

Le contrôle de constitutionnalité des lois et les effets des décisions de la Cour constitutionnelle de la Roumanie

Augustin Zegrean

Président de la Cour constitutionnelle de Roumanie

Intervention présentée par M. Mircea Stefan Minea, juge à la Cour constitutionnelle de Roumanie

La Cour constitutionnelle de la Roumanie a été créée par la Constitution adoptée en 1991 ; la loi visant son organisation étant adoptée en 1992. Au mois de juin de la même année, la Cour a rendu ses premières décisions.

Les compétences de la Cour constitutionnelle de la Roumanie sont prévues dans la Constitution, qui consacre tout un titre (Titre V) à l'organisation et à l'activité de l'instance constitutionnelle (articles 142 à 147).

Dans l'exercice de ses attributions, la Cour a rendu, depuis sa création, plus de 30 000 décisions. Les décisions de la Cour constitutionnelle de la Roumanie sont généralement obligatoires dès leur publication au *Moniteur officiel de la Roumanie*, leur publication étant elle-même obligatoire.

En ce qui suit, nous allons analyser les compétences de la Cour constitutionnelle telles qu'elles sont énoncées dans les textes constitutionnels. Il faut aussi noter que, selon sa loi d'organisation et de fonctionnement, la Cour ne peut se saisir d'office que sur les initiatives de révision de la Constitution.

Les effets des décisions rendues par la Cour constitutionnelle dans le cadre de l'exercice du contrôle *a priori*

Conformément aux dispositions de l'article 147, alinéa 4 de la Constitution, la décision de la Cour constitutionnelle rendue dans le cadre de l'attribution prévue à l'article 146, point a), première phrase produit des effets généralement

obligatoires et seulement pour l'avenir. Puisqu'une telle décision est prononcée avant l'entrée en vigueur de la loi, l'opposabilité *erga omnes* intervient par rapport aux sujets de droit impliqués dans la procédure de contrôle *a priori*, dans celle du réexamen et celle de la promulgation, en d'autres termes, la décision est opposable à tous les sujets ayant un intérêt dans cette étape.

Tel que remarqué dans la doctrine, il n'y a pas de disposition légale qui établisse un délai pour que le Parlement mette en accord les dispositions de loi déclarées inconstitutionnelles avec la décision de la Cour, et cela car le Parlement ne peut pas être obligé de légiférer, et la loi déclarée inconstitutionnelle ne peut aucunement produire des conséquences négatives puisqu'elle n'est pas encore entrée en vigueur. En effet, aussi longtemps que le Parlement est l'unique autorité législative du pays (article 61, alinéa 1 de la Constitution), il est le seul à pouvoir décider du moment du déclenchement du processus de réexamen de la loi. De notre point de vue, le Parlement est obligé de réexaminer la loi, ayant pourtant la possibilité de la laisser de côté, donc ayant la possibilité de choisir de finaliser ou non la loi qu'il avait adoptée ou même reconsidérer la loi dans son ensemble. Mais nous estimons que la non entrée en vigueur d'une loi peut produire des effets négatifs, en omettant de régir un certain domaine des relations sociales, ce qui peut, parfois, créer des préjudices aux personnes intéressées.

La Cour a montré que « le Parlement réexaminera seulement les dispositions déclarées inconstitutionnelles, afin de les mettre en accord avec la présente décision et, pour autant que cela s'impose, mettra en cohérence les autres dispositions de la loi comme opération de technique législative ».

Dans sa jurisprudence, la Cour a aussi établi que, si une loi a été déclarée inconstitutionnelle dans son ensemble, la procédure parlementaire concernant celle-ci avait définitivement cessé. C'est pourquoi, pour régir de nouveau la matière en question, le Gouvernement ou les sénateurs et les députés, le cas échéant, doivent initier respectivement un nouveau projet ou une proposition législative dans ce sens.

Les effets des décisions rendues par la Cour constitutionnelle concernant les initiatives de révision de la Constitution

La décision constatant l'inconstitutionnalité de la loi de révision s'impose au Parlement, qui est obligé de réexaminer la loi de révision et de la mettre en accord avec la décision de la Cour.

Les observations soumises à l'attention du Parlement ont le caractère de recommandation, le Parlement ayant l'exclusivité pour éliminer, compléter, modifier ou reformuler les dispositions proposées. De plus, la constatation de l'inconstitutionnalité des dispositions de modification proposées a la valeur juridique d'un avis, le Parlement étant libre de les adopter, les modifier, les compléter ou même d'y renoncer.

Si, en réexaminant la loi de révision, le Parlement garde sa forme initiale, sans la mettre en accord avec la décision de la Cour, celle-ci doit, à nouveau, se prononcer sur la constitutionnalité de la loi de révision, dans la forme votée par le Parlement après son réexamen, dans les 5 jours suivant son adoption. Bien évidemment, si elle maintient sa position, la Cour constate de nouveau l'inconstitutionnalité des dispositions en question. Ainsi, par cette attribution, la Cour constitutionnelle détient un pouvoir décisionnel significatif, justifié par les éventuelles modifications essentielles qui pourraient être apportées au projet de révision lors du processus législatif et après que la Cour se soit prononcée sur sa constitutionnalité, mais également par son rôle de garant de la suprématie de la Constitution.

Les effets des décisions rendues par la Cour constitutionnelle lors du contrôle de constitutionnalité des traités ou d'autres accords internationaux

La décision de la Cour constitutionnelle constatant l'inconstitutionnalité d'un traité ou d'un accord international faisant l'objet du contrôle empêche sa ratification, selon l'article 147, alinéa 3, deuxième phrase: «Un traité ou accord international déclaré inconstitutionnel ne peut pas être ratifié». La saisine de la Cour constitutionnelle pour exercer le contrôle suspend la procédure de ratification du traité ou de l'accord international.

Après la publication de la décision de la Cour constitutionnelle :

- si le traité soumis au contrôle est déclaré conforme à la Constitution, la procédure peut reprendre et la loi de ratification peut être adoptée ;
- si l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du traité ou de l'accord international est constatée, celui-ci ne peut plus être ratifié. Dans ce sens, l'article 11, alinéa 3 de la Constitution prévoit que : «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». La loi de ratification du traité ou de l'accord international peut faire l'objet d'un contrôle préalable de constitutionnalité, selon l'article 146, point a) de la Constitution, même si la Cour s'est déjà prononcée sur la constitutionnalité du traité international ratifié lors du contrôle mené en vertu de l'article 146, point b) de la Constitution.

Les effets des décisions rendues par la Cour constitutionnelle lors du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des règlements du Parlement

Les décisions de la Cour constitutionnelle constatant l'inconstitutionnalité de certaines lois ou ordonnances ou de certaines dispositions de celles-ci sont

généralement obligatoires (*erga omnes*) et ne sont pas limitées aux seules parties du procès dans le cadre duquel a été soulevé l'exception (*inter partes*). La loi ou l'ordonnance ou les dispositions de celles-ci déclarées inconstitutionnelles ne peuvent plus être appliquées par aucune instance dans aucune affaire et par aucune autre autorité publique à partir de la date de la publication de la décision de la Cour constitutionnelle au *Moniteur officiel*. «La décision constatant l'inconstitutionnalité fait partie de l'ordre juridique normatif, et par l'effet de celle-ci, la disposition inconstitutionnelle cesse d'être applicable pour l'avenir». Les décisions de la Cour ont un effet que pour l'avenir. Les effets juridiques produits avant le constat de l'inconstitutionnalité des dispositions légales restent valables (principe de l'application des lois dans le temps). Selon l'article 147, alinéa 1, première phrase de la Constitution, les dispositions des lois et des ordonnances en vigueur déclarées inconstitutionnelles cessent de produire leurs effets juridiques dans les 45 jours suivant la publication de la décision de la Cour constitutionnelle si, dans cet intervalle, le Parlement ou le Gouvernement, le cas échéant, ne met pas en accord les dispositions inconstitutionnelles avec les dispositions de la Constitution. Ce texte constitutionnel est susceptible de consolider le rôle de quasi-législateur négatif de la Cour constitutionnelle.

On observe que la loi n° 177/2010 modifiant et complétant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, du Code de procédure civile et du Code de procédure pénale de la Roumanie a imposé des obligations procédurales additionnelles aux instances de jugement suite à l'abrogation des anciennes dispositions de l'article 29, paragraphe 5 de la loi n° 47/1992, qui prévoyaient la suspension de droit de l'affaire suite à la saisine de la Cour constitutionnelle dans le cadre d'une exception d'inconstitutionnalité. Ainsi, tant en matière civile que pénale, on a introduit de nouveaux cas de révision des arrêts judiciaires.

Les effets des décisions rendues par la Cour constitutionnelle lors de la résolution des conflits juridiques de nature constitutionnelle

En principe, par ses décisions, la Cour constitutionnelle procède à une interprétation *in concreto* du texte constitutionnel source du conflit juridique. Compte tenu du fait qu'en vertu de l'article 147, paragraphe 4 de la Constitution, les décisions de la Cour constitutionnelle sont généralement obligatoires, les autorités impliquées dans le conflit doivent se soumettre à la décision de la Cour, plus exactement à l'interprétation que celle-ci donne du texte constitutionnel. Ainsi, on voit que, de manière formelle, la Cour n'oblige pas les autorités à agir ou à s'abstenir d'agir d'une certaine manière, mais, par la force de l'interprétation donnée au texte constitutionnel, on impose aux autorités

publiques impliquées une conduite adéquate. D'ailleurs, elles doivent aussi tenir compte des dispositions de l'article 1^{er}, alinéa 5 corroborées avec celles de l'article 142, paragraphe 1 de la Constitution, selon lesquelles le respect de la Constitution, de sa suprématie et des lois est obligatoire. La Cour est le garant de la suprématie de la Constitution.

Par ses décisions, la Cour constitutionnelle est garante du respect de la procédure pour l'élection du président de la Roumanie et confirme le recensement des votes

L'arrêt sur la contestation de l'enregistrement ou du refus d'enregistrement des candidatures est obligatoire tant pour le Bureau électoral central que pour les acteurs impliqués dans la solution de la contestation. La décision rendue, publiée dans la partie I du *Moniteur officiel de la Roumanie*, est définitive.

Lorsque la Cour constate que des fraudes lors du vote ou du dépouillement sont susceptibles de modifier l'attribution du mandat ou, le cas échéant, l'ordre des candidats qui peuvent participer au deuxième tour de scrutin, l'effet de son arrêt est l'annulation des élections. Dans cette situation, la Cour demande un nouveau tour de scrutin, le deuxième dimanche suivant la date de l'annulation des élections [article 24, alinéa (1) de la Loi n° 370/2004]. L'arrêt qui valide ou annule les résultats des élections, s'impose de manière *erga omnes* à toutes les personnes ou autorités publiques impliquées.

Les effets de l'avis consultatif rendu par la Cour constitutionnelle pour les propositions de suspension du président de la Roumanie

Dans ce cas, l'arrêt en question est un avis consultatif, de sorte que le Parlement peut décider de le prendre en compte ou non. Puisqu'il ne s'agit pas d'un avis conforme, cet avis n'oblige aucunement le Parlement. L'avis se présente plus comme une analyse juridique indépendante de la proposition de suspension et des faits reprochés au président que comme un arrêt à caractère juridictionnel.

Les effets d'un arrêt constatant le respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum, et validant les résultats de celui-ci.

On retient les points suivants :

– en ce qui concerne le référendum consultatif, « l'intervention d'autres organes, le plus souvent législatifs, pour mettre en œuvre la volonté exprimée par le corps des électeurs » est obligatoire, le Parlement ne pouvant pas s'écarter de celle-ci, parce qu'une « solution législative qui ne respecte pas la volonté

exprimée par le peuple lors du référendum consultatif mentionné est contraire aux dispositions constitutionnelles des articles 1, 2 et 61 ». L'arrêt de la Cour ne fait donc que confirmer la validité du référendum qui, en fin de compte, oblige le Parlement à mettre à exécution la volonté du peuple.

– en ce qui concerne le référendum décisionnel, l'arrêt de la Cour confirme la légalité et la régularité du référendum, l'effet direct de celui-ci traduisant la volonté du corps électoral de réviser ou non la Constitution, de destituer ou non le président de la Roumanie de sa fonction.

Les effets des arrêts par lesquels la Cour statue sur les conditions de l'exercice de l'initiative législative par les citoyens

Un tel arrêt est généralement obligatoire (produit des effets *erga omnes*). Le constat d'un manquement des conditions pour l'exercice de l'initiative législative par les citoyens est opposable à tout sujet de droit, et le Parlement devra tenir compte de l'arrêt de la Cour. Cela a pour conséquence que les procédures parlementaires nécessaires à l'adoption de la proposition législative soutenue ne peuvent pas être pas initiées. À contraire, lorsque la Cour constate que les conditions ont été remplies, le Parlement doit respecter son arrêt.

Les effets des décisions rendues par la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des arrêts de l'Assemblée plénière de la Chambre des députés, des arrêts de l'Assemblée plénière du Sénat et des arrêts de l'Assemblée plénière des deux chambres réunies du Parlement

En cas de constat de l'inconstitutionnalité d'un arrêt du Parlement, celui-ci cesse de produire des effets juridiques à la date de publication de la décision au *Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I*. L'instance constitutionnelle est une sorte de quasi-législateur négatif, qui peut pas remplacer les dispositions déclarées contraire à la constitution ; par conséquent, cela oblige l'émetteur de l'acte à adopter un arrêt conforme aux exigences constitutionnelles.

En conclusion, selon les statistiques, en 2014, 1 446 dossiers ont été enregistrés au rôle de la Cour constitutionnelle. 114 affaires ont fait l'objet d'une décision d'admission. En 2015, sur les 995 dossiers enregistrés jusqu'à présent, 79 décisions d'admission ont été rendues.

En ce qui concerne la mise en œuvre des décisions, celle-ci se trouve à différentes étapes de la procédure législative, au cas par cas. Ainsi, dans certains cas, des lois de mise en accord de la législation avec les décisions de la Cour constitutionnelle ont été adoptées, et, dans d'autres cas, la procédure est toujours en cours.