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 798 du 12 novembre 2003.

⁹⁶ Le syntagme «instances judiciaires» a été interprété de façon extensive dans la décision de la Cour n° 64 du 2 juin 1994, en arrivant à la conclusion que la réclamation peut être également formulée par une «instance administrative-juridictionnelle», en apportant une argumentation persuasive dans ce sens. Parmi les arguments invoqués, il y a un qui «confirme» notre point de vue concernant l'«autorité juridictionnelle» formée des instances judiciaires, de la Cour Constitutionnelle, etc., en un mot de tous les organes qui mènent une activité de *iuris dictio* (La décision mentionnée est publiée dans *Monitorul Oficial al României*, n° 177 du 12 juillet 1994).

Ultérieurement, la Cour est revenue sur sa jurisprudence, statuant que «...les instances de la Cour des Comptes ne peuvent pas saisir la Cour Constitutionnelle de l'exception d'inconstitutionnalité», donc elles ne peuvent pas être considérées instances judiciaires, le contenu de ce syntagme étant rigoureusement établi par la corroboration de l'art. 125 alin. 1 de la Constitution et des prévisions des Lois n° 22/1992 et n° 54/1993 (voir la Décision n° II du 15 février 1995, publiée dans *Culegere...* en 1995, p. 681 et suivantes et la Décision n° 58/1997, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 90, du 26 février 1998).

Il faut préciser qu'antérieurement à la révision de la Constitution, la lettre *c* de l'art. 144 ne réglementait que l'exception levée «devant les instances judiciaires», sans y ajouter «l'arbitrage commercial».

⁹⁷ Voir, par exemple, l'exception d'inconstitutionnalité des prévisions de l'art. 60 alin. 1

Loi n° 47/1992) ou directement par l'Avocat du Peuple (prévision ajoutée par la loi de révision de la Constitution). Dans les conditions du silence de la loi, l'exception peut être levée dans n'importe quelle phase du procès, mais non devant la Cour Constitutionnelle⁹⁸. Celui qui soulève l'exception d'inconstitutionnalité doit spécifier quels textes, articles, paragraphes ou principes de la Constitution, etc. sont transgressés.

Dans l'activité de la Cour Constitutionnelle, quelques problèmes ont été posés en rapport avec cette obligation, dont nous rappelons: 1) Comment l'instance constitutionnelle doit-elle procéder dans la situation où le texte est invoqué de façon erronée? 2) Qu'est-ce qu'il arrive si l'on ne renvoie pas à un texte précis, mais on invoque l'inconstitutionnalité de façon générale? 3) Tous les textes invoqués devront-ils être soumis au contrôle de constitutionnalité ou seulement ceux dont dépend le jugement de la cause?

Dans une Décision de 1997, la Cour Constitutionnelle a apprécié dans la solution du premier problème que nous venons de mentionner que, malgré que l'auteur de l'exception se soit référé à un autre article, la Cour peut se prononcer sur l'exception d'inconstitutionnalité parce que les «détails» offerts par la partie qui a soulevé l'exception peuvent mener à l'identification correcte de l'article invoqué⁹⁹.

Dans la solution du deuxième problème, la Cour Constitutionnelle a montré que dans la situation où aucune prévision de la Constitution qui soit transgressée par la loi invoquée n'est indiquée, nous n'avons pas d'exception d'inconstitutionnalité dans le sens attribué à ce syntagme dans l'interprétation de la Constitution. Ainsi, dans la décision n° 44/1998, on a précisé que «l'instance de contentieux constitutionnel n'est pas en mesure de se substituer à la partie en ce qui concerne l'invocation de certains motifs d'inconstitutionnalité, parce qu'on réaliserait de la sorte un contrôle de constitutionnalité d'office, ce qui est inadmissible en rapport avec les prévisions de l'art. 144 lettre c de la Constitution et avec ceux de la Loi n° 47/1992...»¹⁰⁰.

lettre B de la Loi n° 3/1997 concernant les pensions des assurances sociales d'Etat et d'assistance sociale, invoquée d'office par le Tribunal de première instance du 1er arrondissement de Bucarest (Décision n° 69/1996, in *Culegere de decizii...*, 1996, pp. 527-533).

⁹⁸ Dans ce sens, dans la décision de la Cour Constitutionnelle n° 283 du 1^{er} juillet 1997, on prévoit: «La Cour Constitutionnelle ne peut pas se prononcer sur cette exception d'inconstitutionnalité, vu qu'elle a été pour la première fois invoquée devant la Cour, en recours» (Voir *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 169 du 24 juillet 1997).

⁹⁹ Voir la Décision de la Cour Constitutionnelle n° 463/1997, où l'auteur de l'exception invoquait l'article 81 alin. 3 du Code Pénal, envisageant en réalité les prévisions de l'art. 81 alin. 4 du code (La Décision a été publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 160 du 22 avril 1998).

¹⁰⁰ Voir la décision de la Cour Constitutionnelle n° 44/1998, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 160 du 22 avril 1998.

Dans la solution du troisième problème, la Cour Constitutionnelle a opiné dans le sens qu'au cadre du litige constitutionnel, on aura en vue «uniquement les dispositions légales dont dépend le jugement de la cause»¹⁰¹.

Un autre problème a été encore posé à propos des textes invoqués par celui qui soulève l'exception d'inconstitutionnalité, dont les conséquences sont importantes sur le plan de la protection des droits subjectifs: comment faut-il procéder dans la situation où il y a une différence entre l'exception soulevée par l'une des parties dans le procès et les références de l'acte de procédure par lequel l'instance devant laquelle elle a été soulevée sésit la Cour. En manifestant son rôle actif, la Cour Constitutionnelle s'est prononcée dans le sens que «la transgression par l'instance de l'obligation de saisir la Cour de l'exception, telle qu'elle a été invoquée, respectivement la rétention partielle de l'exception dans la conclusion de la réclamation, ne peut signifier l'irrespect du droit constitutionnel de la partie d'invoquer l'exception d'inconstitutionnalité de la façon qui lui convient»¹⁰².

Un autre problème auquel la Cour s'est souvent confrontée est celui des actes normatifs qui sont soumis au contrôle postérieur, bien que le texte constitutionnel soit clair, nominalisant uniquement les lois et les ordonnances. Ainsi, même dans la décision que nous avons antérieurement commentée, outre l'aspect que nous venons de commenter, il y avait un autre, lié justement à ce problème. Dans l'exception d'inconstitutionnalité, on faisait référence autant à une ordonnance qu'à un arrêté du Gouvernement — l'une par laquelle on approuvait certaines normes méthodologiques. Mais, l'instance constitutionnelle ne s'est considérée légalement investie qu'avec la compétence de donner la solution à l'exception concernant l'ordonnance¹⁰³. Dans d'autres situations, l'«exception» s'est référée à

¹⁰¹ Voir la décision de la Cour Constitutionnelle n° 63/1998, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 195 du 26 mai 1998.

¹⁰² En l'espèce, la décision récurée se référait exclusivement à l'exception d'inconstitutionnalité de certaines normes méthodologiques approuvées par l'arrêté du gouvernement. Dans ces conditions, comme les arrêtés ne peuvent pas faire l'objet du contrôle de constitutionnalité, en conformité avec l'ancien art. 144 lettre c, la Cour Constitutionnelle a rejeté comme infondée l'exception d'inconstitutionnalité. En réalité, la partie n'avait pas invoqué seulement l'inconstitutionnalité des normes méthodologiques, mais aussi l'inconstitutionnalité des normes d'une ordonnance. Dans ces conditions, la Cour a admis le recours, mais pour des raisons bien fondées, a rejeté au fond l'exception d'inconstitutionnalité (voir la décision de la Cour Constitutionnelle n° 604/1998, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 134 du 2 avril 1998).

Dans ce sens, voir aussi la Décision n° 340/1997, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, n° 392 du 31 décembre 1997.

¹⁰³ A retenir que l'instance constitutionnelle a statué dès 1993 le fait que la vérification de la constitution des arrêtés du gouvernement n'entre pas dans sa compétence (voir la décision n° 37 du juillet 1993, in *Culegere...*, 1992-1993, p. 227 et suiv.). A cette occasion, la Cour a précisé que «les actes normatifs et individuels du Gouvernement, des ministères... sont contrôlés, sous l'aspect de la légalité, par les instances du contentieux administratif».

l'une des arrêtés des deux Chambres du Parlement. C'est ainsi qu'un groupe de 43 sénateurs ont demandé l'invalidation de l'arrêté du Sénat n° 11 du 13 mars 1997, concernant la levée de l'immunité du sénateur Vadim Tudor. Dans la solution de cette demande, la Cour Constitutionnelle s'est naturellement prononcée dans le sens que le contrôle de la constitutionnalité d'un arrêté parlementaire¹⁰⁴ n'entre pas dans sa compétence. On a levé un grand nombre d'exceptions d'inconstitutionnalité concernant des décrets adoptés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Par exemple, le tribunal de première instance de Oradea, par la conclusion du 24 avril 1996, a saisi la Cour Constitutionnelle de la solution de l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions liées à l'annexe n° 2 du Décret n° 466/1979. L'exception a été rejetée à cause de «l'absence d'indication de la disposition constitutionnelle par rapport à laquelle le texte de loi attaqué est inconstitutionnel»¹⁰⁵. Mais, dans cette situation, comme dans toutes les autres où l'exception se réfère à un acte normatif adopté antérieurement à la Constitution (loi, décret, résolution, etc.), le problème de la constitutionnalité de celui-ci ne se pose que de façon subséquente au problème du conflit des lois dans le temps, parce que, conformément à l'art. 154 alin. 1 de la Constitution, les lois et tout autre acte normatif restent en vigueur à condition qu'ils ne contreviennent pas à la Constitution. Dans ce sens, il faut souligner le fait que, dès le début de son activité, la Cour Constitutionnelle s'est fermement prononcée à propos des exceptions d'inconstitutionnalité des actes normatifs antérieurs à la Constitution, statuant qu'on leur applique «les normes constitutionnelles actuelles seulement dans la mesure où celles-ci ont survécu à décembre 1991»¹⁰⁶. Mais, en ce qui concerne la survivance d'une ancienne loi, il faut faire la distinction entre la situation dans laquelle l'instance judiciaire devant laquelle l'exception est soulevée considère que la loi respective est encore en vigueur et la situation où celle-ci est considérée abrogée, étant donné le fait que lorsque l'abrogation n'est pas expresse, les opinions concernant la survivance de la loi peuvent être divergentes. Il est possible de saisir la Cour Constitutionnelle seulement si l'instance apprécie que la loi invoquée est encore en vigueur. A son tour, le juge constitutionnel, tenu à vérifier uniquement la constitutionnalité d'une loi en vigueur, rejettera l'exception d'inconstitutionnalité s'il constate que la loi a été abrogée.

¹⁰⁴ Voir la décision de la Cour Constitutionnelle n° 37/1998, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 60/1997.

¹⁰⁵ Voir la décision de la Cour Constitutionnelle n° 37/1998, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 160 du 22 avril 1998.

¹⁰⁶ Voir la décision de la Cour Constitutionnelle n° 15 du 10 mars 1993, publiée dans *Culegere... 1992-1993*, p. 155. Dans ce sens, voir aussi les décisions n° 14/1993, n° 26/1993, publiées dans le même volume, et la décision n° 122 du 16 novembre 1994, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 11 du 23 janvier 1995.

En ce qui concerne l'exception d'inconstitutionnalité, on a soulevé aussi le problème de la compétence de l'instance de contentieux constitutionnel à propos du contrôle constitutionnel des procédures, problème qui a retenu l'attention du législateur à l'occasion de la modification de 1997 de la Loi n° 47/1992. Dans le texte adopté à ce moment-là, on prévoyait: «dans l'exercice du contrôle, la Cour Constitutionnelle se prononce uniquement sur les problèmes de droit, sans pouvoir modifier ou compléter la prévision légale».

En 2004, la loi de modification de la Loi n° 47/1992 a reformulé la règle susmentionnée de la manière suivante: «la Cour Constitutionnelle se prononce seulement sur la constitutionnalité des actes à propos desquels elle a été saisie, sans pouvoir modifier ou compléter les prévisions soumises au contrôle. La Cour Constitutionnelle ne peut pas se prononcer sur le mode d'interprétation et d'application de la loi, mais seulement sur sa signification contraire à la Constitution»¹⁰⁷.

La Cour Constitutionnelle s'est encore confrontée avec une autre situation qui doit être relevée dans ce contexte, à savoir la solution d'une exception d'inconstitutionnalité concernant une disposition modifiée ultérieurement à l'invocation. Dans ce cas, on a statué que «si le texte attaqué a été entre temps modifié, la réclamation reste valable seulement si, dans sa nouvelle rédaction, le texte conserve l'exception d'inconstitutionnalité»¹⁰⁸.

La loi n° 47/1992, telle qu'elle a été modifiée ultérieurement, établit quelques conditions d'admissibilité de l'exception d'inconstitutionnalité, c'est-à-dire des conditions nécessaires pour que l'instance de contentieux constitutionnel puisse passer au jugement de fond du litige. Les plus importantes sont:

- L'exception doit se référer à une loi ou ordonnance en vigueur;
- L'exception doit se référer à des textes légaux — lois, paragraphes articles, etc. — dont dépend le jugement de la cause;
- L'exception doit être soulevée par une partie du litige, d'office par l'instance judiciaire ou d'arbitrage commercial ou par l'Avocat du Peuple¹⁰⁹.
- L'exception doit être soulevée devant les instances judiciaires¹¹⁰, c'est-à-dire les instances prévues par la Loi n° 92/1992 ou les

¹⁰⁷ Voir l'art. 2 alin.3 de la Loi n° 47/1992 modifiée par la Loi n° 232/2004.

¹⁰⁸ Voir la décision n° 39 du 27 février 1997, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 370 du 22 décembre 1997, p. 3.

¹⁰⁹ A préciser que la Loi de révision de la Constitution a étendu la sphère de ceux qui peuvent soulever l'exception d'inconstitutionnalité. Dans ce sens, dans l'art. 146, lettre d, dans la deuxième phrase, on prévoit: «l'exception d'inconstitutionnalité peut être directement soulevée par l'Avocat du Peuple».

¹¹⁰ Comme nous le montrions avant, la Cour Constitutionnelle a admis que l'exception soit également levée devant l'ancien Collège juridictionnel de la Cour des Comptes, revenant ensuite

- instances d'arbitrage commercial, non pas devant d'autres autorités juridictionnelles ou devant la Cour Constitutionnelle;
- L'exception doit se référer à des textes précis; elle ne doit pas le faire d'une façon générale;
 - L'exception ne doit pas avoir pour objet une prévision légale dont la constitutionnalité soit établie conformément à l'art. 147 alin. 1;
 - L'exception ne doit pas avoir pour objet des prévisions constatées comme inconstitutionnelles par une décision antérieure de la Cour Constitutionnelle.

Vu que nous avons commenté de façon succincte la majorité de ces conditions, nous allons faire des observations uniquement sur les deux dernières. En ce qui concerne la pénultième, il faut observer que cette règle a été critiquée à juste raison par la littérature de spécialité. On a soutenu que, même si une loi a été déclarée constitutionnelle lors du contrôle antérieur, il ne faudrait pas fermer le droit de soulever d'éventuelles exceptions d'inconstitutionnalité¹¹¹.

En ce qui concerne la dernière condition, il faut remarquer qu'on fait une distinction entre les décisions de constitutionnalité et les décisions d'inconstitutionnalité de la loi. Donc, si après la levée d'une exception d'inconstitutionnalité, la Cour prononce une décision par laquelle on constate que la loi invoquée est constitutionnelle, sa constitutionnalité peut faire de nouveau l'objet d'une contestation¹¹². Si, au contraire, la Cour prononce

sur sa jurisprudence, dans le sens du renoncement à l'interprétation extensive du syntagme «instances judiciaires» en faveur de l'interprétation *ad literam*.

¹¹¹ Par cette «solution» législative, on s'est proposée d'éviter la surcharge de la Cour Constitutionnelle et la répétition d'un processus de contrôle, mais nous ne croyons pas qu'elle soit plus efficace du point de vue de l'efficacité de l'activité de la Cour Constitutionnelle en ce qui concerne la défense des droits fondamentaux des citoyens. Le plus souvent, la loi ne dévoile pas toutes ses valences au moment de son débat et de son adoption, mais beaucoup plus tard, à l'occasion de la réalisation, surtout lorsque la situation à laquelle il s'applique est particulièrement complexe ou difficile à encadrer dans une certaine règle juridique. Si à cette occasion on découvre «un motif», «une raison» par lesquels la règle respective contrevient à la Constitution, dans notre système constitutionnel, on ne peut plus rien faire; l'organe compétent s'est déjà prononcé une fois, et quel que soit le «pouvoir de conviction» de ses arguments, on ne peut plus le saisir. C'est la raison pour laquelle cette prévision a été critiquée de façon pertinente dans la littérature de spécialité (voir: T. DRĂGANU, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 258 et *Tratat*, vol. II, p. 315 et suiv., ION DELEANU, *op. cit.*, p. 251 et MIRCEA CRISTE, «Discuții referitoare la concordanța art. 23 alin. 3 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale cu pozițiile Constituției României», dans la revue *Dreptul*, n° 8/1995, pp. 20-22.

¹¹² En commentant les modifications de 1997 de la Loi n° 47/1992, M. Constantinescu montrait à propos de cette condition d'admissibilité de l'exception d'inconstitutionnalité qu'elle a sa source dans la pratique de la Cour Constitutionnelle, qui s'est constamment prononcée dans ce sens. En se référant aux textes de la Constitution d'avant la révision, il montre qu'il s'agit d'«une solution imposée par le caractère obligatoire des décisions de la Cour, conformément à

une décision d'inconstitutionnalité, les prévisions contestées comme inconstitutionnelles ne peuvent plus faire l'objet de l'exception d'inconstitutionnalité¹¹³. C'est une solution qui ne trouve aucun support dans la Constitution, d'ailleurs tout comme la condition antérieure, que nous venons de commenter. Comme le professeur Drăganu le soulignait, « finalement, elle transforme certaines décisions d'espèces en véritables actes normatifs, auxquels on attribue une force généralement obligatoire »¹¹⁴.

Comme nous l'avons montré plus haut, les exceptions d'inconstitutionnalité peuvent être soulevées sur les lois et les ordonnances.

Le contrôle de la constitutionnalité des ordonnances soulève quelques problèmes spécifiques à l'égard du contrôle des lois. En premier lieu, il faut faire la distinction entre les ordonnances qui doivent être soumises à l'approbation du Parlement et celles qui ne le sont pas. Il est nécessaire de soumettre à l'approbation, selon le cas, les ordonnances ordinaires, lorsque la loi d'habilitation l'a expressément prévu et les ordonnances d'urgence qui n'entrent en vigueur, conformément à l'art. 115 alin. 5 de la Constitution, qu'après avoir été déposées au Parlement en vue de l'approbation.

Les ordonnances qui ne doivent pas être soumises à l'approbation peuvent être invoquées seulement devant les instances judiciaires ou d'arbitrage commercial à l'occasion de la levée de l'exception d'inconstitutionnalité, ne faisant pas l'objet d'un contrôle *a priori*. Les ordonnances qui doivent être soumises à l'approbation, peuvent pourtant former autant l'objet d'un contrôle postérieur que d'un contrôle antérieur. Tant qu'elles sont en vigueur, on peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité. Mais, une fois approuvées ou rejetées par une loi, elles peuvent faire l'objet du contrôle *a priori*, étant contrôlées en même temps que la loi d'approbation. Donc, toute réclamation à la Cour Constitutionnelle pour cause d'inconstitutionnalité d'une telle loi, va investir l'instance constitutionnelle du contrôle de l'ordonnance aussi¹¹⁵.

l'art. 145 alin. 2 de la Constitution», sans se référer, ou, peut-être, sans observer qu'en consacrant le caractère obligatoire des décisions de la Cour Constitutionnelle, ce texte ne fait aucune précision sur leurs effets, si elles sont *erga omnes* ou *inter partes* (voir M. CONSTANTINESCU, « Modificarea procedurii de soluționare a excepțiilor de neconstituționalitate » (Modification de la procédure de solutionnement des exceptions d'inconstitutionnalité), dans *Dreptul*, n° 11/1997, p. 18).

¹¹³ Dans ce sens, dans la décision de la Cour Constitutionnelle n° 39/1997, on précise: « En tenant compte des décisions de la Cour Constitutionnelle n° 107 du 2 novembre 1994, n° 92 du 12 octobre 1995 et n° 58 du 14 mai 1996, conformément auxquelles un texte déclaré inconstitutionnel ne peut plus faire l'objet d'une nouvelle exception d'inconstitutionnalité, il résulte que les exceptions concernant l'art. 330² alin. 1 du Code de procédure civile seront par la suite rejetées comme évidemment mal fondées, n'ayant pas d'objet » (Voir *Monitorul Oficial al României*, I^{re} partie, n° 370 du 22 décembre 1997, p. 2).

¹¹⁴ Voir TUDOR DRĂGANU, *op. cit.* (Tratat), vol. I, p. 314.

¹¹⁵ Cette interprétation est confirmée aujourd'hui par le nouveau texte constitutionnel (art. 115 alin. 7), où l'on prévoit que: « les ordonnances dont le Parlement a été saisi sont ap-

Mais, en pratique, il est arrivé que l'instance constitutionnelle déclare inconstitutionnelles certaines ordonnances d'urgence émises dans l'intervalle compris entre leur entrée en vigueur et leur approbation par le Parlement. Ainsi, par exemple, tant l'Ordonnance d'urgence n° 22/1997 qui modifie et complète la Loi de l'Administration publique locale que l'Ordonnance d'urgence n° 36/1997 qui modifie la Loi de l'enseignement (n° 84/1995) ont été déclarées inconstitutionnelles dans les conditions où les deux se trouvaient au Parlement pour l'approbation¹¹⁶.

Dans une telle conjoncture, le Parlement peut, selon le cas, approuver ou rejeter l'ordonnance. Dans les deux cas, la loi d'approbation peut de nouveau arriver au contrôle de la constitutionnalité, à la demande de qui de droit. Dans ce cas, si la Cour Constitutionnelle a pris une décision d'inconstitutionnalité lors du contrôle antérieur, — conformément au texte révisé de la Constitution — le Parlement est obligé de réexaminer les dispositions déclarées inconstitutionnelles pour les mettre d'accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle (art. 147 de la Constitution).

En ce qui concerne la procédure suivie par la Cour Constitutionnelle dans l'exercice de ses attributions d'accomplissement du contrôle de la constitutionnalité des lois, il faut spécifier le fait que celle-ci est établie par la Constitution, par la Loi n° 47/1992, telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 138/1997 et par la Loi n° 232/2004, par le Règlement d'organisation et de fonctionnement de 1992, modifié en 1996, et par les articles 11 et 24 de la Loi n° 69/1992.

La Cour Constitutionnelle est saisie — par un acte de procédure qui comprend les points de vue des parties et l'opinion de l'instance ou de l'Avocat du Peuple, lorsque ce dernier a soulevé «directement» l'exception d'inconstitutionnalité — par l'instance devant laquelle a été soulevée l'exception d'inconstitutionnalité.

Antérieurement à la première modification de la Loi n° 47/1992, c'est-à-dire depuis 1992 jusqu'à la fin de 1997 approximativement, les instances pouvaient, selon le cas, suspendre le procès ou continuer le jugement¹¹⁷.

prouvées ou rejetées par une lois qui comprendra également les ordonnances dont les effets ont cessé conformément à l'alinéa 3» (n.s.).

¹¹⁶ Ces ordonnances ont été déclarées inconstitutionnelles en raison du fait qu'elles transgressent l'art. 144 alin. 4 de la Constitution, où l'on statue le fait que les ordonnances d'urgences peuvent être adoptées uniquement dans des «cas exceptionnels». Dans ce sens, dans la décision n° 83 du 19 mai 1998, on précisait, à propos de l'Ordonnance n° 22/1997, que «ni l'existence d'une situation exceptionnelle, ni la nécessité d'instituer d'urgence les mesures prévues par l'ordonnance ne peuvent être retenues». Le fait que l'Ordonnance n° 22/1997 se trouve depuis une année environ au Parlement «infirme l'urgence de la réglementation instituée par l'ordonnance». C'est la raison pour laquelle celle-ci a été déclarée inconstitutionnelle (Voir *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 211 du 8 juin 1998).

¹¹⁷ Si l'on n'avait pas suspendu le jugement, nous croyons qu'on aurait pu appliquer les prévisions de l'ancien art. 26 alin.1 et 2, au cas où la Cour Constitutionnelle, par une décision

Depuis la modification de 1997 de la Loi n° 47/1992, le jugement de la cause est suspendu pendant la période de la solution de l'exception.

Toujours avant la modification de la Loi n° 47/1992, après avoir été saisie par l'instance de jugement, la Cour Constitutionnelle désignait un complet formé de trois juges. Si l'exception n'était pas «évidemment inconstitutionnelle», on passait au jugement de la cause. La décision donnée par la Cour Constitutionnelle dans un complet de 3 juges pouvait être attaquée par les parties en recours, dans dix jours depuis le jugement. Le recours était jugé dans un complet de 5 juges, l'instance se prononçant par sa décision sur l'exception d'inconstitutionnalité aussi. La décision adoptée en recours était définitive¹¹⁸.

Après la modification de 1997 de la Loi n° 47/1992, la solution des exceptions d'inconstitutionnalité, tout comme les réclamations pour réaliser le contrôle *a priori*, relève de la compétence du plénum de la Cour Constitutionnelle. La décision que celle-ci adopte est définitive. Donc, le recours disparaît. Tous les juges participent aux réunions, excepté les situations où il y a des empêchements justifiés (en conformité avec l'art. 20 du Règlement)¹¹⁹. Le quorum pour le plénum de la Cour Constitutionnelle est, conformément à la loi, de deux tiers du nombre des juges de la Cour. Les réunions sont présidées par le président de la Cour. Aux réunions, participe obligatoirement le magistrat-assistant désigné comme juge-rapporteur, qui doit prendre toutes les mesures pour l'administration des preuves, et, dans les cas prévus par la loi, le représentant du Ministère Public et

définitive, aurait constaté l'inconstitutionnalité de la loi ou de l'ordonnance pour laquelle on a levé l'exception d'inconstitutionnalité. Dans un procès civil, la décision définitive par lequel on constatait l'inconstitutionnalité d'une loi ou d'une ordonnance constituait une base légale pour rejurer la cause, à la demande de la partie (art. 26 alin. 1), et dans les procès pénaux, elle constituait la base légale pour rejurer la cause, sans que la loi prévoie une telle condition (la demande de la partie). Nous croyons que dans ce cas on aurait pu introduire un recours en annulation, conformément à l'art. 411 alin. 3 du Code de procédure pénale. Nous pourrions apprécier que le rejurement des causes pénales, dans la situation où la condamnation s'est prononcée sur la base de la prévision légale déclarée inconstitutionnelle, paraissait obligatoire. Dans les situations prévues par l'ancien art. 26 alin. 1 et 2, il s'agissait d'une exception de la règle conformément à laquelle les décisions de la Cour Constitutionnelle «ont du pouvoir à l'avenir seulement» (art. 26 alin. 5) celles-ci ayant des effets rétroactifs, dans le procès civil seulement si la partie intéressée faisait une «demande» dans ce sens, et dans le procès pénal, dans tous les cas.

¹¹⁸ En ce qui concerne le moment où les décisions de la Cour Constitutionnelle deviennent *exécutoires*, dans le dispositif de la décision n° 1 du 7 septembre 1993 («décision de correction?» de la Cour), on prévoit: «Les décisions de la Cour Constitutionnelle prononcées sur la solution des exception d'inconstitutionnalité deviennent exécutoires au moment où elles sont définitives, en respectant les règles constitutionnelles et légales concernant leur publication et communication, ne pouvant pas établir un terme ultérieur à partir duquel elles seront appliquées» (Voir *Culegere...*, p. 465, n.s.; n.tr.).

¹¹⁹ Voir *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 308 du 12 novembre 1997.

d'autres personnes ou autorités citées dans ce but. Au cas où les lois n'obligent pas à la citation, le débat peut avoir lieu uniquement avec la participation des juges. Les règles concernant la procédure, prévues par la Loi n° 47/1992 et le Règlement d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, sont complétés par les règles du Code de procédure civile, dans la mesure où celles-ci ne contreviennent pas aux principes de la justice constitutionnelle.

En ce qui concerne les décisions de la Cour Constitutionnelle, on prévoit dans la Constitution qu'elles sont obligatoires¹²⁰ et n'ont de pouvoir que pour l'avenir. Elles sont publiées dans *Monitorul Oficial al României*¹²¹.

¹²⁰ Antérieurement à la révision de la Constitution, l'art. 145 alin. 2 statuait que «les décisions étaient obligatoires». En prévoyant qu'elles sont «obligatoires», les deux textes — le constitutionnel (art. 145 alin. 2) et celui inclus dans la Loi n° 47/1992 — étaient lacunaires parce qu'ils ne prévoyaient pas la sphère des effets, si les décisions avaient des effets *erga omnes* ou *inter partes*. Comme nous l'avons déjà montré à une autre occasion, dans leur interprétation on ne pouvait pas utiliser l'argument «où la loi ne distingue pas...», parce que les décisions prises dans l'exercice du contrôle avaient une situation particulière par rapport à celles qui sont prises dans l'exercice du contrôle postérieur, à la suite de la levée d'une exception d'inconstitutionnalité. A notre avis, les dernières avaient des effets uniquement vis-à-vis des parties et de l'instance qui a saisi la Cour Constitutionnelle. Nous croyons que cette interprétation est confirmée par le fait que la première décision de la Cour Constitutionnelle se référant à l'inconstitutionnalité des normes du Code pénal concernant la sanction des infractions contre le bien public — qui constatait l'abrogation partielle de certains textes pénaux — n'a pas eu comme conséquence l'«obligation» des instances judiciaires de ne plus appliquer ces normes. Toutes les instances, qui ont dû solutionner de telles causes, ont de nouveau saisi la Cour Constitutionnelle pour qu'elle se prononce sur une exception concernant ces textes légaux — c'est-à-dire sur la constitutionnalité des normes concernant les infractions contre le bien public.

Dans la solution des exceptions d'inconstitutionnalité mentionnées, les complets de jugement de la Cour Constitutionnelle sont arrivés à des interprétations juridiques différentes. Ayant en vue le fait que la prononciation d'une décision contradictoire serait contraire à l'idée de justice constitutionnelle, la Cour Constitutionnelle a procédé en conformité avec l'ancien article 26 alin. 2 du Règlement d'organisation, donnant une «décision d'interprétation» dans son plénum (la décision n° 1 du 7 septembre 1993, publiée dans *Culegere...*, p. 457 et suiv.), l'interprétation donnée ici aux dispositions mentionnées — comme on le précisait dans la décision — «étant obligatoire face à n'importe quel complet de jugement qui devra se prononcer à l'avenir sur une exception d'inconstitutionnalité des articles 223, 224, 229, et l'alin. 1 du Code pénal» (n.tr.) (Voir *Culegere...* 1992-1993, p. 457 et suiv.).

En rapport avec les effets de ces décisions, dans les considérations de la décision de la Cour Constitutionnelle n° 36 du 5 juillet 1993, on prévoit que «si cette exception est soulevée par une autre partie et dans une autre cause, même s'il n'y a pas d'autorité de chose jugée, la décision antérieure de rejet est obligatoire, conformément à l'art. 145 alin. 2 de la Constitution, tant que les motifs qui ont justifié la solution subsistent, continuant d'être les mêmes» (Voir *Culegere...* 1992-1993, p. 223, n.tr.).

¹²¹ Voir sur ce problème TUDOR DRĂGANU, «Efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale în lumina prevederilor Constituției revizuite (Les effets juridiques des décisions de la Cour Constitutionnelle à la lumière des prévisions de la Constitution révisée), dans *Revista de drept public*, n° 1/2004, pp. 76-96.

Pour ce qui est des *effets* de ces décisions, il faut tout d'abord faire une précision: nous croyons que on ne peut en aucun cas parler de l'abrogation de la loi ou de certaines normes comprises dans une loi qui a fait l'objet du contentieux constitutionnel¹²².

A partir des effets, on a fait dans la doctrine un classement — qui concernait les décisions adoptées avant la modification de la Loi n° 47/1992 — en: 1) décisions simples ou extrêmes, qui, selon le cas, constatent la constitutionnalité ou déclare l'inconstitutionnalité et 2) décisions intermédiaires, qui, à leur tour, peuvent être: a) décisions d'interprétation, b) décisions de nullité partielle et c) décisions d'appel¹²³. Le professeur A. Iorgovan précisait que «par la décision d'interprétation, la Cour procède à une interprétation des normes de la loi attaquée et de la Constitution pour «fixer» son inconstitutionnalité ou, selon le cas, la compatibilité de la norme avec la Constitution»¹²⁴. Etant, en principe, d'accord avec cette opinion, — soutenue pendant une période où il n'y avait pas dans la loi de prévision expresse qui interdise à la Cour l'adoption d'une décision d'interprétation — nous ne pouvons pas ne pas signaler sa «vulnérabilité»; le fait que, à juste titre, on pourrait argumenter que toute décision de la Cour Constitutionnelle est, dans un certain sens, «un acte d'interprétation» aussi. Seulement sur la base de l'interprétation des textes «qui se confrontent» devant la Cour Constitutionnelle, il est possible de prononcer une décision, soit dans le sens de la conformité, soit dans le sens de l'absence de conformité par rapport à la Constitution. Voilà, par exemple, la décision n° 1 du 30 juin 1992¹²⁵ qui est considérée incorporable à ce type — décisions interprétatives¹²⁶. Mais, on peut observer que l'instance constitutionnelle ne

¹²² Il faut faire deux précisions sur ce problème — LES EFFETS DES DECISIONS:

1) Le langage utilisé est parfois déroutant. Dans certaines constitutions, on parle d'«annulation des lois» (comme dans celle de la Hongrie ou de la République de Moldavie), dans d'autres de «caducité» (comme dans la Constitution de la Grèce), dans d'autres de «cessation de la vigueur» etc.;

2) Dans certains Etats, comme le Portugal, on prévoit des règles — d'ailleurs nécessaires dans tout système constitutionnel qui réglementent la juridiction constitutionnelle — pour assurer le caractère obligatoire des décisions de la Cour, adoptées à la suite du contrôle postérieur. Ainsi, l'art. 280 alin. 1 lettre a de la Constitution montre que le Ministère Public peut faire recours si l'on applique la règle déclarée inconstitutionnelle.

¹²³ Voir A. IORGOVAN, *op. cit.*, p. 91.

En ce qui concerne le classement des décisions de la Cour Constitutionnelle, voir: V. M. CIOBANU, «Considerații referitoare la deciziile ce se pot pronunța ca urmare a exercitării controlului de constituționalitate», dans *Dreptul*, 1994, n° 5, p. 21; ION DELEANU, *Justiția constituțională*, pp. 352-379, I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, *Curtea constituțională a României*, București, 1997, p. 164 et suiv. et TUDOR DRĂGANU, *Deciziile interpretative ale Curții Constituționale...*, dans *op. cit.*, p. 34 et suiv.

¹²⁴ Voir ANTONIE IORGOVAN, *op. cit.*, p. 91.

¹²⁵ Voir «Curtea Constituțională, Culegere...», 1992-1993, pp. 7-9.

¹²⁶ Voir V. M. CIOBANU, M. CONSTANTINESCU, A. IORGOVAN, *Decizia Plenului Curții Cons-*

peut se prononcer autrement sur la constitutionnalité de l'art. 212 alin. 5 la phrase finale de la Loi n° 31/1990, dans la forme adoptée par la loi de modification, que par l'interprétation de ce texte et des textes invoqués par la Constitution. Mais, si cette décision ne peut pas être appréciée comme un type à part — «décision d'interprétation» —, la décision n° 1 du 7 septembre 1993 est vraiment d'«interprétation». Elle est donnée comme conséquence de la sollicitation de l'interprétation par un complet de jugement de la Cour, sur la base de l'art. 26 alin. 2 du Règlement d'organisation et de fonctionnement de celle-ci, d'après les prévisions de l'article d'avant la modification de 1997: «Au cas où le complet de 3 juges ou le complet de 5 juges désire s'éloigner de l'interprétation juridique contenue dans une décision du plénum ou dans une décision définitive d'un complet, il s'adressera au plénum, en accordant un terme dans la question débattue. L'interprétation donnée dans le plénum, avec le vote de la majorité des juges, est obligatoire pour la majorité du complet de jugement» (n.s.; n.tr.).

On a dit que pour l'unification de la pratique de la Cour Constitutionnelle, de telles décisions sont indispensables, bien qu'une telle activité — d'adoption de certaines décisions d'interprétation — n'est pas expressément prévue par la loi et bien qu'elle puisse avoir certaines conséquences indésirables au plan de la conformité de cette règle avec la Constitution¹²⁷.

Les décisions de nullité partielle ont pour effet, dans la conception du même auteur, l'«amputation» du texte attaqué d'un mot ou d'une expression ou la diminution du champ d'application de la loi, considérant qu'elle est «nulle»¹²⁸ seulement si elle s'applique à certaines situations et en la présence de certaines conditions¹²⁹. La Cour Constitutionnelle a souvent prononcé de telles décisions. Un bon exemple est constitué par les décisions concernant les prévisions du titre IV du Code pénal sur les «Infractions contre le bien public». Les articles 223, 224, etc. n'ont pas été déclarés purement et simplement inconstitutionnels, mais leur sphère d'application a été de beaucoup diminué; surtout seulement en ce qui concerne les faits qui ont pour objet les biens prévus par l'ancien art. 135 alin. 4 de la Constitution (biens qui forment l'objet exclusif de la propriété publi-

tituțională nr. 1/1993. Opinie separată (La Décision du Plénum de la Cour Constitutionnelle n° 1/1993. Opinion à part), dans «Curtea Constituțională, Culegere...», 1992-1993..., p. 469.

¹²⁷ Dans ces conditions, nous avons relevé la question suivante: cette règle ne vient-elle pas en contradiction avec la Constitution (art. 143) et avec la Loi n° 47/1992 (art. 4) qui statue sur «l'indépendance des juges» et le fait qu'ils se soumettent seulement à la loi? «La réponse» a été donnée par la modification de la Loi n° 47/1992 et l'introduction de la règle qui interdit à la Cour de se prononcer sur le mode d'interprétation de la loi (modification réalisée en 1997).

¹²⁸ Comme nous venons de le préciser plus haut, nous trouvons que l'idée de «nullité» n'est pas indiquée au cas des effets du contrôle de la constitutionnalité, vu qu'elle est «de nature à confondre le contentieux administratif avec le contentieux constitutionnel».

¹²⁹ Voir A. IORGOVAN, *op. cit.* (*Drept Constituțional...*), p. 91.

que)¹³⁰. Les décisions de nullité partielle établissent certaines «conditions» d'application de la loi. Les textes légaux invoqués, soumis au contrôle de la constitutionnalité, restent dans le champ juridique normatif, à condition qu'ils soient appliqués à certains faits seulement, surtout si nous nous rapportons à notre exemple. Dans cette situation, le texte de la loi n'est pas modifié, mais son application est «conditionnée».

La décision d'appel est un type de décision créé dans la pratique du Tribunal Constitutionnel d'Allemagne¹³¹. Sa spécificité consiste dans le fait qu'elle ne constate pas l'inconstitutionnalité d'une disposition légale, mais «son apparition», le fait qu'une norme «se trouve dans la voie de l'inconstitutionnalité», raison pour laquelle le Parlement est invité à l'abroger ou à la modifier dans un délai raisonnable, fixé par la Cour. Dans la pratique de la Cour Constitutionnelle de notre pays on a adopté une telle décision, à savoir la Décision n° 38 du 7 juillet 1993, adoptée par l'instance de recours, donc définitive. Se référant aux exceptions d'inconstitutionnalité concernant les articles 223, 224, 229 et 249 alin. 1 du Code pénal, la décision mentionnée les admettait en totalité pour les premières, et partiellement pour l'art. 249 alin. 1, établissant un terme au Parlement (30 novembre 1993) pour qu'il puisse faire les modifications. Ensuite, il prévoyait qu'«au cas où les modifications sollicitées ne sont pas adoptées jusqu'au terme établi, à partir du 1^{er} décembre 1993 allaient se produire les effets de leur abrogation»¹³². Enfin, on y montrait que jusqu'au 30 novembre 1993, les dispositions pénales respectives allaient être appliquées.

C'est l'une des décisions les plus controversées, qui, même si elle venait à l'appui de la défense de certaines valeurs réelles de la société, offrant une «solution de transition»¹³³, valable jusqu'à la modification du Code pénal, «péchait» par la transgression des principes constitutionnels, tels le principe de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, le principe de la «suprématie» du Parlement dans le domaine de l'adoption, de la modification et de l'abrogation des lois et d'autres principes encore, comme ceux

¹³⁰ Voir, par exemple, les décisions n° 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17 et 18/1993, auxquels renvoie la Décision du plénum de la Cour Constitutionnelle n° 1 du 7 septembre 1993 (voir «Curtea Constituțională, Culegere...», pp. 457-458).

¹³¹ Voir I. C. BÉGUIN, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, Economica, Paris, 1982, p. 266 (apud A. IORGOVAN, dans *op. cit.*, p. 91).

¹³² Voir: «Curtea Constituțională, Culegere...», p. 233.

¹³³ Etant sûre que la protection des biens appartenant aux régies autonomes devrait être réalisée — jusqu'à l'adoption du nouveau code pénal — par l'intermédiaire d'un système de sanctions distinct des normes par lesquelles on protège les biens qui font l'objet de la propriété privée, «la position de principe» à l'égard de ce problème — telle qu'elle ressort de la Décision n° 38/1993 — nous semble correcte, mais les «modalités», les «techniques» utilisées sont en contradiction évidente avec les principes constitutionnels qui se trouvent à la base des rapports entre les autorités. En admettant leur transgression maintenant (pour de fortes raisons, en effet), nous prenons des risques considérables en créant ainsi un précédent.

qui gouvernent l'application des lois dans le temps. Premièrement, on a protesté contre l'«obligation» du Parlement à mener une certaine activité, contre l'«obligation», en un certain sens, des instances judiciaires d'appliquer des règles qui sont expressément abrogées (par l'effet de l'art. 150 alin. 1 de la Constitution) jusqu'à une certaine date, etc.¹³⁴.

Ni dans la Constitution ni dans la loi d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle on ne fait pas de distinctions entre différentes catégories de décisions, ou, tout au plus, on pouvait en faire une avant la modification de 1997 de la Loi, à savoir entre les décisions définitives et celles données dans un complet de trois juges, qui pouvaient être attaquées en recours. Mais, la grande variété de litiges solutionnés par l'instance constitutionnelle ne pouvaient ne pas conduire finalement à une diversité de décisions, et ce fait ne pouvait pas rester sans écho au plan doctrinal. Comme nous l'avons vu, la littérature juridique, pour l'instant celle qui était basée sur l'application de la Loi n° 47/1992 avant sa modification, «a eu son mot à dire», proposant une série de classements. En dehors de celle déjà mentionnée, nous exposons aussi, de façon succincte, le classement réalisé par le professeur Tudor Drăganu, qui ne se réfère qu'aux décisions d'interprétation de la Cour Constitutionnelle.

L'auteur est parti de l'idée que ces décisions ont trouvé leur consécration expresse dans le Règlement d'organisation de la Cour, par la révision, aujourd'hui abrogée, de l'art. 26 alin. 2, où l'on statuait: «Au cas où le complet de 3 juges ou le complet de 5 juges désire s'éloigner de l'interprétation juridique contenue dans une décision du plénum ou dans une décision définitive d'un complet, il s'adressera au plénum ... L'interprétation donnée par le plénum ... est obligatoire pour le complet de jugement». En même temps, il soulignait le fait que bien que le Règlement «connaisse une seule catégorie de décisions interprétatives, celle qui est définie par l'art. 26, pourtant, en pratique, on peut distinguer plusieurs catégories de décisions de ce genre»¹³⁵ (n.s.) Ces catégories seraient:

- 1) Décisions interprétatives émises au cadre juridique créé par l'art. 26 du Règlement d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle (qui interviennent uniquement au cadre du contrôle postérieur à l'entrée en vigueur de la loi);
- 2) Décisions interprétatives émises en dehors du cadre juridique de l'art. 26 du règlement mentionné (par lequel la Cour «réinterprète» la norme, établissant l'interprétation qui pourrait conduire à l'in-

¹³⁴ Pour la critique de cette décision, voir l'opinion à part des juges V. GIONEA et I. MURARU, dans *Culegere de decizii și hotărâri ale Curții Constituționale din 1992-1993*, p. 249 et les suivantes.

¹³⁵ Voir TUDOR DRĂGANU, *Deciziile interpretative ale Curții Constituționale...*, dans *op. cit.*, p. 42.

constitutionnalité ou, éventuellement, à la compatibilité de celle-ci avec la Constitution) et

- 3) Décisions interprétatives de la Cour Constitutionnelle à caractère normatif, incluant dans cette catégorie la décision n° 1 du 17 janvier 1995 concernant le caractère obligatoire des décisions de la Cour Constitutionnelle.

Au cadre de la deuxième catégorie, on fait aussi une distinction entre: a) décisions données au cadre du contrôle antérieur et b) décisions données au cadre du contrôle postérieur.

Dans la tentative d'émettre un jugement de valeur sur la pratique de la Cour Constitutionnelle qui consiste à recourir à des décisions interprétatives, le professeur Drăganu souligne qu'«elle reflète sans doute une tendance positive... et qu'une telle tendance est bienvenue si elle s'affirme dans les limites strictes des prévisions constitutionnelles»¹³⁶ (n.s; n.tr.)

Enfin, nous nous permettons une seule remarque encore sur les décisions d'interprétation: bien que l'instance de contentieux constitutionnel «ne puisse se prononcer sur le mode d'interprétation de la loi», en conformité avec l'art. 2 alin. 3 de la Loi n° 47/1992 (modifiée par la Loi n° 138/1997), elle a continué jusqu'à aujourd'hui à adopter de telles décisions. Par la décision n° 45 du 10 mars 1998, par exemple, la Cour Constitutionnelle «constate que les dispositions de l'art. 504, alin. 1 du Code de procédure pénale sont constitutionnelles seulement dans la mesure où elles ne limitent pas, aux hypothèses prévues dans le texte, les cas où l'Etat répond patrimoniallement pour les préjudices causés par les erreurs judiciaires produites dans les procès pénaux...»¹³⁷. Or, dans une telle situation, on peut voir aisément l'interprétation extensive d'un texte pénal, interprétation qui ajoute d'autres hypothèses à celles qui sont prévues par le texte interprété.

- b') Le contrôle de la constitutionnalité des traités et autres accords internationaux

L'attribution de la Cour Constitutionnelle concernant le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux est introduite dans la Constitution de la Roumanie — comme nous l'avons antérieurement souligné — à l'occasion de sa révision. Comme on le sait déjà, le contrôle de la constitutionnalité des traités est attribué aux cours ou aux tribunaux constitutionnels dans bien des Etats européens; dans certains, — en France, par exem-

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ Voir *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 182 du 18 mai 1998, p.3. De la même manière, voir aussi la décision n° 34 du 17 février 1998, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} partie, n° 88 du 25 février 1998.

ple — il est réalisé tant avant qu'après la ratification¹³⁸. Cette situation a influencé le constituant dérivé de notre pays, qui, à l'occasion de la révision de la Constitution, a complété l'ancien art. 144 (à présent 146), en ajoutant de nouvelles tâches à la Cour, dont celle-ci.

Chez nous, la Cour se prononce sur la constitutionnalité des traités ou des autres accords internationaux — conformément à l'art. 146 lettre b — avant leur ratification par le Parlement, à la requête de l'un des présidents des deux Chambres, d'un nombre de 50 députés au moins ou de 25 sénateurs au moins. Tout comme dans le cas de la requête du contrôle de la constitutionnalité des lois et des ordonnances, la Cour doit communiquer la requête à des autorités pour qu'elles en prennent connaissance et présentent leur point de vue. Le débat de la requête se réalise dans le plénum de la Cour Constitutionnelle, la décision étant prise avec le vote de la majorité des juges et elle doit être communiquée au Président de la Roumanie, aux présidents des deux Chambres du Parlement et au Gouvernement. Au cas où la constitutionnalité du traité a été constatée en conformité avec l'art. 146 lettre b de la Constitution, celui-ci ne peut plus faire l'objet d'une exception d'inconstitutionnalité.

Le traité ou l'accord international constaté comme inconstitutionnel ne peut pas être ratifié.

Il faut rappeler à cette occasion que si un traité auquel la Roumanie va devenir partie contient des clauses contraires à la Constitution, il sera ratifié uniquement après la révision de la Constitution.

c') Le contrôle de la constitutionnalité de certains faits ou activités. Le contrôle de la constitutionnalité des partis politiques

Effectuant en priorité un contrôle des actes normatifs — juridiques dans la perspective de leur conformité avec la Constitution, assurant de la sorte sa suprématie par rapport à toutes les sources de droit de notre pays, la Cour Constitutionnelle accomplit aussi d'autres tâches de contrôle très importantes, dont celle qui est prévue par l'art. 146, lettre k. Conformément à cette prévision, la Cour tranche les contestations ayant pour objet la constitutionnalité d'un parti politique¹³⁹.

¹³⁸ En ce qui concerne ce problème, voir: MICHEL FROMONT, «Le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux en Espagne et en France», dans *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, p. 943 et suiv.

¹³⁹ Bien que les prévisions de l'art. 146 lettre k de la Constitution semblent limiter l'attribution de la Cour uniquement à la déclaration d'inconstitutionnalité des partis politiques, elles doivent être interprétées dans le sens que c'est toujours la Cour Constitutionnelle qui a la compétence de juger de l'inconstitutionnalité de n'importe quelle autre organisation. Ce n'est que dans ces conditions que l'art. 40 alin. 2 de la Constitution, conformément auquel «les partis po-

Cette contestation peut être formulée — en conformité avec l'art. 28 alin. 2 de la Loi organique de la Cour Constitutionnelle — par le président de l'une des Chambres du Parlement ou du Gouvernement, le président d'une Chambre pouvant formuler la contestation seulement sur la base d'une décision adoptée par l'Assemblée, avec la majorité des votes de ses membres. La contestation doit être motivée et il faut obligatoirement joindre les preuves sur lesquelles elle est fondée. Tout comme dans le cas de la solution des requêtes concernant l'inconstitutionnalité d'une loi, dans cette situation aussi, le président de la Cour Constitutionnelle désigne un juge rapporteur (qui est obligé de communiquer la contestations et les documents qui servent de preuves), et la contestation est jugée par le plénum de la Cour. La décision adoptée dans la solution d'une contestation qui a pour objet la constitutionnalité d'un parti politique n'est pas soumise à une voie d'attaque. Elle doit être communiquée, si la contestation a été admise, au Tribunal Municipal de Bucarest, afin de radier le parti déclaré inconstitutionnel de l'évidence des partis légalement constitués.

Au cas d'une telle contestation, la Cour Constitutionnelle ne doit pas apprécier la constitutionnalité de certains textes légaux, lois ou normes juridiques, mais l'activité du parti, son programme politique, afin de pouvoir apprécier s'il milite contre le pluralisme politique, contre les principes de l'Etat de droit ou de la souveraineté, de l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie (art. 40, alin. 2 de la Constitution).

A l'occasion des débats de l'Assemblée Constituante¹⁴⁰, et ultérieurement aussi, on a manifesté des doutes en ce qui concerne la mesure dans laquelle la «Cour Constitutionnelle peut assumer cette attribution dans les meilleures conditions, tout en étant elle-même l'émanation de certains facteurs politiques»¹⁴¹. Ayant en vue le fait que la Loi n° 47/1992 «complète» la réglementation constitutionnelle par la création de certaines «garanties» — du même genre que celles déjà mentionnées, telles la formulation de la contestations par les organes du sommet du pouvoir, sa solution par le plénum de la Cour Constitutionnelle, etc. — nous ne croyons pas que ces inquiétudes soient réellement justifiées.

litiques ou les organisations qui par leurs buts ou par leur activité militent contre le pluralisme politique, contre les principes de l'Etat de droit ou de la souveraineté, de l'intégrité ou de l'indépendance de la Roumanie sont inconstitutionnels» devient opérationnel (voir: TUDOR DRĂGANU, *op. cit.*, p. 259).

¹⁴⁰ Voir *Monitorul Oficial al României*, II-ème année, n°18, II-ème Partie, *Dezbateri parlamentare* (Débats parlementaires), jeudi, le 16 mai 1991, p. 17.

¹⁴¹ Dans ce sens, on a fait l'affirmation que «la réservation de ces prérogatives à la compétence de la Justice, comme on l'avait initialement établi par la Loi électorale, aurait été une solution préférable et totalement objective» (voir: D. CIOBANU, V. DUCULESCU, *op. cit.*, p. 215).

d') Le contrôle du respect de certaines procédures légales

Comme nous venons de le préciser, nous y incluons le contrôle du respect des trois catégories de «procédures» ci-après:

- a) la procédure d'élection du Président de la Roumanie;
- b) la procédure d'organisation du référendum;
- c) la procédure d'«initiation» de certaines lois par les citoyens.

Il est nécessaire de faire une précision à propos des deux dernières procédures: les deux domaines ont été réglementés par des lois — en effet, avec un grand retard. Il s'agit de: 1) la Loi sur l'organisation et le déroulement du référendum de 2000 et 2) La loi sur l'exercice de l'initiative législative par les citoyens de 1999¹⁴².

a'') Le contrôle du respect de la procédure d'élection du Président de la Roumanie

En conformité avec l'art.146 lettre f de la Constitution et l'art. 26 de la Loi n° 47/1992, la Cour Constitutionnelle veille au respect de la procédure pour l'élection du Président de la Roumanie, en confirmant les résultats du suffrage, dans les conditions prévues par la Loi n° 69/1992¹⁴³.

Le procès-verbal fait par le Bureau Electoral Central, après la réception des procès verbaux de toutes les circonscriptions électorales, est avancé à la Cour Constitutionnelle dans le terme prévu par la loi. Au cas où l'on considère que le vote et l'établissement des résultats ont eu lieu par fraude (en mesure de modifier l'attribution du mandat ou l'ordre des candidats qui peuvent participer au deuxième tour de scrutin) les partis, les formations politiques et les candidats qui ont participé aux élections peuvent avancer à la Cour Constitutionnelle des requêtes d'annulation des élections, qui sont solutionnées dans les conditions prévues par la Loi électorale et la Loi organique de la Cour. Les décisions de la Cour Constitutionnelle sont adoptées dans le plénum avec le vote de la majorité des juges de la Cour et sont définitives¹⁴⁴. Dans l'accomplissement de l'attri-

¹⁴² Voir la Loi n° 3/2000, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 84 du 24 février 2000, et, respectivement, la Loi n° 189/1999, publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 300 du 6 avril 2004

¹⁴³ Publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I^{re} Partie, n° 164 du 16 juillet 1992, avec les modifications ultérieures.

¹⁴⁴ La Cour a aussi dans ses compétences la solution des contestations concernant l'enregistrement ou le non-enregistrement des candidats. La solution donnée est définitive et doit être publiée dans *Monitorul Oficial al României*.

bution conférée à la Cour par l'art. 146 lettre k de la Constitution, à la fin des élections présidentielles, la Cour Constitutionnelle adopte deux décisions: l'une par laquelle on établit et on fait connaître publiquement le résultat des élections pour la fonction de Président de la Roumanie et une autre par laquelle l'élection du candidat respectif est validée¹⁴⁵.

La Cour Constitutionnelle fait publier le résultat des élections dans la presse et dans «*Monitorul Oficial al României*» et valide le résultat des élections pour le président élu.

b'') Le contrôle du respect de la procédure d'organisation du référendum

La Cour Constitutionnelle veille au respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum et en confirme les résultats. Ce contrôle vise toutes les formes de référendum prévues par la Constitution (référendum pour l'approbation des lois de révision de la Constitution (art. 151 alin.3)¹⁴⁶, référendum pour la démission de sa fonction du Président de la Roumanie (art. 95 alin.3)¹⁴⁷ et référendum organisé pour exprimer la volonté du peuple sur des problèmes d'intérêt national (art. 90)¹⁴⁸.

En ce qui concerne les élections présidentielles de 1992, la Cour Constitutionnelle a prononcé 43 décisions (Voir *Culegerea de decizii pe anul 1992-1993*, pp. 349-457). Toutes les contestations ont été rejetées, deux avec majorité des voix, le reste à l'unanimité. La majorité des contestations ont eu comme objet soit le non-enregistrement des candidats à la fonction de Président de la Roumanie, soit l'enregistrement de la candidature. En général, la solution de rejet a été prononcée parce que la requête s'est avérée «sans fondement», «insuffisamment argumentée» ou «tardive».

Sur les contestations de l'enregistrement de la candidature de M. Ion Iliescu, voir GENOVEVA VRABIE, *Drept constituțional și instituții politice* (Droit constitutionnel et institutions politiques), vol II, p. 262.

¹⁴⁵ Voir, par exemple, la décision de la Cour Constitutionnelle n° 76 du 21 novembre 1996, par laquelle on établit le résultat des élections présidentielles du 17 novembre 1996 et la décision de la Cour Constitutionnelle n° 77 du 22 novembre 1996 de validation de M. Emil Constantinescu dans la fonction de Président de la Roumanie, dans *Culegere de decizii... 1995-1996*, pp. 903-907. Voir aussi la décision de la Cour Constitutionnelle n° 52 du 13 décembre 2000 concernant l'établissement du résultat des élections pour la fonction de président de la Roumanie, au cadre du deuxième tour de scrutin du 10 décembre 2000 et la décision de la Cour Constitutionnelle n° 53 du 14 décembre 2000 concernant la validation de l'élection du Président de la Roumanie, les deux publiées dans *Culegere de decizii..., 2000*, Editura autonoma «Monitorul Oficial», București, 2000, pp. 1009-1012.

¹⁴⁶ A la lumière de cet article, la révision n'est définitive qu'après son approbation par référendum, qui doit être organisé dans trente jours au maximum à partir de la date de l'adoption de la loi de révision.

¹⁴⁷ Conformément à cette prévision, après l'approbation de la proposition de suspension de la fonction, dans trente jour tout au plus, on organise un référendum pour la démission du Président.

¹⁴⁸ Conformément à l'art. 90 de la Constitution, après la consultation du Parlement, le Président de la Roumanie peut demander au peuple d'exprimer par référendum sa volonté sur des problèmes d'intérêt national.

c'') Le contrôle du respect de la procédure concernant l'exercice du droit d'initiative législative des citoyens

Conformément à l'art. 74 et respectivement 150 de la Constitution, l'initiative législative appartient autant aux organes d'Etat ci-prévus qu'aux citoyens. En ce qui concerne l'initiative populaire, on établit les règles suivantes: 1) le nombre minimal de ceux qui peuvent initier une loi organique ou ordinaire est de 100 000, tandis que celui de ceux qui peuvent initier une loi de révision est de 500 000 citoyens; 2) les citoyens doivent provenir d'un quart des départements du pays au moins, dans le premier cas, et d'une moitié des départements au moins, dans le deuxième cas; 3) dans le premier cas, on doit enregistrer un minimum de 5000 signatures à l'appui de cette initiative dans chacun des départements ou dans la ville de Bucarest, alors que dans le deuxième cas 20 000 au minimum; 4) Dans le premier cas, les problèmes fiscaux, à caractère international, l'amnistie ou la grâce ne peuvent pas faire l'objet de l'initiative législative des citoyens, tandis que dans le deuxième cas, il faut tenir compte des limites de la révision, établies par l'art. 152 de la Constitution.

Le contrôle du respect de ces règles à l'occasion de l'ouverture et du déroulement de la procédure législative appartient à la Cour Constitutionnelle. Dans ce sens, dans la Loi d'organisation de la Cour, on statue que la procédure pour la vérification et l'accomplissement des conditions de l'exercice de l'initiative législative par les citoyens ... sont établis par des lois concernant la réglementation de ces activités.

e) *Attributions de constatation*

Parmi les attributions de la Cour Constitutionnelle prévues par l'art. 146 de la Constitution se trouve aussi la constatation de l'existence des circonstances qui justifient l'intérim de la fonction de Président de la Roumanie. L'intérim intervient lorsqu'il y a vacance de la fonction, constatée en conformité avec la loi. La fonction de Président devient vacante — conformément à l'art. 97 de la Constitution — au cas où le Président présente sa démission ou il est démis de sa fonction, en cas d'empêchement définitif d'exercer ses attributions ou en cas de décès. Conformément à l'art. 33 de la Loi d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, la vacance de la fonction de Président de la Roumanie est constatée à la demande du président de l'une des Chambres du parlement ou du président intérimaire qui exerce les fonctions du Président de la Roumanie pendant que celui-ci est suspendu de sa fonction. Au cas où le Président a été suspendu de sa fonction, la demande de constatation de l'existence des cir-

constances qui justifient l'intérim est faite par le président qui a dirigé les travaux de la séance commune des deux Chambres du Parlement, sur la base de la décision adoptée en séance commune. Mais, si l'intérim de la fonction de président de la Roumanie est dû à l'impossibilité temporaire d'exercer ses attributions, la demande est faite par le Président de la Roumanie ou du président de l'une des deux Chambres du Parlement. Dans tous les cas, la demande doit être accompagnée des preuves qui confirment l'existence des circonstances qui justifient l'intérim. La constatation de ces circonstances est faite dans le plénum de la Cour Constitutionnelle (par le vote de la majorité des membres) par une décision. La Cour communique les aspects constatés au Parlement et au Gouvernement.

Nous nous demandons si cette «décision», qui «constate» l'existence des circonstances qui justifient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la Roumanie peut «obliger» les organes prévus par la Constitution à instituer l'intérim. Un argument qu'on pourrait invoquer en faveur de cette conclusion est le fait que, dans l'art. 13 de la Loi n° 47/1992, qui réglemente «les actes de la Cour Constitutionnelle», on prévoit que dans l'exercice de cette activité, la Cour prononce des décisions et non pas des avis consultatifs. Mais, la loi mentionnée excède les dispositions constitutionnelles concernant les actes juridiques de la Cour, raison pour laquelle on a soutenu, à juste titre, dans la littérature de spécialité, que les décisions prises par la Cour Constitutionnelle dans les conditions que nous venons de montrer «ne pourraient être assimilées au «décisions», car, dans les conditions de l'art. 145 de la Constitution, elles ne sont pas obligatoires pour le Parlement, étant assimilables aux avis»¹⁴⁹.

f) *Attributions de consultation*

La corroboration des prévisions de l'art. 146 lettre h. de la Constitution, conformément auxquelles la Cour Constitutionnelle donne son avis consultatif pour la proposition de suspension de fonction du Président de la Roumanie, avec les prévisions de l'art. 13 lettre c de la Loi n° 47/1992, où l'on montre que dans l'exercice de cette attribution la Cour émet des avis consultatifs, nous permet la conclusion que dans ce domaine seulement — de la suspension de sa fonction du Président de la Roumanie — la Cour est habilitée de façon *expresse* à émettre des *avis*, dans l'exercice de toutes les autres attributions prévues par l'art. 146, en prononçant, selon le cas, des décisions ou des arrêts¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Voir T. DRĂGANU, *Drept constituțional și instituții politice* (Droit constitutionnel et institutions politiques), p. 259.

¹⁵⁰ Mais le fait que dans la loi on ne prévoit de façon expresse que cet avis, ne nous autorise pas à tirer la conclusion que cet organe — la Cour Constitutionnelle — ne peut être con-

Conformément à l'art. 95 de la Constitution, la Chambre des Députés et le Sénat peuvent décider dans une réunion commune la suspension du Président de la Roumanie, après avoir consulté la Cour Constitutionnelle. La proposition de suspension — initiée par au moins un tiers du nombre des députés et des sénateurs — accompagnée des preuves sur lesquelles elle est fondée, est envoyée en copie à la Cour Constitutionnelle par le président qui a dirigé la séance commune des deux Chambres. Après la réception de la demande, le président de la Cour Constitutionnelle désigne trois juges rapporteurs — un juge pour chacun des trois «groupes»: le groupe des juges nommés par la Chambre des Députés, le groupe de ceux qui sont nommés par le Sénat et le groupe de ceux qui sont nommés par le Président de la Roumanie. Ce sont eux qui vont effectuer toutes les investigations nécessaires pour l'émission de l'avis.

L'avis concernant la suspension de sa fonction du Président de la Roumanie est émis par le plénum de la Cour avec le vote de la majorité des juges, sur la base du rapport présenté par les trois juges désignés dans ce but, de la proposition de suspension et des investigations faites. Le Président, qui doit prendre connaissance de la date fixée pour le débat, peut donner des explications sur les faits qu'on lui impute. L'avis de la Cour Constitutionnelle est communiqué aux présidents des deux Chambres du Parlement et au Président de la Roumanie.

g) *Attributions de solution de certains conflits juridiques de nature constitutionnelle*

Cette compétence de la Cour Constitutionnelle est une création du législateur constituant de 2003 et est inspirée par d'autres constitutions européennes où la Cour Constitutionnelle a eu depuis sa création — à côté d'autres charges — la tâche de donner la solution à certains conflits entre les autorités (certaines autorités) publiques¹⁵¹, se référant le plus souvent aux conflits entre les autorités fédérales et fédérées — comme en Allemagne ou en Autriche — ou aux conflits entre l'«Etat» et les autorités des collectivités (régions) autonomes — comme en Espagne.

sulté dans d'«autres circonstances» aussi. Dans ce sens, nous croyons que, on peut faire une distinction entre les attributions finalisées par la prononciation d'une décision ou d'un arrêt — qui sont prévues par des normes qui doivent être «interprétées de façon stricte et restrictive» et les attributions qui sont finalisées par des avis consultatifs, pour ces derniers une interprétation extensive étant possible, à la condition unique que la «consultation» puisse être demandée aussi par un organe autre que celui prévu expressément par la Constitution, et dans une «circonstance» autre que la suspension, sans que l'initiative de l'avis appartienne à la Cour.

¹⁵¹ Voir, par exemple, l'art. 189 lettre d de la Constitution de la Suisse, l'art. 93 point 4 de la Loi fondamentale de Bonn, l'art. 161 alin. 1 lettre c de la Constitution d'Espagne et l'art. 134 alin. 3 de la Constitution d'Italie.

Les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques sont solutionnés — conformément à l'art. 146, lettre e — à la demande du Président de la Roumanie, de l'un des présidents des deux Chambres, du premier ministre ou du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Vu le fait que dans certains pays cette attribution a mené à des conflits ouverts entre les tribunaux (cours) constitutionnels et d'autres autorités à cause de «l'implication dans des zones souvent délicates, de conflits difficiles à arbitrer, d'orgueils difficiles à satisfaire» qu'elle suppose, les juges constitutionnels «doivent manifester une incontestable indépendance et impartialité, de la prudence et du tact», ainsi qu'une «riche imagination dans l'esprit constitutionnel»¹⁵².

Etant donné qu'il s'agit d'«une matière nouvelle», d'une attribution que la Cour Constitutionnelle n'a pas exercé jusqu'à présent, la pratique de ce domaine devra clarifier ce que nous comprenons par «conflits juridiques de nature constitutionnelle», quelles sont les autorités publiques de notre pays qui peuvent être concernées par le texte cité et même ce que nous comprenons — dans une acception technico-juridique — par «autorités publiques».

En ce qui concerne cette prévision, nous devons rappeler que dans l'avis de la Cour Constitutionnelle en marge de la proposition législative de révision de la Constitution, l'autorité de juridiction constitutionnelle a apprécié que l'introduction d'une telle prévision «est une mesure nécessaire, poursuivant l'élimination des blocages institutionnels potentiels», mais «pour éviter d'entraîner la Cour dans la solution de certains conflits politiques il est nécessaire de préciser qu'il ne s'agit que des blocages institutionnels, respectivement des conflits positifs ou négatifs de compétence»¹⁵³. Il est lieu de préciser que cet amendement n'a pas été adopté par l'Assemblée Constituante dérivée, la loi de révision adoptant une solution qui peut mettre en danger l'équilibre des pouvoirs, certains auteurs craignant un éventuel «gouvernement des juges»¹⁵⁴.

Cette solution pose une autre question aussi: y a-t-il de superposition entre l'attribution de la Cour Constitutionnelle prévue par l'art. 146 lettre e et l'attribution d'arbitrage du Président de la Roumanie, prévue par l'art. 80? Comparant ce droit du Président de la Roumanie et la compétence de solutionner les litiges de nature constitutionnelle conférée à la Cour Constitutionnelle, le professeur Drăganu en retient trois différences essentielles:

¹⁵² Voir M. CONSTANTINESCU, A. IORGOVAN, I. MURARU, ELENA SIMINA TĂNĂSESCU, *Constituția României revizuită — comentarii și explicații* (La Constitution de la Roumanie revue — commentaires et explications), ALL BECK, București, 2004, p. 323.

¹⁵³ Voir l'Avis de la Cour Constitutionnelle n° 2141 du 22 avril 2003.

¹⁵⁴ Voir sur ce problème TUDOR DRĂGANU, *Efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale în lumina prevederilor Constituției revizuite* (Les effets juridiques des décisions de la Cour Constitutionnelle à la lumière des prévisions de la Constitution révisée), p. 85.

- a) Le droit d'arbitrage du Président de la Roumanie a un champ d'application plus large, car il peut solutionner non seulement des «conflits juridiques» de nature constitutionnelle, mais aussi des conflits politiques, économiques, sociaux, etc.;
- b) La médiation peut être faite par le Président de la Roumanie sur demande ou d'office, alors que la Cour Constitutionnelle ne peut exercer la compétence prévue par l'art. 146 lettre e qu'en donnant cours à une requête;
- c) La médiation est réalisée par le Président de la Roumanie par des recommandations ou des propositions, alors que la solution des litiges juridiques de nature constitutionnelle se fait par des décisions obligatoires¹⁵⁵.

Une analyse des textes constitutionnels qui réglemente les rapports entre les autorités publique dans la perspective des éventuels conflits juridiques de nature constitutionnelle dont la solution relèverait de la Cour Constitutionnelle, conduit le professeur Drăganu à la conclusion que le texte de l'art. 146 lettre e est applicable, par exemple, dans la situation prévue par l'art. 85 alin.2, ainsi que dans la situation prévue par l'art. 134 alin.1 de la Constitution, c'est-à-dire:

- 1) Si, en cas de remaniement gouvernemental, le Président de la Roumanie nomme un ministre sans avoir la recommandation du premier ministre, la Cour Constitutionnelle a la compétence de prononcer une décision d'annulation du décret de nomination du ministre;
- 2) Si le Président de la Roumanie nomme une personne dans la fonction de juge ou procureur en l'absence ou en transgressant une proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature, la Cour Constitutionnelle a la compétence de prononcer une décision d'annulation du décret de nomination¹⁵⁶.

C) Les Actes de la Cour Constitutionnelle

En dehors de la situation que nous avons analysée antérieurement — concernant l'avis consultatif pour la proposition de suspension de sa fonction du Président de la Roumanie —, dans l'exercice de toutes les autres attributions la Cour Constitutionnelle prononce des décisions, selon le cas des arrêts, donc des actes qui ont un caractère obligatoire. La loi organique de la Cour établit exactement les situations où elle prononce des

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 85.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 86.

décisions et celle où elle prononce des arrêts. La Cour Constitutionnelle prononce des décisions dans les situations suivantes: a) dans le cas de la réalisation du contrôle des lois avant leur promulgation; b) dans le cas de la réalisation du contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux; c) dans le cas de la réalisation du contrôle de la constitutionnalité des règlements du Parlement; d) dans la solution des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant les instances judiciaires ou d'arbitrage commercial, sur les lois et les ordonnances; e) dans la solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques et f) dans le cas de la solution des contestations qui ont pour objet la constitutionnalité d'un parti politique.

Dans le premier cas, la réalisation du contrôle de la constitutionnalité des lois avant leur promulgation, aussi bien que dans le troisième (qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des règlements du Parlement) et le quatrième (qui se réfère aux exceptions d'inconstitutionnalité), les décisions sont en général obligatoires et définitives, «obligeant» les Chambres à réexaminer les textes déclarés inconstitutionnels afin de les mettre d'accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle, en conformité avec l'art. 147 alin.2 de la Constitution révisée, ou, selon le cas, en «obligeant» le Président de la Roumanie de les promulguer, dans le cas où l'on constate la constitutionnalité de la loi. Si la requête a été faite par les organes autorisés, excepté le Président de la Roumanie, en conformité avec l'art. 146, le problème de la possibilité du Président de la Roumanie d'exercer son droit d'envoyer la loi pour être réexaminée par le Parlement, en conformité avec l'art. 77 alin. 2, est discutable, alors que le problème de l'obligation de la décision de la Cour Constitutionnelle à l'égard de celui-ci ne l'est pas.

Si la décision a pour objet le contrôle de la constitutionnalité d'un traité ou d'un accord international, nous précisons que le traité ou l'accord international constaté comme étant inconstitutionnel ne peut pas être ratifié.

En conformité avec l'art. 147 alin. 4 la deuxième thèse de la Constitution, les décisions de la Cour Constitutionnelle sont généralement obligatoires. La Constitution ne fait pas de distinction entre les décisions données au cadre du contrôle antérieur et celles données au cadre du contrôle postérieur, question que nous avons déjà discutée. Mais, ce que nous voulons souligner dans ce contexte est le fait qu'une telle distinction s'impose et sa nécessité a été pleinement confirmée en pratique.

A la lumière d'une interprétation systématique et téléologique des normes constitutionnelles, les décisions données au cadre du contrôle *a priori* oblige donc le Parlement au réexamen de la loi déclarée inconstitutionnelle.

Les décisions données au cadre du contrôle *a posteriori* sur les règlements des Chambres du Parlement, obligent les Chambres à réexaminer les dispositions dont l'inconstitutionnalité a été constatée, pour les mettre d'ac-

cord avec les prévisions de la Constitution. Nous devons faire une distinction en ce qui concerne les décisions adoptées à la suite de la solution des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant les instances judiciaires. Conformément aux modifications opérées en 1997 de l'art. 23 alin. 3 de la Loi n° 47 — critiquées, à juste raison, dans la littérature de spécialité¹⁵⁷ — il faut faire une distinction entre les décisions de constitutionnalité et celles d'inconstitutionnalité, parce que la loi interdit maintenant la levée d'une exception d'inconstitutionnalité pour les prévisions déclarées inconstitutionnelles. *Per a contrario*, dans le cas des décisions de constitutionnalité, leur caractère obligatoire a des effets inter partes. En ce qui concerne une loi, un texte de loi pour lequel une décision d'inconstitutionnalité a été donnée, on peut donc, à nouveau, soulever l'exception d'inconstitutionnalité¹⁵⁸.

En ce qui concerne les décisions données à la suite du contrôle réalisé sur les règlements ou sur les lois et les ordonnances qui ont fait l'objet de certaines exceptions d'inconstitutionnalité, l'art. 147 alin. 1 statue: «les dispositions des lois et des ordonnances en vigueur, ainsi que celles des règlements, constatées comme inconstitutionnelles, cessent leur effet juridique dans 45 jours depuis la publication de la décision de la Cour Constitutionnelle si, dans cet intervalle, le Parlement ou le Gouvernement, se-

¹⁵⁷ Voir TUDOR DRĂGANU, *op. cit.* (Tratat), vol. I, p. 314. Dans ce sens, l'auteur précise: «Etant donné que cette fois-ci encore la prévision légale subordonne l'accès des parties à la Cour Constitutionnelle à une condition qui n'est pas prévue par la Constitution, elle ne peut pas être considérée comme conforme à l'esprit de celle-ci. D'autre part, l'introduction dans la Loi n° 47/1992 de cette nouvelle disposition ne tient pas compte non plus du fait que, en conformité avec l'art. 144 (c) de la Constitution, lorsqu'elle décide sur une exception d'inconstitutionnalité, la Cour Constitutionnelle exerce une compétence *in limine litis* et, par conséquent, la décision prononcée dans le cadre du procès respectif est, par rapport aux prochains litiges, *res inter alios acta*. Enfin, ce qui fait que la prévision légale discutée en ce lieu apparaisse comme non-conforme à la Constitution est aussi le fait que, finalement, elle transforme certaines décisions d'espèce de la Cour Constitutionnelle en véritables actes normatifs...». C'est une opinion exprimée après la révision de la Loi n° 47/1992 — en 1997 — et avant la loi de 2004 qui a modifié de nouveau les réglementations de ce domaine.

¹⁵⁸ Soutenant un point de vue contraire à celui qui a été affirmé dans ce sens par le professeur Tudor Drăganu, Mihai Constantinescu montrait que «sur la base de cette norme constitutionnelle, si l'exception a été rejetée, la décision antérieure est obligatoire tant que les motifs qui l'ont justifiée continuent de subsister» (n.tr.). Cette solution, consacrée dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle «se justifie par le fait que l'état de constitutionnalité, dont dépend de façon décisive l'interprétation de la constitutionnalité d'une loi, peut évoluer en même temps que le changement des conditions socio-économiques, politiques et morales de la société et, implicitement, du mode de réception de la Constitution par le milieu social. En fonction de cette évolution, les motifs qui ont initialement justifié le rejet de l'exception peuvent ne plus subsister et, en revanche, d'autres peuvent justifier son acceptation ultérieure. Aussi existe-t-il une distinction essentielle entre l'exception admise et l'exception rejetée en ce qui concerne l'étendue des effets de la décision...» (n.tr.). Donc, seule la décision d'admission de l'exception «est définitive et obligatoire» (n.s.) (*op. cit.*), dans *Dreptul*, n° 11/1997, p. 19).

lon le cas, ne mettent pas d'accord les prévisions inconstitutionnelles avec les dispositions de la Constitution. Pendant ce terme, les dispositions constatées comme inconstitutionnelles sont suspendues de droit».

Dans le cas de la solution des contestations qui ont pour objet l'inconstitutionnalité d'un parti politique, les décisions ont un caractère obligatoire. La décision n'est soumise à aucune voie d'attaque (art. 30, alin. 4 de la Loi n° 47/1992).

Dans l'art. 13 point B, on précise les cas suivants, où la Cour Constitutionnelle prononce des arrêts: a) dans la situation où elle confirme les résultats du suffrage du Président de la Roumanie, à la suite de l'exercice de la charge consistant dans la veille du respect du procès d'élection de celui-ci; b) lorsqu'on constate l'existence des circonstances qui justifient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la Roumanie; c) dans la situation où elle confirme les résultats du référendum à la suite de l'exercice de la charge de veiller au respect de la procédure d'organisation et de déroulement de celui-ci et d) dans la situation où elle «confirme» la légalité de la procédure concernant l'initiation de certaines lois — inclusivement d'une loi de révision de la Constitution — par les citoyens. La Cour Constitutionnelle décide définitivement — dans ce cas par l'adoption de décisions, en conformité avec sa loi organique — de la constitutionnalité des initiatives de révision de la Constitution ou des initiatives concernant l'adoption de certaines lois — en respectant les conditions prévues par l'art. 74 de la Constitution — en matière de contentieux électoral et en ce qui concerne la confirmation des résultats du suffrage pour l'élection du Président de la Roumanie, ainsi que dans le cas du référendum.

La Cour Constitutionnelle de la Roumanie — organe de juridiction constitutionnelle créé selon un modèle occidental, vérifié par la pratique des 80 ans environ depuis son institution — a fait la preuve de son utilité et de sa compétitivité. Depuis juin 1992 jusqu'à aujourd'hui elle a mené une activité intense et fructueuse, surtout dans le domaine de la constitutionnalité des lois, dans une période où le problème du conflit des lois dans le temps a fait son apparition à côté de celui de l'inconstitutionnalité de certains actes normatifs, créant de grosses difficultés d'interprétation et d'application des normes juridiques. Ayant à résoudre un immense volume de requêtes, liées surtout aux exceptions d'inconstitutionnalité levées devant les instances judiciaires, la Cour Constitutionnelle a contribué de façon substantielle à la solution de certains problèmes de droit très importants dans une période de transition, où dans le champ normatif juridique il y a encore beaucoup de lois antérieures à la Constitution qui doivent être remplacées ou, selon le cas, «harmonisées» avec le nouvel ordre constitutionnel.

