

La Cour constitutionnelle de Roumanie

Augustin ZEGREAN - Président de la Cour constitutionnelle

Tudorel TOADER - Juge à la Cour constitutionnelle

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 38 - JANVIER 2013

La Constitution approuvée par le référendum du 8 décembre 1991 a imposé en Roumanie le modèle européen en matière de contrôle de constitutionnalité, confié à une cour constitutionnelle conçue comme autorité distincte et indépendante, ayant pour tâche de garantir la suprématie de la Constitution. La première composition de la Cour constitutionnelle de Roumanie a été établie en juin 1992, ses premières décisions datant du 30 juin 1992.

Au fil du temps, la Cour constitutionnelle s'est imposée, de manière progressive, mais sûre, comme une composante essentielle de l'État de droit, en participant de manière décisive à l'affirmation de la démocratie redécouverte après la Révolution de décembre 1989. Le rôle de la Cour constitutionnelle, qui veille au respect des principes et des valeurs de la démocratie, à la garantie du bon fonctionnement de l'État de droit, à la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux, a été modelé et enrichi selon les nouvelles exigences imposées par l'évolution de la vie sociale en Roumanie, par l'assimilation de la pratique des démocraties ayant une longue tradition ou de celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

La position acquise par la Cour constitutionnelle parmi les autorités de l'État a été implicitement reconnue par la révision constitutionnelle de 2003, via l'extension des compétences de la Cour et la consécration, au niveau constitutionnel, de l'effet *erga omnes* de ses décisions qui, auparavant, avait été parfois contesté par la doctrine et dans la pratique juridique. D'ailleurs, la révision de 2003 marque, par sa dimension et sa signification, un moment de référence dans l'évolution constitutionnelle du pays, les modifications apportées, qui ont visé beaucoup de dispositions de la Loi fondamentale, ayant pour principal but de fournir un fondement constitutionnel à l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et à l'OTAN, tout en se rapprochant davantage des traditions constitutionnelles communes des pays membres de l'Union européenne.

La Constitution de la Roumanie dédie un titre distinct à la Cour constitutionnelle (Titre V - articles 142 à 147, dans leur forme révisée), qui comprend des dispositions concernant : le rôle de la Cour, sa structure, le mandat de ses membres, les modalités de nomination des juges et d'élection du Président de la Cour, les conditions pour occuper la fonction de juge, les incompatibilités, l'indépendance et l'inamovibilité, la compétence de la Cour, ainsi que les effets des décisions qu'elle prononce. Sur la base des textes constitutionnels de référence, le Parlement a adopté le 18 mai 1992 la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

Ainsi, la Cour constitutionnelle de Roumanie est composée de neuf juges, nommés pour un mandat de neuf ans, qui ne peut pas être prolongé ou renouvelé. Trois juges sont nommés par la Chambre des députés, trois par le Sénat et trois par le Président de la Roumanie. En vertu de l'article 143 de la Constitution, pour être nommé membre de la Cour constitutionnelle, les conditions suivantes doivent être remplies : formation juridique supérieure, haute compétence professionnelle et ancienneté de dix-huit ans dans l'activité juridique ou dans l'enseignement juridique supérieur. La Constitution, ainsi que la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, édictent des principes et des garanties importants d'indépendance et de neutralité des juges de la Cour, afin de leur permettre l'exercice objectif du jugement, la Cour même étant, conformément à la loi n° 47/1992, « indépendante à l'égard de toute autre autorité publique » et se soumettant seulement à la Constitution et aux dispositions de la loi relative à son organisation et à son fonctionnement.

La compétence de la Cour constitutionnelle est établie par les dispositions de la Constitution (article 146) et de la loi n° 47/1992. Ainsi, la Cour constitutionnelle exerce le contrôle de constitutionnalité des lois organiques ou ordinaires - avant leur promulgation [article 146, point a), première partie de la phrase] ou après leur entrée en vigueur [article 146, point d)] -, des traités ou des autres accords internationaux - avant leur ratification par le Parlement [article 146, point b) de la Constitution et article 24 de la loi n° 47/1992] ou après leur ratification [article 146, point d) combiné avec l'article 147, alinéa (3) de la Constitution et article 26, alinéa (3) de la loi n° 47/1992] -, des règlements du Parlement [article 146, point c)], ainsi que des ordonnances du Gouvernement [article 146, point d)]. En ce qui concerne la procédure de révision de la Constitution (y compris les lois constitutionnelles), la Cour constitutionnelle se prononce, d'office, sur les initiatives de révision de la

Constitution [article 146, point a), deuxième partie de la phrase], ainsi que sur les lois constitutionnelles après leur adoption par le Parlement [article 146, point l) de la Constitution combiné avec l'article 23 de la loi n° 47/1992]. À part les attributions de contrôle de la constitutionnalité des actes mentionnés ci-dessus, la Cour constitutionnelle de Roumanie statue sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques [article 146, point e)]; elle veille au respect de la procédure d'élection du Président de la Roumanie et confirme les résultats du suffrage [article 146, point f)]; 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 [article 146, point g)]; elle prononce des avis consultatifs sur la proposition de suspension du Président de la Roumanie de sa fonction [article 146, point h)]; elle veille au respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum et en confirme les résultats [article 146, point i)]; elle vérifie si les conditions sont réunies pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens [article 146, point j)]; elle tranche des contestations ayant pour objet la constitutionnalité d'un parti politique [article 146, point k)]; elle assure le contrôle de constitutionnalité des résolutions de l'Assemblée plénière de la Chambre des députés, des résolutions de l'Assemblée plénière du Sénat et des résolutions de l'Assemblée plénière des deux chambres réunies du Parlement [article 146, point l) de la Constitution combiné avec l'article 27 de la loi n° 47/1992].

À part les attributions qui visent la procédure de révision de la Constitution (exercée d'office), la Cour constitutionnelle se prononce seulement sur saisine dans des cas expressément et limitativement prévus par les dispositions de la Constitution et de la loi n° 47/1992, saisines qui doivent être écrites et motivées.

Dans l'exercice des attributions mentionnées ci-dessus, la Cour constitutionnelle de Roumanie a dû statuer, jusqu'à présent (1), à la suite de 29 418 saisines : 231 saisines liées au contrôle de la constitutionnalité des lois avant leur promulgation, 6 examens d'initiatives de révision de la Constitution, 36 saisines liées au contrôle de la constitutionnalité des règlements du Parlement, 28 764 exceptions d'inconstitutionnalité, dont 28 728 exceptions soulevées devant les tribunaux et 36 exceptions soulevées directement par l'Avocat du peuple, 18 demandes de solution de conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques, 336 contestations formulées dans le cadre de la procédure d'élection du Président de la Roumanie, une demande visant à constater l'existence des circonstances qui justifient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la Roumanie, 2 propositions de suspension du Président de la Roumanie de sa fonction, 7 contestations concernant le respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum, 6 saisines visant à vérifier si les conditions sont réunies pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens, une saisine concernant la constitutionnalité d'un parti politique, renvoyée, pour y attacher les preuves nécessaires et pour qu'elle soit analysée, à la Chambre des députés et au Sénat, 7 saisines concernant les autres attributions prévues par la loi organique relative à la Cour, en vertu de l'article 146, point l) de la Constitution, dans sa version republiée. Dans la résolution des saisines, la Cour a prononcé 13 838 décisions, arrêts et avis, selon le cas.

Lors de la résolution de ces affaires, la Cour a eu à se prononcer, à maintes reprises, sur des problèmes dont la complexité a contribué à son ancrage dans la conscience publique comme une institution complètement impliquée dans la vie juridique, ainsi que dans l'activité laborieuse de construction de l'État de droit. Cette implication est aussi prouvée par l'activité soutenue de la Cour constitutionnelle de Roumanie dans le domaine de la recherche scientifique et des relations internationales avec les autres cours constitutionnelles, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme.

Les décisions de la Cour constitutionnelle tiennent compte de la jurisprudence et de la pratique des juridictions similaires, appelées aussi à appliquer les règles juridiques des deux systèmes de référence - leur droit national et le droit de l'Union européenne.

Dans ce sens, la Cour constitutionnelle a établi que le fait d'« analyser la conformité d'une disposition de droit national avec le texte du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne conformément à l'article 148 de la Constitution » ne relevait pas de sa compétence. « Une pareille compétence, à savoir établir s'il y a une contrariété entre la loi nationale et le Traité, appartient à l'instance de jugement, qui, pour arriver à une conclusion correcte et légale, d'office ou sur demande de l'une des parties, peut formuler une question préliminaire [...]. Si la Cour constitutionnelle se considérait compétente pour se prononcer sur la conformité de la législation nationale avec celle européenne, on pourrait arriver à un conflit de juridictions entre les deux instances, ce qui serait inadmissible à ce niveau. » (par exemple, décision n° 1249 du 7 octobre 2010, publiée au *Journal officiel de Roumanie*, Partie I, n° 764 du 16 novembre 2010). D'une manière analogue, tout en retenant qu'elle n'est ni législateur positif ni juridiction ayant la compétence d'interpréter et d'appliquer le droit européen dans les litiges visant les droits subjectifs des citoyens - et sans revenir sur la jurisprudence mentionnée ci-dessus - la Cour a observé que l'emploi d'une norme de droit européen dans le cadre du contrôle de constitutionnalité comme norme ajoutée à la norme de référence supposerait, en application de l'article 148, alinéas (2) et (4) de la Constitution de Roumanie, que soient réunies plusieurs conditions : d'un côté, la norme du droit de l'Union européenne doit être elle-même suffisamment claire, précise et sans équivoque ou alors son sens doit être établi de manière claire, précise et sans équivoque par la CJUE ; de l'autre côté, une telle norme doit avoir un contenu équivalent à ce que l'on pourrait trouver dans la Constitution afin qu'elle puisse

régler une éventuelle contradiction entre la loi nationale et la Constitution, seule norme directe de référence dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. Dans une pareille situation, la démarche de la Cour constitutionnelle se distingue de la seule application et interprétation de la loi, compétence qui revient aux instances judiciaires et aux autorités administratives, ou des différentes questions liées à la politique législative promue par le Parlement ou le Gouvernement, selon le cas. En ce qui concerne la conditionnalité cumulative énoncée, la Cour a retenu qu'il lui revenait de se prononcer sur l'application des décisions de la CJUE dans le cadre du contrôle de constitutionnalité ou de formuler, elle-même, des questions préliminaires afin d'établir le contenu de la norme européenne. Ce type d'attitude relève de la coopération entre l'instance constitutionnelle et celle européenne, ainsi que du dialogue judiciaire entre celles-ci, sans mettre en discussion des aspects relevant de l'établissement d'une hiérarchie entre ces instances (Décision n° 668 du 18 mai 2011, publiée au *Journal officiel de Roumanie*, Partie I, n° 487 du 8 juillet 2011).

Dans le cadre de ces principes, la Cour constitutionnelle, confrontée indirectement aux dispositions du droit de l'Union européenne, a toujours exercé le rôle de garant des dispositions de la Loi fondamentale nationale qui consacre les droits et libertés fondamentaux. Un exemple en ce sens est représenté par la décision par laquelle on a constaté l'inconstitutionnalité des dispositions de la loi n° 298/2008 sur la conservation des données générées ou traitées par les fournisseurs de services de communications électroniques destinés au public ou de réseaux publics de communications électroniques, ainsi que sur la modification de la loi n° 506/2004 relative au traitement des données à caractère personnel et à la protection de la vie privée dans le domaine des communications électroniques, acte par lequel on transposait dans la législation nationale la directive n° 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive n° 2002/58/CE. La Cour constitutionnelle de Roumanie a constaté que la loi n° 298/2008 était de nature à porter atteinte, même de manière indirecte, à l'exercice des droits et libertés fondamentaux, et en l'espèce au droit à la vie intime, privée et familiale, au secret de la correspondance et à la liberté d'expression, d'une façon contraire aux exigences établies par l'article 53 de la Constitution de la Roumanie sur la restriction de l'exercice de certains droits ou de certaines libertés, déclarant ainsi l'inconstitutionnalité de la loi interne de transposition de la directive (Décision n° 1258 du 8 octobre 2009, publiée au *Journal officiel de Roumanie*, Partie I, n° 798 du 23 novembre 2009). La solution prononcée et les motifs sur lesquels elle repose, qu'on peut aussi retrouver dans la jurisprudence ultérieure d'autres cours constitutionnelles européennes ayant une plus longue histoire et appelées à analyser le même problème de principe, prouvent, encore une fois, la place que la Cour constitutionnelle de Roumanie a acquise parmi elles.

En ce qui concerne le statut constitutionnel des représentants des pouvoirs de l'État, la Cour constitutionnelle de Roumanie a déjà une riche jurisprudence dans la résolution des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques, par les solutions prononcées, en établissant, de manière obligatoire, le chemin à prendre, conformément au rôle et aux attributions constitutionnelles des autorités en question. Par exemple, en constatant l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Gouvernement et le Président de la Roumanie, quant à la désignation d'une personne au poste de ministre de la Justice, la Cour a retenu dans le dispositif de la décision que, dans l'exercice des attributions prévues à l'article 85, alinéa (2) de la Constitution, le Président de la Roumanie pouvait refuser, une seule fois, de manière motivée, la proposition du Premier ministre pour le poste vacant de ministre. Le Premier ministre doit alors proposer quelqu'un d'autre (Décision n° 98 du 7 février 2008). Par une autre décision, tout en constatant l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le ministère public (le parquet auprès de la Haute Cour de cassation et de justice) d'un côté, et le Parlement (la Chambre des députés et le Sénat) de l'autre, quant à la procédure à suivre en cas de réquisition de poursuites pénales à l'encontre de membres et d'anciens membres du Gouvernement pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions et qui, lors de la saisine, avaient aussi la qualité de député ou de sénateur, la Cour a présenté la procédure à suivre pour résoudre le conflit juridique (Décision n° 270 du 10 mars 2008). En constatant aussi l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre l'autorité judiciaire d'un côté, et le Parlement et le Gouvernement de l'autre (dans un cas où, par deux pourvois dans l'intérêt de la loi, la Haute Cour de cassation et de justice ne s'est pas limitée à clarifier le sens de certaines normes juridiques ou de leur champ d'application, mais, invoquant des vices de technique législative ou des vices d'inconstitutionnalité, a remis en vigueur des normes qui ne s'appliquaient plus, étant abrogées par des actes normatifs de l'autorité législative, opération juridique pouvant être réalisée seulement par le législateur), la Cour constitutionnelle a établi la conduite à suivre pour éviter tout conflit juridique de nature constitutionnelle. Ainsi, dans le dispositif de la décision, elle a retenu que, dans l'exercice de l'attribution prévue par l'article 126, alinéa (3) de la Constitution, la Haute Cour de cassation et de justice devait assurer l'interprétation et l'application unitaire de la loi par toutes les instances judiciaires, tout en respectant le principe fondamental de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, consacré par l'article 1, alinéa (4) de la Constitution de la Roumanie. La Haute Cour de cassation et de justice n'a pas la compétence constitutionnelle pour édicter, modifier ou abroger des normes juridiques à valeur législative ou effectuer un contrôle de constitutionnalité à leur encontre (Décision n° 838 du 27 mai 2009). Plus récemment, par la décision n° 1431 du 3 novembre 2010, la Cour a constaté que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés et le Sénat, conformément à l'article 114, alinéa (1) de la Constitution, pour le projet de loi sur l'éducation nationale était inconstitutionnel et a déclenché un conflit juridique de nature

constitutionnelle entre le Gouvernement et le Parlement, puisque le projet de loi était en train d'être discuté au Sénat, en tant que chambre décisionnelle. Par la décision n° 1525 du 24 novembre 2010, la Cour constitutionnelle a constaté l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Gouvernement et le Parlement, généré par le refus du Parlement de soumettre au débat la motion de censure déposée par l'opposition parlementaire, débat qui, une fois déclenché, compte tenu des dispositions de la Constitution, ne peut pas être arrêté.

Les décisions ayant une forte résonance au plan juridique, mais aussi au plan de la perception publique sont aussi celles qui visent la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux. Leur nombre élevé rend difficile leur énumération, mais quelques exemples récents sont éloquentes : les décisions n° 872 et n° 874 du 25 juin 2010, dans lesquelles la Cour a constaté l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 9 de la loi relative aux mesures nécessaires pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire, texte qui prévoyait la diminution de 15 % du montant brut des pensions de retraite, et la décision n° 873 du 25 juin 2010, dans laquelle la Cour a constaté l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 1, point c) de la loi relative aux mesures dans le domaine des retraites, qui prévoyaient l'élimination de la retraite complémentaire des magistrats, puisqu'elle était contraire au principe de l'indépendance des juges.

Dans ses vingt années de fonctionnement, l'évolution de la Cour constitutionnelle sur les principaux points étudiés est notable, et se manifeste aussi par un changement d'attitude. La Cour a en effet pleinement pris conscience de son rôle, y compris du point de vue des effets des décisions prononcées. Cet effet a été souligné dans la jurisprudence constante de la Cour, en commençant par la décision de l'Assemblée plénière n° 1/1995, par laquelle on a statué que l'autorité de la chose jugée qui accompagne les actes juridictionnels, donc les décisions de la Cour constitutionnelle aussi, était attachée non seulement au dispositif, mais aussi aux considérants sur lesquels il s'appuie. Par conséquent - a retenu la Cour -, le Parlement, et le Gouvernement aussi, comme toutes les autorités et les institutions publiques, respecteront pleinement les motifs, ainsi que le dispositif des décisions prononcées par la Cour constitutionnelle. Cet effet spécifique des actes de la Cour constitutionnelle est la conséquence de son rôle, qui ne pourrait pas être réalisé pleinement si l'on ne connaissait pas la valeur obligatoire de l'interprétation donnée par la Cour aux textes et aux concepts de la Loi fondamentale, au sens qu'elle identifie dans la volonté du législateur constituant. Le sens des concepts et des principes constitutionnels, tel qu'établi par la Cour constitutionnelle, est réceptionné au plan social et détermine ainsi, dans la société, ce qui est et ce qui n'est pas constitutionnel, tout en éliminant toute possibilité de divergences d'interprétation entre les autres destinataires des normes constitutionnelles. Ce faisant, la Cour pose en outre les fondements constitutionnels des activités d'élaboration et d'application des lois.

En plus, afin d'assurer un accès total à la justice constitutionnelle, la Cour constitutionnelle de Roumanie a procédé, récemment, à l'interprétation des dispositions de son propre règlement d'organisation et de fonctionnement conformément aux dispositions de l'article 21 de la Constitution - *Le libre accès à la justice*. De la sorte, par la décision n° 766 du 15 juin 2011 (publiée au *Journal officiel de Roumanie*, Partie I, n° 549 du 3 août 2011), la Cour a constaté que la locution « en vigueur » des dispositions de l'article 29, alinéa (1) et de l'article 31, alinéa (1) de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, republiée, était constitutionnelle dans la mesure où elle pouvait s'interpréter comme supputant que les lois, les ordonnances ou les dispositions des lois ou des ordonnances continuant à produire des effets juridiques, même lorsqu'elles n'étaient plus en vigueur, étaient, elles aussi, soumises au contrôle de constitutionnalité. La Cour a retenu que, dans le système roumain de contrôle concret de la constitutionnalité des lois, le contrôle *a posteriori* opérait seulement par voie indirecte, via l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant les instances judiciaires ou d'arbitrage commercial, et non pas par une « *actio popularis* », sur saisine directe de toute personne. Donc, le contrôle de constitutionnalité peut être requis seulement pour les dispositions légales qui, dans des cas concrets, sont applicables aux litiges, qu'il s'agisse de lois ou ordonnances dans leur ensemble, ou seulement de certaines dispositions de ces lois ou ordonnances. L'implémentation de cette procédure de contrôle de la constitutionnalité de la loi applicable au litige, comme modalité d'accès à la justice, implique nécessairement le fait de garantir la possibilité de l'utiliser à tous ceux qui ont un droit, un intérêt légitime, la capacité et la qualité pour agir. La condition que la disposition légale critiquée pour inconstitutionnalité soit liée à la solution de l'affaire est, bien évidemment, nécessaire, mais aussi suffisante. Le rajout d'une condition supplémentaire - que la disposition légale soit en vigueur aussi sous aspect formel, dont le manquement signifie une vraie fin de non-recevoir de la saisine de l'instance constitutionnelle avec l'exception d'inconstitutionnalité en cause, représente une limitation du libre accès à la justice constitutionnelle. Un tel rajout est ainsi contraire aux dispositions de l'article 21, alinéas (1), (2) et (3), combinées avec les dispositions de l'article 146, point d) de la Constitution. D'autant plus que la sortie formelle de vigueur d'une norme juridique ne signifie pas nécessairement, dans tous les cas, son inapplicabilité. Même si le droit est vivant, de sorte que, en même temps que la société, il doit s'adapter aux modifications survenues, tous les événements législatifs (les lois sont abrogées, arrivent à leur terme, sont modifiées, complétées, suspendues ou, tout simplement, tombent en désuétude, en fonction des nouvelles relations sociales, exigences et opportunités), ainsi que les solutions normatives qu'ils consacrent, doivent respecter les principes de la Loi fondamentale. Une fois saisie, la Cour constitutionnelle a la tâche de les contrôler, sans que ce contrôle dépende du retrait du droit positif, quelles qu'en soient les modalités, de l'acte dont la constitutionnalité est contestée.

Cette dernière décision, ainsi que toute la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle de Roumanie, qu'elle vise le rôle et la place de la justice constitutionnelle, les rapports du droit interne avec le droit de l'Union européenne, la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux, le fonctionnement des institutions de l'État, mènent à la conclusion, indépendamment de toute appréciation subjective, que la juridiction constitutionnelle roumaine a suivi une évolution considérable ; ces dernières années, sa position vise à renoncer à l'attitude de *self-restraint* qui l'a caractérisée au début de son activité, de sorte que, à présent, on observe un fort activisme judiciaire, la Cour constitutionnelle de Roumanie affirmant pleinement le statut d'institution de niveau européen.

(1) La date de référence est le 31 mai 2012.