

# **Le système politique et constitutionnel de la Roumanie**

Antoine IORGOVAN

President Comisiei Constitutionale. Senat de Roumanie

Working Paper n.54

Barcelona 1992

## **I. BREF HISTORIQUE DE L'ÉLABORATION DE LA CONSTITUTION DE LA ROUMANIE DE 1991**

La Constitution de la Roumanie, adoptée par l'Assemblée Constituante le 21 novembre 1991 (1) et approuvée par le peuple roumain par le référendum du 8 décembre 1991 (2), représente, chronologiquement, la huitième Constitution de l'histoire moderne de notre pays (1864, 1866, 1923, 1938, 1948, 1965). Parmi celles-ci, la Constitution de 1923 a été la plus démocratique et a représenté, à ce moment-là, l'une des plus modernes du monde. La Constitution de 1938 est la Constitution par laquelle on a instauré la dictature royale et les trois suivantes s'inscrivent dans le cadre de la dictature communiste.

Ainsi, la Constitution de 1991 a été adoptée après une période d'un demi-siècle de régimes dictatoriaux, consacrés, bien sûr, par des constitutions profondément non démocratiques.

La Constitution de novembre-décembre 1991 représente un moment tout à fait particulier de l'ère postrévolutionnaire de notre pays. La Constitution marque la fin de la période de transition du système totalitaire du parti communiste unique à un système démocratique pluraliste, le passage d'une société hypercentralisée et bureaucratisée -où tout devait être planifié- à une économie de marché; la transition d'un système d'État où les abus de ceux qui détenaient le pouvoir constituaient des lois, à un État basé sur le respect de la loi comme expression de la souveraineté du peuple roumain.

Il est connu de tous que le Conseil Provisoire d'Union Nationale (CPUN) a adopté le Décret-Loi numéro 92/1990 (3) qui a réglementé l'élection d'un Parlement bicaméral (Sénat et Chambre des Députés) ainsi que celle du Président de la République, le Parlement ayant aussi la fonction d'Assemblée Constituante.

Après les élections législatives (et présidentielles) du 20 mai 1990, les Chambres du Parlement se sont réunies pour la première fois le 9 juin 1990 et l'Assemblée Constituante a tenu sa séance de constitution le 11 juillet 1990. Ainsi, s'initiait une période de 18 mois au cours de laquelle il fallait adopter une Constitution, d'après une disposition du Décret-Loi nr. 92/1990 qui prescrivait, au cas contraire, la dissolution du Parlement et l'organisation d'élections pour une nouvelle Assemblée Constituante.

Dans l'intention de préparer un projet de Constitution, l'Assemblée Constituante a nommé une Commission spéciale, formée par 10 sénateurs et 11 députés, selon la configuration politique du Parlement, ainsi que 5 experts (4) ne

faisant pas partie du Parlement, des spécialistes réputés dans le droit public, qui n'ont pas eu le droit de vote délibératif.

Le processus d'élaboration et d'adoption du projet a été conçu et réglementé en deux étapes: l'étape des grandes options politiques (des thèses de la Constitution future) et, ensuite, l'étape du projet proprement dit, des débats juridiques. En d'autres termes, on a réglementé une procédure à deux lectures (5).

## **II. STRUCTURE DE LA CONSTITUTION DE LA ROUMANIE**

A peu d'exceptions près, les constitutions modernes sont structurées en trois blocs thématiques: des principes fondamentaux, qui forment généralement une partie introductive (exemple: le titre préliminaire dans la Constitution de l'Espagne); la partie consacrée aux libertés et aux droits fondamentaux et la partie consacrée aux autorités (aux pouvoirs) publiques.

Certaines autorités publiques sont cependant réglementées dans des titres spéciaux de façon à mettre en relief leur nature juridique spécifique, par rapport aux autorités traditionnelles relevant de la théorie classique de la séparation des pouvoirs: le pouvoir législatif (Le Parlement); le pouvoir exécutif (le Chef de l'État et le Gouvernement); le pouvoir judiciaire (la Cour Suprême de Justice et les autres instances, le Conseil Supérieur de la Magistrature). C'est ainsi que, par exemple, le Tribunal Constitutionnel, dans la Constitution espagnole, fait l'objet du Titre IX et que la Cour des Comptes est réglementée par l'art. 136 qui fait partie du Titre VII (Economie et Finances), tandis que le Titre VI est consacré au pouvoir judiciaire.

En outre, la Constitution de la France contient un titre distinct pour le Conseil Constitutionnel, (le Titre VII.), alors que l'autorité judiciaire est réglementée par le titre suivant.

La Constitution de l'Italie présente, elle aussi, une solution intéressante puisque c'est le Titre VI (Des garanties constitutionnelles) qui s'occupe, dans une première section, de la Cour Constitutionnelle, alors que la magistrature est abordée au Titre IV.

La formule que la Commission a finalement adoptée et qui a été acceptée -après, bien sûr, la modification de bon nombre d'articles- par l'Assemblée Constituante a essayé d'adapter la tradition constitutionnelle démocratique de la Roumanie, spécialement celle de la Constitution de 1923, au développement actuel

du phénomène constitutionnel en Europe, de façon à familiariser l'opinion publique roumaine et la classe politique naissante avec le niveau qui a été atteint en Europe, en ce qui concerne le phénomène constitutionnel démocratique; la Commission de rédaction du projet de Constitution a donc accordé une attention primordiale aux contacts avec des experts et de politiciens d'autres pays à travers des visites d'étude, l'organisation de groupes de travail et même de symposiums qui se sont tenus à Bucarest, dans plusieurs capitales européennes (6), ainsi qu'aux États Unis.

Orientés de la sorte, nous avons conçu un nombre de 7 titres qui comprennent 15 articles: I. Principes généraux; II. Droits, Libertés et Devoirs fondamentaux; III. Autorités publiques; IV. Économie et Finances publiques; V. Cour Constitutionnelle; VI. Révision' de la' Constitution; VII. Dispositions finales et transitoires.

Etant donné la complexité de la matière, le titre II est structuré en 4 chapitres, tandis que le titre III est en nombre de 6 chapitres, dont le chapitre I (Le Parlement), le chapitre V (L'Administration publique) et le chapitre VI (L'Autorité judiciaire) sont subdivisés en sections.

Ainsi, nous considérons qu'il faut préciser:

1. Les principes généraux, faisant l'objet du premier titre et ayant un caractère politique très accentué, représentent les piliers de l'édifice constitutionnel tout entier, tandis que les dispositions communes (arts. 15-21), qui font l'objet du premier chapitre du titre II, ont notamment un caractère technico-juridique et visent directement la matière des droits, c'est-à-dire la personne et, par voie de conséquence, les autorités publiques.

2. L'institution de l'Avocat du Peuple figure au titre II, pour marquer plus clairement sa raison d'être: la garantie des droits de la personne, la défense de celle-ci contre la bureaucratie et les abus des autorités publiques classiques, notamment contre celles du domaine de l'exécutif.

3. Le titre 3, bien qu'il ne reprenne pas expressément la notion de "séparation des pouvoirs", concerne justement les autorités classiques (le législatif, l'exécutif et la justice), utilise des expressions qui nous conduisent à la conception moderne, actuelle.

La succession des chapitres n'a pas été établie au hasard; elle met en évidence un certain ordre des priorités, en ce qui concerne le rôle d'une autorité

publique ou d'une autre, sur la scène politique du pays.

Du moment où notre système politique met l'accent sur le Parlement, il est naturel que le premier chapitre soit consacré à cette autorité publique et non pas au chef de l'État. Il est également naturel que puisque nous disposons du modèle des constitutions de la France ou de l'Espagne, nous réservions un chapitre spécial aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement.

4. En ce qui concerne l'Administration publique locale, on a décidé de consacrer à cette matière une section dans le chapitre réservé à l'administration publique.

La manière dont on structure la matière d'une institution a, certainement, son importance et peut même nous orienter vers certains jugements précieux sur le fond, alors que ce qui est vraiment important c'est le contenu de la réglementation. L'introduction de l'administration publique locale dans le même chapitre que l'administration centrale, offre justement, à notre avis, la possibilité d'établir une séparation nette entre ce que représentent les services publics d'État organisés dans le territoire et ce que représente l'autorité publique locale, un organisme relevant de l'autonomie de la commune, de la ville ou du département. Du moment où la Roumanie n'a pas opté pour une formule régionale mais pour la formule traditionnelle départementale, la solution technique et juridique choisie s'avérait être la meilleure.

5. La matière consacrée à l'armée (7) a été incluse dans le chapitre qui a pour objet l'administration publique (art. 117), parce que la défense nationale, la sûreté nationale, tout comme le maintien de l'ordre public ne sont que des services publics administratifs d'ordre général.

6. En ce qui concerne l'autorité judiciaire, la Constitution s'est bornée à consacrer les principes qui se rapportent aux instances judiciaires, y compris le statut des juges, du Conseil Supérieur de la Magistrature, de même que du Ministère Public.

L'institution du Ministère Public a été considérée dans le chapitre consacré à l'autorité judiciaire, étant donné que les procureurs sont organisés en parquets auprès de chaque catégorie d'instance judiciaire bien qu'ils exercent leur activité sous l'autorité du ministre de la justice. On sait que dans le système de la Constitution antérieure, copie du modèle soviétique, le parquet était une catégorie distincte d'autorité d'État, placée au dessus de la justice, son rôle n'étant pas le soutien de l'acte de justice, chose qui serait normale dans un État de droit.

Les questions de détail ont fait l'objet de la loi organique, notamment parce que le processus d'organisation des instances judiciaires n'était pas encore fini au moment de l'adoption de la Constitution. Par exemple, la Cour Suprême de Justice comprend, aujourd'hui, les sections suivantes: civile, pénale, de contentieux administratif, économique et militaire; tandis que dans les tribunaux départementaux il n'existe pas de sections militaires des instances militaires, car celles-ci sont séparées des instances civiles dans le territoire.

De même, le fait d'avoir reconsidéré le rôle et la position du procureur et d'avoir reconstitué le Ministère Public, exige qu'on renonce au droit qu'a le Parquet Général de promouvoir des recours extraordinaires, ce qui conduit, logiquement, au besoin de reconstituer la Cour d'Appel.

Je souligne que le projet de la loi d'organisation judiciaire a été mis en débat par la Chambre des Députés, avant l'adoption de la Constitution.

Le Sénat a donc, maintenant, deux possibilités: a) soumettre le projet aux débats, en le modifiant, dans l'esprit de la Constitution, par l'intermédiaire de la commission ou b) renvoyer le projet à l'initiateur (le Gouvernement) pour qu'il soit adapté à la lettre et l'esprit de la Constitution.

Dans cette optique, on pourrait se demander s'il ne serait pas utile de disposer de plusieurs projets de lois: 1) pour la Cour Suprême de Justice; 2) pour les autres instances judiciaires (Cours d'Appel, Tribunaux, Tribunaux civils); 3) pour le Conseil Supérieur de la Magistrature et pour le statut des magistrats, pour le Ministère Public.

Il est à retenir qu'il existe une loi spéciale, de 1990, à l'égard du Contentieux Administratif: on juge le fond dans la section spécialisée du Tribunal départemental et le recours, dans la section spécialisée de la Cour Suprême de Justice.

7. En respectant la tradition consacrée par notre Constitution de 1923 et ayant comme source d'inspiration certaines constitutions adoptées récemment, parmi lesquelles celle espagnole, nous avons consacré un titre distinct à l'économie et aux finances publiques; nous avons l'intention de fixer ainsi les coordonnées fondamentales de l'intervention de l'Etat dans la vie économique, dans un contexte où l'économie de la Roumanie est qualifiée comme "économie de marché". Ce titre, tout comme son pareil de la Constitution de l'Espagne, finit avec un article consacré à la Cour des Comptes, institution qui a fonctionné avec efficacité en Roumanie, le

long de la période d'entre-deux-guerres jusqu'à l'instauration des régimes dictatoriaux. Si l'on compare l'article 136 de la Constitution espagnole avec l'article 139 de la Constitution de la Roumanie, on peut facilement constater une grande ressemblance.

8. La procédure de révision de la Constitution a été réglementée de telle manière qu'elle donne au texte de celle-ci une rigueur qui lui permettra quand même de perfectionner certaines dispositions, lorsque la vie économique et sociale en imposera le besoin. Il est à signaler en tant que nouveauté de la législation roumaine, la réglementation de l'initiative populaire: un minimum de 500.000 citoyens ayant le droit de vote et provenant, au moins, de la moitié des départements du pays (dans chaque département il faut enregistrer au moins 20.000 signatures qui soutiennent cette initiative) aura le droit de Proposer la révision de la Constitution.

Toujours dans l'esprit des solutions modernes, la Constitution de la Roumanie consacre un article, l'art. 148, aux limites de la révision (le caractère national,, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique, les libertés et les droits fondamentaux des citoyens ou les garanties de ceux-ci, la formule républicaine de gouvernement).

On sous-entend que le référendum du 8 décembre 1991 a été aussi une procédure démocratique qui a permis au peuple roumain d'exprimer son choix entre la république et la monarchie. Du moment où plus de 52% des citoyens inscrits sur les listes électorales ont voté la Constitution, y compris la formule républicaine de gouvernement, la logique juridique élémentaire nous autorise à affirmer que la monarchie comme formule de gouvernement a été refusée par le peuple roumain. Du point de vue du droit constitutionnel, il est licite de considérer qu'il s'agit d'un problème tranché.

### **III. CONSIDÉRATIONS A L'ÉGARD DES DROITS ET DES DEVOIRS FONDAMENTAUX**

Notre Constitution a consacré de la sorte -l'institution de l'Avocat du Peuple y comprise- un nombre de 43 articles, ce qui signifie plus de 28%. La sphère des droits, des libertés et des devoirs fondamentaux a été établie en tenant compte des dispositions constitutionnelles de 1923, des conventions, des pactes et des traités internationaux, ainsi que des dispositions similaires présentes dans d'autres constitutions. Selon ce qui a été déjà dit, la matière a été structurée en

quatre chapitres. Le premier chapitre (Dispositions communes) en tout 7 articles comprennent autant les principes qui gouvernent toute l'institution que la garantie de l'exercice de ces droits par la justice (art. 21). Il faut remarquer l'article 20 qui consacre le principe de la priorité des réglementations internationales face à la régulation interne en ce qui concerne les droits fondamentaux de l'homme.

En reconsidérant une disposition de la Constitution de la Roumanie de 1923 à l'égard des citoyens étrangers et apatrides qui habitent en Roumanie, on précise, dans l'article 18, que ceux-ci bénéficient de la protection générale des personnes et de leur fortune, avec la garantie de la Constitution et des autres lois. Autrement dit, on accorde par principe aux étrangers et aux apatrides le régime juridique national, les exceptions n'intervenant que lorsqu'il est dans la nature des choses que le droit dont il s'agit a comme fondement la citoyenneté roumaine. Voici pourquoi la terminologie utilisée emploie les termes de "personne" ou "chacun" et que le terme de citoyen n'intervient que lorsqu'il s'agit des droits exclusifs des citoyens roumains.

D'ailleurs, l'énoncé du titre II "Droits, Libertés et Devoirs fondamentaux" laisse voir qu'on s'adresse à l'être humain en général, et non pas seulement au citoyen roumain (8).

A la différence des autres constitutions (par exemple, la Constitution de l'Espagne), la Constitution de la Roumanie ne fait pas de séparation, section par section, entre les catégories de libertés et de droits fondamentaux. Tout classement revient à une opération empreinte d'un certain subjectivisme, qui n'est pas toujours justifié par les exigences de la théorie, quoique certaines considérations pratiques pourraient constituer une certaine évidence.

En tout cas, lorsqu'il s'est agi d'un droit de la personne, celui-ci, tel qu'on l'a dit ci-dessus, a été garanti inviolable, etc. et lorsqu'il s'est agi de principes directeurs de la politique sociale et économique de l'État on s'est rapporté expressément aux obligations publiques, à la conduite qu'il fallait adopter par rapport à ce que signifie le droit ou la liberté fondamentale d'une personne. Voilà quelques exemples: "Les autorités publiques respectent et protègent la vie intime, familiale et privée" (art. 26, alin. 1); "Les autorités publiques sont tenues, selon leurs compétences, d'assurer l'information correcte des citoyens..." (art. 31, alin. 2); "L'État garantit la liberté de l'enseignement religieux, selon les besoins propres de chaque culte..." (art. 32, alin. 7); "L'État est tenu d'adopter des mesures pour assurer l'hygiène et la santé publique" (art. 33, alin. 2); "L'État est tenu d'assurer aux citoyens un niveau de vie digne par des mesures de développement économique et de protection sociale" (art. 43, alin. 1); "L'État accorde des



allocations familiales pour les enfants et des aides financières pour les soins portés à l'enfant malade ou handicapé..." (art. 45, alin. 2); "... l'État assure la mise en oeuvre d'une politique nationale de prévention, traitement, réadaptation, enseignement, instruction et intégration sociale des handicapés" (art. 46) (9).

C'est ainsi qu'on explique pourquoi la Constitution de la Roumanie inclut certaines dispositions qui, dans d'autres pays, font l'objet de lois ordinaires.

La Constitution roumaine, dans son article 49, réglemente la restriction de l'exercice de certains droits ou de certaines libertés, en établissant les règles suivantes:

1) il s'agit seulement de la restriction de l'exercice d'un droit ou d'une liberté lorsque cette restriction ne peut pas léser l'existence proprement-dite du droit ou de la liberté; 2) cette restriction ne peut être exercée que par la loi; 3) la loi restrictive ne peut intervenir que pour des situations qui sont déjà prévues d'une manière limitative dans la Constitution: défendre la sûreté nationale, l'ordre, la santé ou la morale publique, les droits et les libertés ainsi que les citoyens; poursuivre une instruction judiciaire, prévenir les conséquences d'une calamité naturelle ou d'un sinistre particulièrement grave; 4) la limitation doit être proportionnelle à la situation qui l'a déterminée.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, nous nous limitons à faire une seule précision: on considère comme principe constitutionnel la bonne foi, un principe ancestral du droit roumain. Il s'agit de l'article 54.

#### **IV. LE RÉGIME POLITIQUE**

On est arrivé, pourrait-on dire, à une constante du droit public contemporain en ce qui concerne la classification des régimes politiques en quatre grandes catégories: a) présidentiel (exemple typique, les États Unis), b) semi-présidentiel (exemple typique, la France); c) parlementaire (l'Espagne, l'Italie, la Grèce, etc.); d) d'assemblée (exemple typique, la Suisse). Par la Constitution de 1866 (inspirée dans la Constitution Belge de 1831) et par celle de 1923, on instaura, en Roumanie, un régime monarchique constitutionnel qui dû faire appel à une dynastie étrangère.

Tout de même, sans entrer dans les détails, la consultation des Constitutions de 1866 ou de 1923 ainsi que de la littérature spécialisée, nous conduit à l'idée d'une primauté de l'exécutif, le roi se situant au premier rang, bien

sûr.

Ni la Constitution de 1866 ni celle de 1923 ne mentionnaient l'existence d'un organisme créé par les anciens rois de la Roumanie: le Conseil de la Couronne.

Ce conseil était formé par des intimes du roi, des personnalités culturelles et scientifiques, des hommes d'affaires et, évidemment, des politiciens, y compris ceux qui avaient des fonctions publiques (les ministres, par exemple). Il est intéressant de signaler que n'importe quelle décision politique majeure était discutée, d'abord, au sein du Conseil de la Couronne, où -cela va de soi- le roi avait une influence décisive et, ensuite, on la soumettait aux débats du Gouvernement ou du Parlement. Une conclusion est certaine: le régime politique de la Roumanie de l'entre-deux-guerres se caractérisait par la domination du roi et du Conseil de la Couronne. Voici comment peut-on expliquer assez facilement ce paradoxe qui a permis d'instaurer en 1938, à travers l'adoption d'une nouvelle Constitution, la dictature royale qui a précédé celle militaire-fasciste et plus tard, à la fin de la guerre, celle communiste.

Cette expérience historique de la domination de l'exécutif, qui s'est reproduite du temps de la dictature communiste (à partir de 1974 cette domination a été exercée par l'institution de président de la république), alors que la Roumanie jouissait d'un système démocratique, ne pouvait pas rester sans conséquences lorsque la Roumanie postrévolutionnaire a dû se donner un certain régime politique.

Les débats au sein du Parlement, ainsi que ceux extra-parlementaires, ont été très vifs puisque le régime politique d'un pays est étroitement lié à sa forme de gouvernement.

La solution adoptée, par une majorité remarquable de votes, dans l'Assemblée Constituante (à retenir que la procédure de l'élection du Président de la Roumanie a été validée par votation secrète) a été celle d'un Président de la république, élu directement par suffrage universel, mais avec des attributions beaucoup plus limitées que celles correspondant au Président dans un système semi-présidentiel classique. Si l'on voulait qualifier le régime politique roumain, nous observerions qu'il se rapproche davantage d'un système parlementaire que d'un système semi-présidentiel.

Pour utiliser une terminologie commune, on pourrait dire qu'il s'agit d'un système semi-présidentiel parlementarisé.

Pour argumenter cette solution, nous ferons quelques précisions qui ont comme point de départ justement les textes de la Constitution:

1) Le Parlement, de même que le Président, est élu au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé, eh devenant un organe représentatif au niveau national, mais, à la différence du Président, le Parlement est qualifié, expressément comme "l'organisme représentatif suprême du peuple roumain et l'unique autorité législative du pays" (art. 58, alin. 1).

2) Le droit du Président de dissoudre le Parlement ne peut être exercé que lorsque les conditions suivantes sont respectées:

a) obligation de consulter les présidents des deux Chambres du Parlement;

b) le Parlement n'accorde pas son vote de confiance pour la formation du Gouvernement dans un délai de 60 jours à compter de la première demande d'investiture;

c) dans l'intervalle de 60 jours, au moins deux demandes d'investiture ont été refusées.

d) il ne doit pas s'agir de la deuxième dissolution au cours d'une année;

e) il ne doit pas s'agir des derniers six mois du mandat du Président;

f) il ne faut pas que l'état de siège ou l'état d'urgence soit institué dans le pays (art. 89).

3) Le Parlement a le droit de déclarer le Président politiquement responsable, en procédant alors à la suspension des fonctions de celui-ci et à l'organisation d'un référendum pour sa démission (art. 95).

4) Le Parlement (La Chambre des Députés et le Sénat, réuni en séance commune) peut décider la mise en accusation du Président de la Roumanie pour trahison, situation où la compétence juridique revient à la Cour Suprême de Justice. Le Président est alors destitué de droit à la date qui établit définitivement sa condamnation (art. 84, alin. 3).

5) Le Président ne peut demander au peuple d'exprimer, par référendum, sa volonté à l'égard de problèmes d'intérêt national, qu'après avoir consulté le Parlement (art. 90) (10).

6) Le Président désigne un candidat pour la fonction de Premier Ministre et nomme le gouvernement en vertu du vote de confiance que le Parlement lui a accordé (11).

7) Le Gouvernement dans son entier, et chaque membre de celui-ci, a une responsabilité politique solidaire des autres membres devant le Parlement (art. 108, alin. 2).

8) Le Président de la Roumanie, ainsi que chacune des Chambres, a le droit de demander la poursuite pénale des membres du Gouvernement pour des faits qu'ils auraient commis dans l'exercice de leurs fonctions respectives. Il est vrai que le Président de la Roumanie peut disposer la suspension des fonctions de ceux-ci lorsqu'on a déjà demandé leur poursuite pénale (art. 108, alin. 2).

9) Le Président de la Roumanie n'a pas droit à l'initiative législative, celle-ci appartient à un nombre d'au moins 250.000 citoyens ayant le droit de vote, à chaque parlementaire ainsi qu'au Gouvernement (art. 73).

10) Le refus du Président de la Roumanie de promulguer une loi s'exerce une seule fois, après la réception de celle-ci; à la suite du réexamen de la loi par le Parlement, celle-ci doit être promulguée dans un délai de maximum 10 jours à compter de la date de réception (art. 77).

11) Les plus importantes attributions du Président (affaires étrangères, défense, états exceptionnels) sont conditionnées, dans leur exercice, soit par la volonté du Gouvernement, soit par celle du Parlement puisqu'elles se trouvent, en effet, sous le contrôle du Parlement. Comme par exemple:

a) le Président conclut au nom de la Roumanie des traités internationaux, negociés par le Gouvernement, et les soumet au Parlement... (art. 91, alin. 1).

b) le Président, sur proposition du Gouvernement, accrédite et rappelle les représentants diplomatiques de la Roumanie et approuve la création, la suppression ou le changement des missions diplomatiques (art. 91, alin. 2).

c) le Président peut décréter, avec l'autorisation Préalable du Parlement, la mobilisation partielle ou générale des forces armées (art. 92, alin. 1) (12).

d) en cas d'agression armée dirigée contre le pays, le Président de la Roumanie prend des mesures pour repousser l'agression et en informe immédiatement le Parlement, par un message, (art. 92, alin. 3) (13).

e) le Président de la Roumanie institue, conformément à la loi, l'état de siège ou l'état d'urgence (dans tout le pays ou dans certaines localités), mais il a l'obligation de demande au Parlement l'approbation de la mesure adoptée, dans un délai d'au maximum 5 jours à compter de la date de la demande (art. 93).

Enfin, nous préciserons encore que les décrets du Président, émis dans

l'exercice de ses plus importantes attributions (la conclusion des traités, la créance des représentants diplomatiques de la Roumanie, la déclaration de la mobilisation, le rejet d'une agression armée, l'institution de l'état de siège ou de l'état d'urgence, le décernement des décorations et des titres d'honneur, le décernement des grades de maréchal, de général et d'amiral), demandent le contreseing du Premier Ministre (art. 99, alin. 2). On sous-entend donc que sans cette contresignature, le décret présidentiel n'est pas valable et, afin d'obtenir la signature du Premier Ministre, bénéficiaire d'un vote de confiance du Parlement, les deux chefs de l'exécutif (le Président de la Roumanie et le Premier Ministre) doivent négocier. Par cette formule technique et de procédure, on arrive, en fait, à l'exercice d'un contrôle parlementaire direct sur le Premier Ministre et, indirectement, sur le Président de la Roumanie.

De cette manière, on peut conclure qu'en Roumanie un système politique sémi-présidentiel a été réglementé, ayant au sommet un exécutif bicéphale, le Président de la République et le Premier Ministre, tous les deux étant soumis directement ou indirectement au contrôle du Parlement.

## **V. LE CONTRÔLE DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS**

La Constitution de 1923 a consacré le principe selon lequel la Haute Cour de Cassation et de Justice était la seule autorité qui se prononçait en matière d'exceptions d'inconstitutionnalité. En d'autres termes, il s'agissait d'un contrôle judiciaire, postérieur et seulement par voie d'exception. Cette tradition a eu un très grand écho dans le cadre des débats de l'Assemblée Constituante. Voici pourquoi, la formule initiale, celle d'un Conseil Constitutionnel, d'après le modèle français, a été abandonnée et on est arrivé à une Cour Constitutionnelle.

L'élément de nouveauté, en ce qui concerne la compétence de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie, par rapport aux organismes similaires d'autres pays, est représenté par son droit de contrôle préalable (avant la promulgation) de la constitutionnalité. des lois doublé par le droit de contrôle postérieur, comme suite d'une exception d'inconstitutionnalité, soulevée devant n'importe quelle instance judiciaire. Si, dans le premier cas, la solution donnée par la Cour Constitutionnelle se fait ressentir, par ses effets, dans la sphère politique, pour ce qui est au deuxième cas, les effets de la décision de la Cour sont même juridiques.

Une analyse d'ensemble des attributions de la Cour Constitutionnelle nous permet de grouper celles-ci en trois grandes catégories:

1) la résolution des réclamations a l'égard de l'inconstitutionnalité d'une loi avant sa promulgation, à l'initiative de l'un des sujets de droit constitutionnel suivants: a) le Président de la Roumanie; b) l'un des présidents des deux Chambres; c) le Gouvernement; d) la Cour Suprême de Justice; e) un nombre de 50 députés au moins, ou de 25 sénateurs au moins (art. 144, lett. a) (14);

2) la résolution des exceptions soulevées devant les instances judiciaires (art. 144, lett. c);

3) des avis et des décisions dans d'autres situations de nature politique, limitativement précisées par la Constitution (art. 144, lett. d-i).

Quelques remarques en guise de conclusion: La Cour Constitutionnelle se prononce sur toute exception d'inconstitutionnalité, même si la loi a été déclarée conforme à la Constitution à l'occasion du contrôle préalable. Le contrôle préalable, par sa nature, ne peut pas entrer dans des détails, tandis que, lorsqu'on juge l'exception, on examine justement des éléments de "nature microscopique".

Nous ne croyons pas qu'il s'agisse d'une situation anormale si la même loi, plus exactement une disposition de cette loi, était déclarée, à la suite du contrôle préalable, conforme à la Constitution et qu'à la suite du jugement d'une exception soulevée devant une instance judiciaire, la même Cour Constitutionnelle la déclarait inconstitutionnelle. De cette manière, on assure, une garantie de plus pour la suprématie de la Constitution et, implicitement pour les libertés fondamentales qu'elle consacre.

Le Parlement, par une majorité de deux tiers pour chaque Chambre, peut éviter l'objection d'inconstitutionnalité de la Cour Constitutionnelle et la promulgation de la loi devient alors obligatoire.

Probablement dans la pratique, après une telle "décision" parlementaire, se déclenchera aussi une procédure de modification de la Constitution, parce que le projet ou la proposition de révision de la Constitution doit être adopté avec la même majorité de deux tiers du nombre des membres de chaque Chambre (art. 147, alin. 1). Il est vrai que la révision ne devient définitive qu'après son approbation par référendum. Par la suite, le droit du Parlement de rejeter, avec une majorité de deux tiers, l'objection d'inconstitutionnalité de la Cour Constitutionnelle n'a théoriquement aucune liaison avec la procédure de révision de la Constitution, mais la pratique parlementaire future établira -nous en sommes sûrs- une telle liaison.

La décision de la Cour Constitutionnelle sur les contestations qui ont pour objet l'inconstitutionnalité d'un parti politique, prévue par art. 144 lett. i, ne peut être interprétée que par son rapport aux principes généraux du Titre I de la Constitution

(et spécialement art. 1, 6 et 8), ainsi qu'aux dispositions expresses de l'art. 37, alin. 2: "Les partis ou les organisations qui, par leurs objectifs ou par leur activité, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit ou la souveraineté, l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie sont inconstitutionnels".

## NOTES

(1) Du total de 510 sénateurs et députés qui composaient l'Assemblée Constituante, 414 ont voté "pour" et 95 "contre" (avec une "non participation") . Le Règlement de l'Assemblée Constituante exigeait une majorité qualifiée de 2/3 et le vote nominal, le refus de participer à la votation étant équivalent au renoncement à la qualité de membre de l'Assemblée Constituante. En ce qui concerne la configuration politique des votes, il est à retenir qu'un seul groupe parlementaire, celui de la minorité magyare, a voté globalement contre la Constitution. Sans d'autres commentaires, on retient que les représentants des autres minorités ethniques (allemande, serbe, turque, russe, ukrainienne, hellénique, arménienne, polonaise, etc.) ont voté pour la Constitution.

(2) Le référendum a été organisé conformément à une loi spéciale adoptée par l'Assemblée Constituante, une loi qui demande à chaque citoyen, ayant le droit de vote, de répondre par "oui" ou "non" à la question suivante: "Approuvez-vous la Constitution de la Roumanie adoptée par l'Assemblée Constituante du 21.XI-1991?".

La Constitution, tout comme la loi électorale de 1990, a réglementé le droit de vote comme un droit qui est exercé librement; en conséquence, la loi du référendum constitutionnel a adopté comme critère de référence le nombre de ceux qui ont été inscrits sur les listes électorales.

En dressant un bilan en chiffres absolus, les résultats du référendum ont été les suivants:

1) nombre des participants à la votation: 10.948.968;

2) nombre des suffrages exprimés par la réponse "Oui": 8.464.624, c'est-à-dire 77,3% "Pour" ;

3) nombre des suffrages exprimés par la réponse "Non": 2.235.085, c'est-à-dire 20,4%;

4) nombre des votes nuls: 248.759, c'est-à-dire 2, 3%.

Les votes exprimés pour la réponse "Oui", constituent la majorité de l'électorat roumain: le 52, 4%.

(3) Publié dans le "Journal Officiel de la Roumanie", numéro 35 du 18.11.1990.

(4) Le Bureau de coordination de la Commission a été formé par 5 personnes: un président, -un parlementaire indépendant-; un vice-président et un secrétaire représentant le parti majoritaire du gouvernement (le Front du Salut National), un vice-président et un secrétaire de l'opposition, y compris celle de la minorité magyare.

(5) Les thèses du projet de la Constitution ont été publiées le 11 décembre 1990, en étant soumises à des débats publics, internes et internationaux, pendant deux mois.

Le débat et l'adoption des thèses par l'Assemblée Constituante a commencé le 13 février 1991 et fini le 19 juin 1991; le projet a été rédigé, en une première version, jusqu'au 8 juillet 1991; du 8 au 20 juillet, les parlementaires ou les groupes parlementaires ont formulé des amendements. Le rapport de la Commission a pris en considération les amendements, qui ont été rédigés et distribués aux parlementaires, avant que ceux-ci ne partent en vacances (au début du mois d'août). Les débats sur le projet ont été faits directement, article par article,, conformément aux amendements inclus dans le Rapport ou à ceux formulés moins de 48 heures avant le débat, car on a estimé que le premier débat sur les thèses représentait un débat de principe. Les discussions ont commencé le 10 septembre 1991 et ont pris fin le 21 octobre 1991; dans cette période, 20 séances ont été réservées aux débats de l'Assemblée Constituante.

(6) Il n'est pas du tout accidentel que nos experts aient eu une première rencontre officielle avec des spécialistes espagnols. J'ai eu l'honneur de faire partie de cette délégation et, à cette occasion, je leur ai expliqué, en même temps qu'à la presse espagnole, ce qui nous a poussé à faire cette première visite d'étude en Espagne.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de réitérer ces arguments-là, j'y reviens seulement pour remercier nos hôtes pour le soutien accordé par les experts parlementaires, par les juges du Tribunal Constitutionnel; je remercie expressément le professeur Laporta et ses collègues.

En tenant compte des nombreuses visites faites par nombre de politiciens et experts espagnols à Bucarest et des opinions exprimées pendant les discussions qu'on a eues à chaque occasion au cours des entretiens avec la Commission de rédaction du projet de la Constitution de la Roumanie, nous croyons qu'on pourrait affirmer, sans aucune exagération, que dans l'adoption de la Constitution de la Roumanie de 1991, l'Espagne a apporté une importante contribution. Un dicton roumain dit qu'on ne connaît ses meilleurs amis que lorsqu'on a des ennuis.



(7) Il y a des constitutions qui ne contiennent pas de régulation spécifique de l'armée (exemple: la Constitution de la France, de l'Italie, de la Finlande, etc.). Dans les constitutions qui en contiennent une, on peut identifier les situations suivantes, d'après l'emplacement qu'on lui donne et la technique de rédaction: a) la part introductive (ex. la Constitution de la Suisse, la Constitution de l'Espagne); b) un titre ou un chapitre spécial (ex. le Titre V de la Constitution de la Belgique, formule utilisée également par la Constitution de la Roumanie, de 1923; Titre X de la Constitution du Portugal; chapitre III de la Constitution de la Turquie, etc.); c) des subdivisions ou des articles spéciaux à l'intérieur des chapitres ou, selon le cas, des titres consacrés à l'administration (ex.: la Constitution de la Hollande, la Constitution de l'Autriche, la Constitution de l'Allemagne, etc.).

(8) Il y a une différence essentielle par rapport à la Constitution de 1923, dont le titre était: "Sur les droits des roumains".

(9) Dans ce contexte des obligations qui reviennent à l'État, quant à l'obtention de conditions économiques et sociales favorables, pour que les citoyens puissent exercer leurs droits fondamentaux, on pourrait citer comme exemple l'article 134 alin. 2, qui se trouve dans le titre IV (Économie et Finances publiques). Ainsi, les dispositions de l'article 134, qui comprennent les obligations de l'État en ce qui concerne le domaine économique, n'apparaissent pas comme des garanties, des libertés et des droits fondamentaux inclus dans le titre II.

(10) Du point de vue logique, il est possible qu'il advienne deux situations: 1) le Parlement donne son accord et 2) le Parlement est contre le référendum.

Dans la première hypothèse, la demande du Président de la Roumanie est renforcée par l'accord du Parlement, l'organisme représentatif suprême du peuple ce qui implique un plus grand soutien populaire à l'idée du référendum. Dans la deuxième hypothèse, théoriquement, on arrive à une divergence entre les deux autorités représentatives, divergence qui sera soumise à l'arbitrage du peuple. Bien que la Constitution n'en fasse pas expressément mention, lorsqu'un Président fait appel au peuple et convoque un référendum, en éludant le point de vue du Parlement, si le résultat du référendum est négatif, il perd toute crédibilité et c'est sa démission qui s'ensuit.

(11) Cette matière est régie par les articles 85 et 102 qui contiennent des dispositions semblables aux articles 62 alin. 4 et 99 de la Constitution de l'Espagne. Il y a, tout de même, une distinction de fond, en ce qui concerne le régime juridique du vote d'investiture; la Constitution de l'Espagne demande au candidat proposé, pour la fonction de, premier ministre, d'exposer le programme politique du gouvernement qu'il a l'intention de former et de demander la confiance du Congrès des Députés (art. 99 alin. 2), tandis que l'art. 102 de la Constitution de la Roumanie précise l'obligation du candidat à la fonction de premier ministre de présenter au Parlement (aux Chambres réunies) autant son programme politique que toute la liste nominale du Gouvernement en demandant pour tous les deux le vote de confiance. De cette manière, selon la Constitution de l'Espagne et d'autres constitutions de l'Europe occidentale, l'élément de force dans le processus de l'obtention du vote de confiance est représenté par la personne du futur premier ministre, tandis que, selon l'esprit de la Constitution de la Roumanie, on tient compte de tous les membres du Gouvernement.

Dans cette logique du processus d'investiture, l'acte par lequel le Président de la Roumanie nomme le premier ministre et les autres membres du Gouvernement, après approbation de la liste gouvernementale par le Parlement, devient plutôt purement formel; il s'agit, plutôt, d'un acte protocolaire que d'un fait juridique. Par opposition, l'acte de nomination, par le Roi de l'Espagne, à la proposition du Président des autres membres du Gouvernement, a la valeur d'un fait juridique, (art. 100 de la Constitution de l'Espagne).

(12) Le Président peut, en cas exceptionnel, adopter cette mesure, sans l'approbation préalable du Parlement, mais il a, en échange, l'obligation de solliciter cette approbation ultérieurement "dans les 5 jours, tout au plus, de l'adoption".

(13) Lorsque le Parlement n'est pas en session ordinaire, il se réunit de plein droit dans un délai de 24 heures à compter du déclenchement de l'agression (art. 92 alin. 3).

(14) Dans un seul cas, la procédure pour l'exercice du contrôle préalable prévoit que la Cour se

prononce d'office: l'initiative de révision constitutionnelle. En outre, il faut préciser que lorsque la Cour est sollicité pour se prononcer sur la constitutionnalité des règlements du Parlement, l'initiative revient à 1 'un des présidents des deux Chambres, à un groupe (politique) parlementaire, à 50 députés ou à 25 sénateurs.