



› CONSIDÉRATIONS SUR LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

1. Conformément à l'article 146 de la Constitution de la Roumanie, la Cour Constitutionnelle a les attributions suivantes : se prononce sur la constitutionnalité des lois et des ordonnances du Gouvernement, des traités ou des autres accords internationaux et des règlements du Parlement, ainsi que d'office sur les initiatives de révision de la Constitution ; statue sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques ; rend un avis consultatif sur la proposition de suspension de Président de la Roumanie de sa fonction ; veille au respect de la procédure d'élection du Président de la Roumanie et confirme les résultats du suffrage ; 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 ; veille au respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum et en confirme les résultats ; vérifie si les conditions sont réunies pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens ; tranche des contestations ayant pour objet la constitutionnalité d'un parti politique.

En ce qui concerne le contrôle sur la constitutionnalité des lois, la Cour Constitutionnelle exerce cette attribution soit par la voie du *contrôle a priori*, avant leur promulgation, soit par la voie du *contrôle a posteriori*, dans le cadre du jugement des exceptions sur l'inconstitutionnalité des lois et des ordonnances du Gouvernement, soulevées devant les juridictions judiciaires ou d'arbitrage commercial.

Dans l'accomplissement des ses attributions, la Cour Constitutionnelle prononce, selon le cas, des décisions et des arrêts ou rend des avis.

Ainsi, la Cour rend un avis consultatif sur la proposition de suspension de Président de la Roumanie de sa fonction et prononce des décisions dans les cas où elle examine la constitutionnalité des lois, des ordonnances, des traités internationaux, et des règlements du Parlement, et de même, lorsqu'elle tranche des contestations ayant pour objet la constitutionnalité d'un parti politique. Dans les autres cas, la Cour prononce des arrêts.

2. Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont pas soumises à l'exécution, dans le sens utilisé par le droit judiciaire, autrement dit, la Cour n'est pas dotée avec des organes chargés d'exécuter les décisions qu'elle prononce ou de poursuivre l'exécution de celles-ci.

Néanmoins, la Constitution de la Roumanie prévoit à l'article 147 alinéa (4) que les décisions

de la Cour Constitutionnelle sont généralement obligatoires, d'où il ensuit que celles-ci s'imposent à toutes les autorités législatives, exécutives et judiciaires, ainsi qu'à tous les autres sujets de droits – des personnes physiques ou morales.

En ce qui concerne le caractère obligatoire des décisions de la Cour Constitutionnelle à l'égard du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, l'article 147 alinéa (1) de la Constitution prévoit que les dispositions des lois et des ordonnances en vigueur, ainsi que celles des règlements, constatées comme inconstitutionnelles, cessent leurs effets juridiques 45 jours suivant la publication de la décision de la Cour Constitutionnelle si, dans cet intervalle, le Parlement ou le Gouvernement, selon le cas, ne mettent pas d'accord les dispositions inconstitutionnelles avec celles de la Constitution. Pour cette durée, les dispositions constatées comme inconstitutionnelles sont suspendues de droit. Dans les cas d'inconstitutionnalité qui concernent les lois, avant leur promulgation, le Parlement est tenu de réexaminer les dispositions respectives afin qu'elles soient mises d'accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle.

Dans le cas d'un traité ou d'un accord international constaté comme inconstitutionnel celui-ci ne peut être ratifié.

À mon avis, on peut affirmer que les décisions de la Cour Constitutionnelle sont mises en œuvre par une voie directe, active, lorsque le Parlement ou le Gouvernement mettent d'accord les lois et, selon le cas, les ordonnances constatées inconstitutionnelles avec celles de la Constitution et, par une voie indirecte, passive, dans les cas où les dispositions inconstitutionnelles qui, n'ayant été ni abrogées, ni modifiées, cessent leurs effets juridiques 45 jours suivant la publication de la décision de la Cour Constitutionnelle.

Depuis sa création, en 1992, et jusqu'au 31 août 2005, la Cour Constitutionnelle de la Roumanie a prononcé 198 décisions par lesquelles elle a constaté l'inconstitutionnalité de certaines dispositions comprises dans les ordonnances du Gouvernement ou dans les lois adoptées par le Parlement. Parmi celles-ci, 34 décisions ont été prononcées dans le cadre du contrôle *a priori* et 164 dans le cadre de contrôle *a posteriori*, à l'occasion du jugement des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant les juridictions judiciaires.

Au ce tableau statistique il faut ajouter 7 décisions par lesquelles la Cour a constaté l'inconstitutionnalité des règlements du Parlement et, de même, la décision prononcée dans le cadre du contrôle d'office sur les initiatives de révision de la Constitution.

Dans la plupart des cas, le Parlement et, selon le cas, le Gouvernement, ont mis d'accord les prévisions constatées comme inconstitutionnelles avec les dispositions de la Constitution.

En même temps, le dynamisme de la production législative en Roumanie – chaque année ayant été adoptées, modifiées ou abrogées un grand nombre de lois et d'ordonnances – et, d'autre part, l'absence d'enthousiasme manifesté par les autorités législatives envers les déficiences constatées par la Cour Constitutionnelle, ont déterminé le fait que l'exécution des décisions



de la Cour se produise le plus souvent après un long intervalle de la publication des celles-ci.

Quelques exemples dans ce sens :

- Par la décision no. 60 du 25 mai 1994, la Cour Constitutionnelle a constaté que les dispositions de l'art. 149 alin. (3) du Code de procédure pénale, selon lequel la détention préventive d'une personne pendant le procès devant la juridiction se maintient jusqu'à la solution définitive de la cause, sont contraires à l'article 23 alin. (4) de la Constitution, dans la mesure où sont interprétées dans le sens que la détention pourrait dépasser la durée de 30 jours, prévue par le texte constitutionnel et l'instance n'a pas décidé, conformément au même article 23 alinéa (5) de la Constitution, la prolongation de la détention.

La disposition de la loi inconstitutionnelle mentionnée a été abrogée à peine après 9 ans, par la loi no. 281/2003 et dans tout cet intervalle, nonobstant la décision de la Cour Constitutionnelle et, compte tenu des difficultés procédurales que comportaient l'exécution de cette décision, les instances ont continué à appliquer ladite prévision inconstitutionnelle. Pour éloigner ces difficultés procédurales, avec des conséquences inacceptables, de mise en liberté des criminels dangereux suite au simple fait que la durée de 30 jour de la détention expirait, le législateur a complété, par la même loi, le Code de procédure pénale, avec des dispositions portant sur le maintien de la privation de liberté au cours du procès, après la vérification périodique – pas plus tard que 60 jours – de la légalité de l'arrestation préventive et la persistance des motifs qui ont déterminé l'arrestation. (article 160b)

- Par la décision no. 46 du 17 mai 1994 la Cour Constitutionnelle a admis la saisine introduite par le président de Sénat, relative à l'inconstitutionnalité de certaines prévisions du Règlement du Sénat et a constaté que 38 articles de cet acte normatif comprennent des dispositions contraires à la Constitution.

La mise d'accord du Règlement du Sénat avec la Loi fondamentale a eu lieu seulement après 7 ans, par l'arrêt du Sénat no. 5 du 17 janvier 2001.

- Par la décision no. 486 du 2 décembre 1997, la Cour Constitutionnelle a admis l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 278 du Code de procédure pénale, conformément auquel les griefs contre les mesures et les actes effectués par le procureur sont examinés seulement par le procureur hiérarchiquement supérieur et a constaté que ce texte de loi est inconstitutionnel parce qu'il empêche la personne mécontente des mesures ou des actes effectués par le procureur de s'adresser directement à l'instance de jugement. La Cour a retenu que le texte mentionné contrevient au principe du libre accès à la justice, établi par l'article 21 de la Constitution.

Après 6 ans, par la Loi no. 281/2003, le Code de procédure pénale a été complété avec un nouvel article, no. 2781, relatif à la plainte devant l'instance judiciaire contre les actes des procureurs.

Il y a aussi beaucoup d'actes normatifs constatés comme inconstitutionnels qui sont resté

jusqu'à présent non modifiées. Dans ces cas, la mise en exécution des décisions de la Cour Constitutionnelle a été réalisée, comme je viens de préciser, par la cessation des effets juridiques des actes normatifs constatés comme inconstitutionnels.

La mise d'accord avec retard des prévisions constatées comme inconstitutionnelles avec la Loi fondamentale est de nature à compliquer le système normatif et à provoquer des difficultés dans la connaissance et le respect des lois, car la présomption que les lois sont connues par ce qu'elles sont publiées, qui demeure à la base du principe *nemo censetur legem ignorare*, n'est pas applicable en égale mesure aux décisions de la Cour Constitutionnelle – quelles sont aussi publiées – pour le simple motif que les décisions de la Cour, par leur nature même, ne sont pas des lois, mais des actes de juridictions. Autrement dit, s'il est possible de présumer qu'une loi est connue parce qu'elle a été publiée, il n'est pas possible de présumer la connaissance de sa modification ou de la cessation de ses effets juridiques en raison du fait que la décision prononcée par la Cour Constitutionnelle a été publiée.

Cette observation est valable seulement dans les cas des décisions adoptées dans le cadre du *contrôle a posteriori*.

Dans le cadre du *contrôle a priori* cette question ne se pose pas.

Conformément à l'article 147 de la Constitution, dans les cas d'inconstitutionnalité relatifs aux lois avant leur promulgation, le Parlement est obligé à réexaminer les dispositions concernées pour les mettre d'accord avec la décision de la Cour. Transgresser cette obligation a pour conséquence la non promulgation de la loi. L'éventuelle promulgation de la loi dans ces circonstances constituerait une violation flagrante de la Constitution, remédiable dans le cadre du contrôle a posteriori par voie d'exception d'inconstitutionnalité. L'hypothèse est évidemment théorique, une telle situation ne s'est pas encore produite et c'est peu probable qu'elle se produira.

3. On sait, la Cour Constitutionnelle est par définition un législateur négatif.

En vertu de son statut, la Cour n'adopte pas des lois, mais exerce le pouvoir d'empêcher la promulgation et l'application des lois qui contreviennent à la Constitution. Cette position par laquelle la Cour Constitutionnelle devient le partenaire du Parlement dans le processus de l'engendrement de l'ordre normatif rend possible que des tensions apparaissent entre la Cour et l'autorité législative, manifestée non pas par leur application avec retard, comme je l'ai déjà dit, mais parfois par une application incomplète.

Ainsi, à l'occasion du contrôle effectué sur la proposition législative de révision de la Constitution, la Cour Constitutionnelle a constaté, par la décision no. 148 de 16 avril 2003, que la proposition de modifier l'article 132 de la Constitution relatif au rôle et la structure du Conseil Supérieur de la Magistrature, dans le sens que les arrêts du Conseil ne sont pas assujettis au recours devant les instances judiciaires, contrevient aux dispositions constitutionnelles



relatives au libre accès à la justice et, en égale mesure, aux dispositions prévoyant les limites de la révision de la Constitution.

Nonobstant la décision de la Cour Constitutionnelle, par la Loi no. 429 du 23 octobre 2003 de révision de la Constitution, le Parlement a établi par l'article 132 alin. (7) que les *décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature sont définitives et irrévocables*, sauf celles prononcées en matière disciplinaire qui peuvent être attaquées avec recours devant la Haute Cour de Cassation et Justice.

En raison du caractère spécial de la loi de révision de la Constitution, qui n'a plus été soumise au contrôle a priori exercé par la Cour Constitutionnelle, mais a été approuvée par referendum national, le texte de l'article 132 alinéa (7) de la Constitution est entrée en vigueur aux termes que j'ai déjà mentionnés. Suite à la renumérotation des articles de la Constitution, après la révision, le texte analysé est compris maintenant dans l'article 133.

Ultérieurement, la Cour Constitutionnelle a eu l'occasion de clarifier - quand elle a jugé une exception d'inconstitutionnalité - le sens de l'article 133 alinéa (7), en concordance avec la décision de la Cour du 23 octobre 2003.

Dans un cas où un président d'une cour d'appel a été révoqué sur proposition du ministre de la justice, pas avec le titre de sanction disciplinaire - cas dans lequel il aurait attaqué cette mesure devant la Haute Cour de Cassation et Justice - mais pour des déficiences de management, le magistrat en cause avait soulevé une exception d'inconstitutionnalité contre l'article 50 alinéa (2) de la Loi no. 303/2004 relative au statut des magistrats, sur lequel le Conseil Supérieur de la Magistrature a fondé sa décision de révocation, en soutenant que le texte de la loi mentionnée est contraire à l'article 21 de la Constitution par le fait que lui entrave la voie de recours en justice contre la décision du Conseil.

Par la décision no. 433 du 21 octobre 2004, la Cour Constitutionnelle a admis l'exception d'inconstitutionnalité et a constaté que les dispositions de l'article 50 alinéa (2) de la Loi no. 303/2004 sont inconstitutionnelles dans la mesure où de leur contenu résulte que le magistrat ne peut pas attaquer en justice un arrêt du Conseil Supérieur de la Magistrature relatif à ses droits acquis en conditions de la loi.

La Cour a invoqué, entre autres, les considérants suivants :

En statuant que les arrêts du Conseil Supérieur de la Magistrature sont définitifs et irrévocables, l'article 133 de la Constitution vise les arrêts à caractère juridictionnels, ceux-ci uniquement pouvant avoir, par leur nature, la qualité d'être définitifs et irrévocables, et non pas d'autres arrêts, à caractère administratif, adoptés par le Conseil. Des tels arrêts, à caractère juridictionnels, sont ceux prononcés par l'Assemblée Plénière du Conseil, conformément aux dispositions de l'article 37 alinéa (2) de la Loi no. 317/2004 relatives au Conseil Supérieur de la Magistrature en tant qu'instance judiciaire, chargée de juger les contestations introduites par les magistrats contre les arrêts prononcés par les sections du Conseil.

D'autres arrêts, comme ceux prévus dans le texte de la loi déferée où ceux par lesquels l'Assemblée Plénière du Conseil Supérieur de la Magistrature décide sur le transfert des magistrats, sur la suspension de la fonction de magistrats et sur d'autres mesures concernant la carrière professionnelle des magistrats, n'entrent pas sous l'incidence de l'article 133 alinéa (7) de la Constitution, car ces arrêts sont, par leur nature juridique, des actes à caractère administratif, soumis au contrôle judiciaire.

Dans ce même sens, la Cour constate que l'art. 133 alinéa (7) a été introduit dans la Constitution par la Loi de révision, approuvée par le Référendum national. En se référant aux dispositions de l'article 152 alin. (2) de la Constitution, selon lesquelles ne peut être réalisée aucune révision qui aurait pour résultat la suppression des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des citoyens, on ne peut pas admettre que le législateur constituant a voulu supprimer, par la voie de la révision de la Constitution, le droit des magistrats d'attaquer en justice les arrêts du Conseil Supérieur de la Magistrature par lesquels ont été transgressés leurs droits acquis dans les conditions prévues par la loi.

Le cas analysé a mis en évidence le fait qu'en ce qui concerne la révision de la Constitution il ne suffit pas de contrôler le projet de loi de la révision car, on a déjà vu, il se peut que le Parlement ne tienne pas compte de la décision de la Cour et qu'il adopte des amendements lesquels ne soient pas soumis au contrôle de constitutionnalité – et qu'il est nécessaire que la loi de révision soit soumise, elle aussi, au contrôle de constitutionnalité dans les mêmes conditions où est réalisé le contrôle a priori des autres lois. Ainsi, la possibilité de soumettre au référendum national une loi de révision qui comprendrait des dispositions contraires à la Constitution ou aux traités internationaux serait exclue.

Après la révision de la Constitution cette question a été tranchée par la modification de la Loi no. 47/1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, dans le sens que la Cour peut exercer d'office non seulement le contrôle sur le projet de la loi de révision de la Constitution, mais aussi sur la loi de révision adoptée par le Parlement. Selon l'art. 23 alinéa (2) de la loi de révision adoptée, loi no. 47/1992, dans la rédaction actuelle, la décision constatant que les dispositions constitutionnelles relatives à la révision n'avaient pas été respectées, est transmise à la Chambre des Députés et au Sénat, en vue du réexamen de la loi de révision de la Constitution pour qu'elle soit mise d'accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle.

Plus récemment, dans les conditions de la lutte politique entre les partis politiques qui soutiennent le Gouvernement et constituent la majorité parlementaire et les partis placés en opposition, on a tenté de discréditer la Cour Constitutionnelle et ses membres, dans le but évident d'intimider et de diriger politiquement l'activité de la Cour.

Au mois de juin de cette année, le Parlement de la Roumanie a adopté, par la voie de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, la Loi sur la réforme dans les domaines



de la propriété et de la justice, comprenant un paquet de 17 lois relatives au droit de propriété, à l'organisation judiciaire et à d'autres.

Cette loi a été attaquée avec saisine d'inconstitutionnalité par deux groupes des députés et des sénateurs de l'opposition et par la Haute Cour de Cassation et Justice. Dans les trois saisines on a demandé à la Cour Constitutionnelle qu'elle constate l'inconstitutionnalité de plusieurs prévisions de la loi, notamment celles portant sur le droit de propriété et sur la réforme de la justice.

Tout de suite après, on a déclenché une forte offensive politique et des médias contre la Cour Constitutionnelle et contre ses membres, en culminant avec la menace du Premier Ministre que, si la loi est transmise au Parlement pour réexamen, le Gouvernement démissionnera.

Malgré ces pressions, par la décision no. 375 de 8 juillet 2005, la Cour Constitutionnelle a constaté que certaines dispositions de la loi attaquée sont inconstitutionnelles et a communiqué la décision aux présidents des Chambres du Parlement en vue du réexamen, conformément à l'article 147 alinéa (2) de la Constitution.

Retransmise au Parlement afin d'être réexaminée, la Loi sur la réforme dans les domaines de la propriété et de la justice a été adoptée, devenant la Loi 247/2005 et les textes constatés comme inconstitutionnels ont été éliminés ou amendés.

Compte tenu de l'expérience de la Cour Constitutionnelle accumulée dans les 13 ans d'activité, on peut affirmer que le système normatif du pays présente suffisamment de moyens pour assurer la mise en œuvre des décisions de la Cour Constitutionnelle. Pourtant, la Cour Constitutionnelle reste vulnérable devant les forces politiques qui, en fonction des intérêts conjoncturels, accusent la Cour de parti pris, soit en faveur du pouvoir, soit en faveur de l'opposition et réclament que la Cour possède de très grands pouvoirs. Dans ces conditions, l'activité de la Cour Constitutionnelle ainsi que la mise en œuvre, correcte et prompte de ses décisions se révèle comme un véritable indicateur du niveau de la démocratie et de la civilisation.