



Rapport national / National report / Landesbericht / национальный доклад

ROUMANIE / ROMANIA / RUMĂNIEN / РУМЫНИЯ

**The Constitutional Court of Romania
Curtea Constituțională a României**

Français / French / Französisch / французский

XVIIe Congrès de la Conférence des Cours Constitutionnelles Européennes

Rôle des cours constitutionnelles dans le maintien et application des principes constitutionnels

Questionnaire

Pour les rapports nationaux

I. Rôle de la Cour Constitutionnelle dans la définition et application des principes constitutionnels explicites/implicites.

Rapporteurs : Conf. univ. dr. Simona-Maya TEODOROIU,
Juge à la Cour Constitutionnelle

Prof. adjoint dr. Marieta SAFTA,
Premier magistrat-assistant

1. Est-ce que la cour constitutionnelle ou autre organe équivalent, muni du pouvoir de contrôle constitutionnel (ci-dessous cour constitutionnelle) utilise certains principes constitutionnels (par exemple la séparation des pouvoirs, les contrôles et les équilibres, l'état de droit, l'équité et non discrimination, principe de proportionnalité, principe du caractère raisonnable, principe de la dignité humaine, etc.) dans le processus du contrôle constitutionnel ? Dans quelle mesure la cour constitutionnelle le fait ? Est-ce que la constitution ou autre acte légal régularise le sens et le contenu des décisions sur le droit constitutionnel du point de vue des sources légales spécifiques dans le cadre de la loi fondamentale, que la cour peut utiliser pour fonder la prise de la décision.

La Constitution de la Roumanie consacre un titre séparé à la réglementation de la Cour Constitutionnelle - *Titre V* (articles 142 à 147), couvrant les dispositions sur le rôle de la Cour, sa structure, le mandat de ses membres, les modalités de désignation 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 Constitutionnelle, ainsi que les effets de ses décisions.

Sur la base des textes constitutionnels la Loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle¹ a été adoptée. Chapitre I - *Dispositions générales* de la Loi n° 47/1992 précisent expressément le rôle de la Cour Constitutionnelle de « garant de la suprématie de la Constitution » et sa position d'« *unique autorité de juridiction constitutionnelle en Roumanie* » (article 1), tout en instituant le champ des actes normatifs pouvant faire l'objet du contrôle de constitutionnalité, en indiquant qu'ils sont inconstitutionnels s'« *ils enfreignent les principes de la Constitution.* » [article 2, paragraphe (2) de la loi].

Il en ressort donc que la loi organique elle-même de la juridiction de contentieux constitutionnel en Roumanie distingue expressément entre « *dispositions* » et « *principes* » de la Constitution, comme fondement de réalisation du contrôle de constitutionnalité. En conséquence, si la Cour Constitutionnelle distingue, dans ses actes, entre la référence aux dispositions et, respectivement, aux principes de la Constitution, y compris lorsqu'elle se prononce sur les initiatives de révision des dispositions constitutionnelles (ce qui suppose implicitement la qualification de ces exigences comme appartenant à la sphère des « *principes* », respectivement des « *dispositions* » constitutionnelle).

¹ Republiée au Moniteur officiel n° 807 du 3 décembre 2010.

Ainsi, par exemple, dans la décision par laquelle elle a statué sur la dernière initiative de révision de la Constitution, la Cour Constitutionnelle retient qu'« *il convient que la loi de révision adoptée par le Parlement, avant d'être soumise au référendum dans les conditions de l'article 151, paragraphe (3) de la Loi fondamentale, soit examinée par la Cour Constitutionnelle pour constater, d'une part, si la décision de la Cour concernant le projet de loi ou la proposition de révision de la Constitution a été respectée et, d'autre part, si les modifications et les compléments apportés au projet ou à la proposition de révision dans la procédure de discussion et d'adoption parlementaire respectent les principes et les dispositions constitutionnelles relatives à la révision. En l'absence d'un tel mécanisme de contrôle il y a le risque de contourner l'effet généralement contraignant de la décision de la Cour Constitutionnelle statuant sur l'initiative de révision de la Constitution et de l'absence d'efficacité du contrôle de constitutionnalité opéré, conséquences incompatibles avec les principes de l'État de droit et avec le rôle de la Cour Constitutionnelle.* » (Décision n° 80/2014, Moniteur officiel 246 du 07.04.2014, alinéa 435)

2. Quels principes constitutionnels sont considérés comme organiques dans votre juridiction ? Est-ce qu'il y a dans la constitution des dispositions explicites qui introduisent des principes fondamentaux ? Y a-t-il une jurisprudence concernant l'application des principes fondamentaux ? A quelle fréquence la cour constitutionnelle se réfère à ces principes ?

Titre I de la Constitution de la Roumanie est intitulé **Principes généraux**. Son premier article établit les caractères de l'État roumain, ainsi qu'une série de principes qui le définissent et soutiennent tout l'édifice constitutionnel, comme suit :

Article 1. L'État roumain

(1) La Roumanie est un État national, souverain et indépendant, unitaire et indivisible.

(2) La forme de gouvernement de l'État roumain est la république.

(3) La Roumanie est un État de droit, démocratique et social, dans lequel la dignité de l'être humain, les droits et les libertés des citoyens, le libre développement de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique représentent les valeurs suprêmes, dans l'esprit des traditions démocratiques du peuple roumain et des idéaux de la Révolution de décembre 1989, et sont garantis.

(4) L'État est organisé conformément au principe de la séparation et de l'équilibre pouvoirs - législatif, exécutif et judiciaire - dans le cadre de la démocratie constitutionnelle.

(5) En Roumanie, le respect de la Constitution, de sa suprématie et des lois est obligatoire. »

Les autres règles que le législateur constituant a qualifiées comme « *principes généraux* », en les réglementant en tant que telles au Titre I de la Constitution portent sur : souveraineté (article 2), territoire (article 3), l'unité du peuple et l'égalité des citoyens (article 4), citoyenneté (article 5), le droit à l'identité (article 6), les Roumains résidant de l'étranger (article 7), pluralisme et partis politiques (article 8), syndicats, patronats et associations professionnelles (article 9), relations internationales (article 10), le droit international et le droit interne (article 11), symboles nationaux (article 12), la langue officielle (article 13), la capitale (article 14).

Une place à part entière est réservée à ce que la doctrine a appelé « *noyau dur* » de la Constitution, c'est-à-dire les valeurs intangibles, qui ne peuvent être modifiées ni par le législateur constituant dérivé, représentant « *les limites de la révision* » : « le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, la forme républicaine de gouvernement, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle

» (article 152 de la Constitution). Le respect de ces limites est examiné d'office par la Cour Constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce sur les initiatives de révision de la Constitution.²

Fréquemment, la Cour est saisie sur la violation, par les normes critiquées, des principes contenus dans la Constitution, notamment dans l'article 1, et se prononce à cet égard, constatant leur respect ou leur violation, le cas échéant. Voici quelques exemples concrets :

a). « *En ce qui concerne les dispositions de l'article 1, paragraphe (3), première phrase de la Constitution, qui consacre le principe de l'État de droit, la Cour retient dans sa jurisprudence (voir la Décision n°70 du 18 avril 2000, Moniteur officiel n°334 du 19 juillet 2000) que les exigences de celui-ci concernent les objectifs majeurs d'activité de l'Etat, annoncés dans ce qui est communément appelé comme étant le règne de la loi, syntagme qui implique la subordination de l'État à la loi, l'assurance des moyens permettant à la loi de censurer les options politiques et, dans ce cadre, de pondérer les éventuelles tendances abusives, discrétionnaires des structures étatiques. L'État de droit assure la suprématie de la Constitution, la corrélation des lois et de tous les actes normatifs avec celle-ci, l'existence du régime de séparation des pouvoirs publics, devant agir dans les limites de la loi, c'est-à-dire dans les limites d'une loi exprimant la volonté générale. L'État de droit consacre une série de garanties, y compris juridictionnelles, qui assurent le respect des droits et des libertés des citoyens par l'autolimitation de l'État, soit l'encadrement des d'autorités publiques dans les coordonnées de la loi » (Décision n°17 du 21 janvier 2015, Moniteur officiel n°79 du 30 janvier 2015).*

b) « *La référence aux actes administratifs, ayant une force juridique inférieure à la loi, dans un domaine sensible pour la sécurité nationale, ayant une incidence sur les droits et les libertés fondamentales des citoyens, **enfreint les dispositions constitutionnelles contenues dans l'article 1, paragraphe (5) relatives au principe de légalité.** Une disposition légale doit être précise, non équivoque, afin d'établir des règles claires, prévisibles, dont l'application ne permet pas l'arbitraire ou l'abus. Par ailleurs, la règle doit réglementer de manière uniforme, homogène, doit établir des exigences minimales applicables à l'ensemble de ses destinataires. Or, tant que les ordonnances ou les décisions sont délivrées par les dirigeants des autorités ou des institutions publiques désignées par la loi, il apparaît avec évidence que la loi relativise indûment la réglementation de ce domaine, en laissant à chaque entité d'établir, de manière différenciée, des mesures essentielles, telles que les exigences minimales en matière de cyber-sécurité, la modalités de notification, ainsi que les données et les informations qui accompagnent la notification. » (Décision n°17 du 21 janvier 2015, Moniteur officiel n°79 du 30 janvier 2015).*

c). « *Il est interdit à l'État d'adopter des solutions législatives, qui peuvent être interprétées comme irrespectueuses envers les convictions religieuses ou philosophiques des parents, raison pour laquelle l'organisation de l'activité scolaire doit être subordonnée à la réalisation d'un but de conciliation dans l'exercice des fonctions assumées dans le processus d'éducation et d'enseignement de la religion en respectant le droit des parents d'assurer l'éducation conformément à leurs convictions religieuses. En tant que partie intégrante du système constitutionnel de valeurs, il est attribué à la liberté de conscience religieuse l'impératif de la tolérance, notamment en relation avec **la dignité humaine garantie par l'article 1, paragraphe (3) de la Loi fondamentale,** qui domine en tant que valeur suprême l'entier système de valeurs. Ce motif exclut, par principe, que les activités et les comportements qui ont leur source dans une attitude de foi ou de convictions philosophiques non-religieuses soient soumises aux sanctions que l'État prévoit pour un tel comportement, indépendamment des motivations de conviction de la personne concernée. » (Décision n°669 du 12 novembre 2014, Moniteur officiel n°59 du 23 janvier 2015).*

² Selon ce même texte constitutionnel, aucune révision ne peut être faite si elle entraîne la suppression des droits et des libertés fondamentales des citoyens ou de leurs garanties.

d). « **La dignité humaine**, du point de vue constitutionnel, comporte deux dimensions inhérentes, à savoir les relations entre les gens, ce qui couvre le droit et l'obligation des gens d'avoir respectés et, corrélativement, de respecter les droits et les libertés fondamentales d'autrui, ainsi que la relation de l'homme avec l'environnement, y compris avec le monde animal, ce qui implique, en ce qui concerne les animaux, la responsabilité morale de l'homme de prendre soin de ces êtres de manière à illustrer le niveau de civilisation atteint. » (Décision n° 1 du 11 janvier 2012, Moniteur officiel n° 53 du 23 janvier 2012 ; Décision n° 80 du 16 février 2014, Moniteur officiel n° 246 du 7 avril 2014).

e). Il n'existe pas d'antinomie entre **l'article 1, paragraphe (1) de la Constitution relatif au caractère unitaire de l'État** et l'article 120 de la Constitution sur **le principe de la décentralisation**, en revanche, ils se complètent, l'objectif de ce dernier étant une meilleure administration et gestion des ressources locales (Décision n°1 du 10 janvier 2014, Moniteur officiel n°123 du 19 février 2014).

f). Le législateur ne peut pas, par un acte normatif, « modifier ou annuler une décision judiciaire (...), sans pour autant violer le **principe de la séparation des pouvoirs** » (Décision n°333 du 3 décembre 2002, Moniteur officiel n°95 du 17 février 2003).

g). **Le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs** suppose l'existence d'un contrôle mutuel entre les pouvoirs de l'État, en termes de l'exercice conformément à la loi de leurs attributions spécifiques, celui-ci étant un mécanisme spécifique de l'État de droit et démocratique, afin d'éviter les abus de la part de l'un ou l'autre des pouvoirs de l'État (Décision n°1109 du 8 septembre 2011, Moniteur officiel n°773, du 2 novembre 2011).

h). Sont inconstitutionnelles les dispositions qui confèrent aux instances judiciaires la compétence de dissoudre des règles juridiques établies par la loi et de créer à leur place d'autres règles ou de les remplacer par des règles contenues dans d'autres actes normatifs, puisqu'elles violent **le principe de la séparation des pouvoirs, consacré à l'article 1, paragraphe (4) de la Constitution**, ainsi que les dispositions de l'article 61, paragraphe (1), selon lequel le Parlement est l'unique autorité législative du pays (Décision n°1325 du 4 décembre 2008, Moniteur officiel n°872 du 23 décembre 2008).

i). La réglementation par voie d'ordonnances et d'ordonnances d'urgence constitue, tout comme il est expressément prévu à l'article 115 de la Constitution, une attribution exercée par le Gouvernement en vertu de la délégation législative, et le dépassement des limites de cette délégation, fixées par le texte même de la Constitution, représente une ingérence inadmissible dans la compétence législative du Parlement, autrement dit, une violation du **principe de la séparation des pouvoirs** (Décision n°544, du 28 juin 2006, Moniteur officiel n°568, du 30 juillet 2006).

j) Selon la Constitution, le Ministère Public fait partie de l'autorité judiciaire, et non du pouvoir exécutif ou de l'administration publique. Par conséquent, la participation du procureur au jugement des affaires devant les instances judiciaires n'est pas de nature à porter atteinte au **principe de la séparation des pouvoirs** (Décision n° 681, du 15 décembre 2005, Moniteur officiel n°33, du 13 janvier 2006).

k) Il convient de se demander si une allocation de vieillesse peut être octroyée aux membres des conseils populaires par l'État roumain en vertu des principes régissant la Constitution de 1991, car elle méconnaîtrait « **la justice** » en tant que **valeur suprême de l'État roumain prévue à l'article 1, paragraphe (3) de la Constitution** [« la justice » est considérée, dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, l'une des valeurs essentielles de l'État de droit, telle qu'elle est proclamée à l'article 1, paragraphe (3) de la Constitution - voir les Décisions n° 1358 et n° 1360 du 21 octobre 2010, publiées au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, la Décision n°761 du 15

novembre 2010] et, par conséquent, consacrerait un privilège au bénéfice de celles-ci contrairement à l'article 16, paragraphe (1) de la Constitution. (Décision n° 22 du 20 janvier 2016, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 160 du 2 mars 2016).

3. Existe-t-il des principes implicites qui sont considérés comme partie intégrante de la constitution ? Si oui, qu'est-ce qui explique la rationalité de leur existence ? Comment ils se forment au long du temps ? Prennent-ils l'origine dans certaines sources légales (p. ex. droit constitutionnel national ou principes constitutionnels, émanant du droit international ou européen ; nouveaux principes récemment adoptés ou principes empruntés aux constitutions précédentes) ? Est-ce que les chercheurs universitaires ou autres groupes sociétaux ont contribué au développement des principes énoncés dans la constitution ?

Il y a des principes qui, bien qu'ils n'aient pas été ou ne soient pas expressément mentionnés dans la Constitution, ont été déduits, par voie jurisprudentielle, de l'ensemble des dispositions constitutionnelles.

Ainsi, par exemple, **la Constitution de la Roumanie de 1991 n'a pas prévu expressément le principe de la séparation des pouvoirs, mais a organisé les autorités selon les exigences de celui-ci.** En conséquence, la Cour Constitutionnelle a invoqué souvent, dans les décisions rendues avant 2003, le principe de la séparation des pouvoirs, même s'il n'y avait pas de disposition constitutionnelle expresse. À l'occasion de la révision, en 2003, ce principe a été consacré *expressis verbis*, à l'article 1, paragraphe (4) comme suit : « *L'État est organisé conformément au principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs - législatif, exécutif et judiciaire - dans le cadre de la démocratie constitutionnelle.* » Les règles constitutionnelles donnent expression à une séparation souple des pouvoirs, les trois pouvoirs collaborant et se contrôlant réciproquement.

Un exemple de principe qui n'a pas actuellement une consécration expresse, étant développé par voie jurisprudentielle par la Cour Constitutionnelle, est celui de la **loyauté constitutionnelle**. La jurisprudence de la Cour a évolué de la simple énonciation des concepts de « *loyauté* » et « *comportement loyal* » à des « *règles de loyauté constitutionnelle* » en tant que garantie du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs.³

Un autre exemple de principe qui n'a pas de consécration constitutionnelle expresse, et qui s'est dessiné et développé par voie jurisprudentielle en raison, notamment, de la réception de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴ et de celle de la Cour de justice de l'Union européenne⁵, est le **principe de la sécurité des rapports juridiques**. Ainsi, par sa *Décision n° 404 du 10 avril 2008* (Moniteur officiel n° 347 du 6 mai 2008), la Cour juge que, bien que ce principe ne soit pas expressément consacré par la Constitution de la Roumanie, « il est déduit des dispositions de l'article 1, paragraphe (3), selon lesquelles la Roumanie est un État de droit, démocratique et social, ainsi que et du préambule de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence (*Décision n° 686 du 25 novembre 2014, Moniteur officiel*

³ Voir, en ce qui concerne la signification du principe du comportement loyal des autorités publiques, la *Décision n° 1257/2009*, publiée au Moniteur officiel n° 758 du 6 novembre 2009, la *Décision n° 1431/2010*, publiée au Moniteur officiel n° 758 du 12 novembre 2010, la *Décision n° 51/2012*, publiée au Moniteur officiel n° 90 du 3 février 2012, la *Décision n° 727/2012*, publiée au Moniteur officiel n° 477 du 12 juillet 2012 et la *Décision n° 924/2012*, publiée au Moniteur officiel n° 787 du 22 novembre 2012, la *Décision n° 972/2012*, publiée au Moniteur officiel n° 800 du 28 novembre 2012, la *Décision n° 449/2013*, publiée au Moniteur officiel n° 784 du 14 décembre 2013, etc.

⁴ En vertu de l'article 20 de la Constitution de la Roumanie.

⁵ En vertu de l'article 148 de la Constitution de la Roumanie.

n°68 du 27 janvier 2015). » Selon la Cour, le principe de la sécurité des rapports juridiques civils constitue une dimension fondamentale de l'État de droit, tout comme il est expressément consacré par les dispositions de l'article 1, paragraphe (3) de la Loi fondamentale (*Décision n°570 du 29 mai 2012, Moniteur officiel n°404 du 18 juin 2012 ; Décision n°615 du 12 juin 2012, Moniteur officiel n°454 du 6 juillet 2012*).

4. Quel rôle joue la cour constitutionnelle dans la définition des principes constitutionnels ? Comment est-ce que la cour constitutionnelle identifie les principes fondamentaux avec le temps ? Quel type d'interprétation (grammaticale, textuelle, logique, historique, systémique téléologique etc.) ou leur combinaison est utilisé par la cour constitutionnelle pour définir et appliquer ces principes ? Quel rôle est attribué aux travaux préparatoires de la constitution, ou au préambule de la loi fondamentale dans le cadre de l'identification et formation des principes constitutionnels ? Est-ce que les principes légaux universellement reconnus sont pertinents dans ce processus ?

La Cour Constitutionnelle est le **garant de la suprématie de la Constitution. Par conséquent, elle a la compétence exclusive d'effectuer le contrôle de constitutionnalité et, dans ce cadre, d'interpréter les dispositions et les principes de la Constitution.**

Les décisions et les arrêts que la Cour rend sont définitifs et obligatoires. À cet égard, la Cour Constitutionnelle a jugé que le texte de l'article 147, paragraphe (4) de la Constitution, consacrant le caractère généralement contraignant de ses décisions, « ne distinguait pas selon les types de décisions rendues par la Cour Constitutionnelle, ni selon le contenu de ces décisions, ce qui conduit à conclure que **toutes les décisions de cette Cour, dans leur ensemble, sont généralement obligatoires** »⁶. Par ailleurs, dans une jurisprudence constante, à partir de la Décision de l'Assemblée plénière n° 1/1995, la Cour a jugé que la force de chose jugée accompagnant les actes juridictionnels, et donc les décisions de la Cour Constitutionnelle, était jointe non seulement au dispositif, mais aussi aux considérants sur lesquels repose celui-ci.⁷ En conséquence - a retenu la Cour -, le Parlement et le Gouvernement, à savoir les autorités et les institutions publiques, doivent pleinement respecter tant les considérants que le dispositif des décisions rendues par la Cour Constitutionnelle. **Cet effet spécifique des actes de la Cour Constitutionnelle est une conséquence de son rôle, qui ne pourrait pas être pleinement réalisé si l'on ne reconnaissait pas la valeur obligatoire de l'interprétation donnée par la Cour aux textes et aux concepts de la Loi fondamentale, au sens identifié par cette volonté du législateur constituant.**

En procédant à vérifier si une règle infraconstitutionnelle est en accord avec la Constitution, la **Cour Constitutionnelle fait nécessairement l'interprétation officielle de la Constitution, en ce sens qu'elle explique et développe les principes et les règles constitutionnelles, en déterminant qu'elle reste une « loi vivante »**. Le sens de ces concepts ou principes, établi par la Cour Constitutionnelle, « *est perçu sur le plan social et détermine l'état de constitutionnalité de la société* », ainsi que l'élimination d'éventuelles divergences d'interprétation entre les autres destinataires des règles constitutionnelles, en donnant de cette manière un fondement constitutionnel à l'activité législative, à savoir d'application de la loi, guidant l'évolution de l'entier système juridique⁸. De cette manière, la Cour et, généralement, les cours constitutionnelles « élargissent » aussi la portée du droit constitutionnel.

⁶ Décision n° 2, du 11 janvier 2012, publiée au Moniteur officiel n° 131 du 23 février 2012.

⁷ Publié au Moniteur officiel n° 16 du 26 janvier 1995.

⁸ *Le XIVe Congrès de la Conférence des cours constitutionnelles européennes - Problems of legislative omission in constitutional jurisdiction, Vilnius, 2009 - Rapport général publié par la Cour Constitutionnelle de la République de Lituanie, p. 51.*

Certes que les travaux qui ont accompagné l'adoption et, ensuite, la révision de la Constitution, sont envisagés par la Cour Constitutionnelle, qui fait souvent appel à l'interprétation téléologique et, respectivement, historique dans la réalisation du contrôle de constitutionnalité. Dans l'élaboration des considérants qui fonde ses décisions, la Cour utilise aussi d'autres méthodes d'interprétation (grammaticale, logique, systématique).

5. Quel est le caractère légal des principes constitutionnels ? Sont-ils considérés en tant que générateurs du cadre constitutionnel existant ? Quelle importance attribue la cour constitutionnelle aux principes fondamentaux dans le cadre du droit constitutionnel particulier ? Est-ce que les principes fondamentaux sont interprétés séparément des droits énumérés dans la constitution ou est-ce que la cour constitutionnelle interprète les principes fondamentaux en connexion avec le droit constitutionnel spécifique (concret) en guise de moyen supplémentaire de l'interprétation de ce dernier ? Est-ce que dans votre jurisprudence les principes fondamentaux peuvent constituer une base séparée pour démontrer l'inconstitutionnalité, sans qu'ils aient le lien avec la norme constitutionnelle concrète ? Existe-t-il une demande juridique concernant les actes judiciaires, pour assurer l'application des principes constitutionnels ?

Se référant à la genèse du texte initial de l'article 1 de la Constitution, lors de la présentation du Rapport de la Commission de rédaction du projet de la Constitution en ce qui concerne le Titre I, M. Ion Deleanu, professeur, indiquait⁹ que l'intention de la Commission a été, tout d'abord, d'identifier les éléments constitutifs de l'État roumain, la nation, le territoire et l'organisation politique et juridique ou le pouvoir publique et de déterminer leurs attributs essentiels.

Quant à ces fondements, principes, dans la réalisation du contrôle de constitutionnalité il a été retenu, entre autres, que « toute réglementation constitutionnelle est soumise à des principes généraux, qui illustrent les dispositions de l'article 1, paragraphe (3) de la Loi fondamentale, selon lesquelles la Roumanie est un État de droit, démocratique et social, dans lequel la dignité de l'homme, les droits et les libertés des citoyens, le libre développement de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique sont des valeurs suprêmes et sont garantis. [...] La violation par la loi non seulement des textes mais aussi des principes de la Constitution fait que cette loi soit inconstitutionnelle. [...] ». Dans le même temps, on a fait une distinction entre les « principes généraux », expressément régis par le Titre I de la Constitution, et les principes qui se dégagent de l'entière réglementation de la loi fondamentale, par exemple celui de la séparation des pouvoirs (consacré expressément par la révision de la Constitution du 2003) ou de l'égalité des chances des partis politiques¹⁰, également invoqués par la Cour Constitutionnelle, même s'ils n'avaient pas une réglementation expresse.

En examinant la plus récente des initiatives de révision de la Constitution, qui visait notamment une série de principes généraux, la Cour a retenu, sur la signification et le rôle des principes constitutionnels, ce qui suit : « **les principes généraux d'un système sont définis comme représentant un ensemble de phrases directrices auxquelles se subordonnent la structure et le développement de ce système. Dans l'ensemble d'une Loi fondamentale, les principes généraux constituent le cadre sur lequel se greffent toutes les autres règles.** » (Décision n° 80/2014, précitée, paragraphes 21-22)

6. Lesquels parmi les principes fondamentaux sont le plus souvent appliqués par la cour constitutionnelle ? Vous êtes priés de décrire un (ou plusieurs) principe constitutionnel

⁹ *Odiseea elaborării Constituției*, p. 157-158

¹⁰ Victor Dan Zlătescu, *Opinie separată la Decizia 73 din 4 iunie 1996*, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 255 du 22 octobre 1996

qui a été largement influencé dans votre juridiction par la décision du contrôle constitutionnel. Quelle est la contribution de la cour constitutionnelle dans la formation et développement de tels principes ? Citez, s'il vous plait, les exemples de la jurisprudence de la cour constitutionnelle.

Parmi tous les principes expressément consacrés ou déduits par voie jurisprudentielle, un développement important dans le cadre du contrôle de constitutionnalité a connu, par exemple, **le principe de légalité**, y compris par l'incorporation des règles de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs.

La base constitutionnelle de l'exploitation des règles de technique législative dans le contrôle de constitutionnalité a été identifiée dans les dispositions de l'article 1, paragraphe (3) « *La Roumanie est un État de droit [...]* », ainsi que de l'article 1, paragraphe (5), « *En Roumanie, le respect de la Constitution, de sa suprématie et des lois est obligatoire* ». La corrélation entre les deux règles contenues dans l'article 1 de la Constitution est réalisée par la Cour Constitutionnelle comme suit : « *le principe de légalité est un instrument de rang constitutionnel* »¹¹ de sorte que « *la violation de la loi a pour conséquence immédiate le mépris de l'article 1, paragraphe (5) de la Constitution, qui prévoit que le respect des lois est obligatoire. La violation de cette obligation constitutionnelle attire par défaut l'affectation du principe de l'État de droit, consacré à l'article 1, paragraphe (3) de la Constitution* ».¹² La Cour a en outre retenu que « *bien que les règles de technique législative n'aient pas une valeur constitutionnelle, [...] par leur réglementation le législateur a imposé une série de critères obligatoires pour l'adoption de tout acte normatif, dont le respect est nécessaire pour permettre de systématiser, harmoniser et coordonner la législation, ainsi que le contenu et la forme juridique appropriée pour chaque acte normatif.*»¹³ La Cour renvoie en effet expressément aux dispositions de la Loi n° 24/2000, en retenant que : « *conformément aux dispositions de la Loi n° 24/2000 sur les règles de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs, [...] « Les actes normatifs sont développés, élaborés, adoptés et mis en œuvre conformément aux dispositions de la Constitution de la Roumanie, republiée, avec les dispositions de la présente loi, ainsi qu'avec les principes de l'État de droit », et en vertu de l'article 3, paragraphe (1) de la même loi, « les règles de technique législative sont obligatoires à l'élaboration des projets de loi par le Gouvernement et des propositions législatives appartenant aux députés, sénateurs ou aux citoyens, dans le cadre de l'exercice du droit d'initiative législative [...] ». L'obligation de respecter ces dispositions légales découle aussi des dispositions de l'article 1, paragraphe (5) de la Constitution, selon lesquelles « En Roumanie, le respect de la Constitution, de sa suprématie et des lois est obligatoire. »*»¹⁴ Ensuite, en développant ces considérants, la Cour a aussi retenu que « *dans sa jurisprudence, elle a établi que « la caractéristique essentielle de l'État de droit est la suprématie de la Constitution et l'obligation de respecter la loi »*¹⁵ [...] et que « l'État de droit assure la suprématie de la Constitution, la corrélation

¹¹ Décision n° 901 du 17 juin 2009, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 503 du 21 juillet 2009

¹² Décision n° 783 du 26 septembre 2012, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 684 du 3 octobre 2012

¹³ Décision n° 26 du 18 janvier 2012, Décision n° 681 du 27 juin 2012, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 477 du 12 juillet 2012, Décision n° 447 du 29 novembre 2013, précitée, Décision n° 448 du 29 octobre 2013, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 5 du 7 janvier 2014

¹⁴ Décision n° 666 du 16 juillet 2007, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 514 du 31 juillet 2007

¹⁵ Voir à cet égard la Décision n° 232 du 5 juillet 2001, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 727 du 15 novembre 2001, Décision n° 234 du 5 juillet 2001, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 558 du 7 septembre 2001, Décision n° 53 du 25 janvier 2011, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 90, du 3 février 2011, ou Décision n° 1 du 10 janvier 2014, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 123 du 19 février 2014

de toutes les lois et de tous les actes normatifs de celle-ci »¹⁶ [...], ce qui signifie qu'il « implique, en premier lieu, le respect de la loi, et l'État démocratique est par excellence un État où règne la loi »¹⁷ [...] par conséquent, le respect des dispositions de la Loi n° 24/2000 sur les règles de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs constitue un véritable critère de constitutionnalité par l'application de l'article 1, paragraphe (5) de la Constitution (ad similibus, voir la Décision n° 1 du 10 janvier 2014, précitée, ou la Décision n° 17 du 21 janvier 2015, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 79 du 30 janvier 2015, paragraphes 95 et 96). »¹⁸

En soutenant cette démarche d'interprétation du principe de légalité, qui met en évidence, notamment, **la qualité de la loi**, la Cour souligne qu'elle est une « institution fondamentale de l'État, ayant le rôle de garant de la suprématie de la Constitution, de l'État de droit et du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs »¹⁹. Tout cela « **implique, entre autres, la compétence de la Cour, dans les limites de la Constitution, certes, de garantir la conformité de l'entier fond actif de la législation aux règles et principes fondamentaux** ». ²⁰

Cette évolution particulière du principe de légalité dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle a été réalisée grâce à la reprise de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme où celle-ci a statué sur **la notion de « loi » qui figure dans un certain nombre d'articles de la Convention en ce sens qu'elle englobe le droit d'origine tant législative, que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives, notamment celles de l'accessibilité et de la prévisibilité** (voir, entre autres, l'Arrêt du 15 novembre 1996, rendu dans l'Affaire *Cantoni c. France*, alinéa 29, l'Arrêt du 22 juin 2000, rendu dans l'Affaire *Coeme et autres c. Belgique*, alinéa 145, l'Arrêt du 7 février 2002, rendu dans l'Affaire *E.K. c. Turquie*, alinéa 51). Selon une jurisprudence constante, le syntagme « prévues par la loi » implique tout d'abord que la mesure régie ait une base dans le droit interne, mais soit lié aussi à la qualité de la loi respectives : il exige qu'elle soit **accessible aux personnes concernées et ait une formulation assez précise pour permettre aux requérants, lesquels font appel, si nécessaire, aux conseillers, de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de l'affaire, les conséquences pouvant résulter d'un acte donné** (voir, entre autres, l'Arrêt du 8 juin 2006, rendu dans l'Affaire *Lupsa c. Roumanie*, alinéa 32). Autrement dit, on **ne peut pas considérer « loi » qu'une règle énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu de régler sa conduite**. L'individu doit être en mesure de prévoir les conséquences pouvant résulter d'un acte donné (voir, entre autres, l'Arrêt du 26 avril 1979, rendu dans l'Affaire *Sunday Times c. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*). L'importance de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contexte du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre, ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires (voir, entre autres, l'Arrêt du 28 mars 1990, rendu dans l'Affaire *Groppera Radio AG et autres c. Suisse*, alinéa 68, l'Arrêt du 8 juin 2006, rendu dans l'Affaire *Lupsa c. Roumanie*, alinéa 37). La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des bons conseils pour évaluer, à un niveau raisonnable dans les circonstances de l'affaire, les conséquences qui pourraient découler d'une action donnée (voir, entre autres, l'Arrêt du 13 juillet 1996, rendu dans l'Affaire *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni de Grande-Bretagne*, alinéa 37). C'est le cas habituellement avec les professionnels, habitués à faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier. Aussi peut-on attendre d'eux à accorder une attention particulière à

¹⁶ Décision n° 22 du 27 janvier 2004, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 233 du 17 mars 2004)

¹⁷ Décision n° 13 du 9 février 1999, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 178 du 26 avril 1999

¹⁸ Décision n° 22/2016, cit.

¹⁹ Décision n° 738 du 19 septembre 2012, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 690 du 8 octobre 2012

²⁰ Décision n° 728 du 9 juillet 2012, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 478 du 12 juillet 2012

l'évaluation des risques qu'elle présente (*Cantoni*, précité, alinéa 35). Selon la même juridiction, précisément en raison du principe de la généralité des lois, leur contenu ne peut pas présenter une exactitude absolue. L'une des techniques type de réglementation consiste à recourir à des catégories générales plutôt qu'à des listes exhaustives. Aussi, de nombreuses lois se servent de l'efficacité des formules plus ou moins vagues, afin d'éviter une rigidité excessive et de s'adapter aux changements de situation. L'interprétation et l'application de ces textes dépendent de la pratique (voir, entre autres, l'Arrêt du 25 mai 1993, rendu dans l'Affaire *Kokkinakis c. Grèce*, alinéa 40, *Cantoni*, précité, alinéa 31, *Dragotoniou et Militaru - Pidhorni c. Roumanie*, l'Arrêt du 24 mai 2007, alinéa 36). La fonction décisionnelle accordée aux juridictions sert précisément à lever les doutes qui pourraient exister quant à l'interprétation des règles, compte tenu de l'évolution de la pratique quotidienne, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et évidemment prévisible (voir, entre autres, l'Arrêt du 22 novembre 1995, rendu dans l'Affaire *S.W. c. Royaume-Uni de Grande-Bretagne*, alinéa 36, *Dragotoniou et Militaru - Pidhorni c. Roumanie*, précité, alinéa 37).

En vertu des dispositions de l'article 20 de la Constitution, dans de nombreuses affaires, la Cour Constitutionnelle a fait l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux conditions d'accessibilité et de prévisibilité de la loi, constatant l'inconstitutionnalité des règlements qui ne remplissaient pas ces conditions.²¹ La Cour retient que *pour être compatible avec le principe de la primauté du droit, la loi doit satisfaire aux exigences d'accessibilité (les règles régissant la matière de l'interception des communications doivent être réglementées au niveau de la loi), clarté (les règles doivent avoir une rédaction plus fluide et intelligible, sans difficultés syntaxiques et passages obscurs ou ambigus, dans un langage et un style juridique spécifique normatif, concis, sobre, dans le strict respect des règles grammaticales et orthographiques), précision et prévisibilité (lex certa, la règle doit être rédigée d'une façon claire et précise, de manière à permettre à toute personne – qui, au besoin, peut faire appel aux conseils d'experts - d'adapter son comportement et d'être en mesure de prévoir, à un degré raisonnable les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé ».*²²

Ainsi, par exemple, constatant l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article II, paragraphes (1) et (3) de la Loi n° 249/2006 modifiant et complétant la Loi n° 393/2004 sur le statut des élus locaux, la Cour a jugé que « *les dispositions légales examinées, de par leur libellé, ne correspondaient pas aux exigences de technique législative spécifiques aux normes juridiques.* » ; dans l'affaire, comme la Cour a conclu, « *les textes juridiques examinés ne remplissent pas les quatre critères de clarté, de précision et de prévisibilité pour que le sujet de droit concerné puisse conformer sa conduite, de manière à éviter les conséquences de l'absence de respect de ceux-ci.* »²³

En développant cela, dans une affaire²⁴ où elle a constaté l'inconstitutionnalité des dispositions de la Loi n° 298/2008 sur la conservation des données générées ou traitées par les fournisseurs

²¹ Voir, entre autres, la Décision n° 61 du 18 janvier 2007, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 116 du 15 février 2007, la Décision n° 604 du 20 mai 2008, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 469 du 25 juin 2008, la Décision n° 26 depuis le 18 janvier 2012, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 116 du 15 février 2012, la Décision n° 1.258/2009, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 798 du 23 novembre 2009, de Décision n° 440 du 8 juillet 2014, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 653 du 4 septembre 2014, ou la Décision n° 17 du 21 janvier 2015, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 79 du 30 janvier 2015

²² Décision n° 51 du 16 février 2016, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 190 du 14 mars 2016

²³ Par exemple, par la Décision n° 61 du 18 janvier 2007, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 116 du 15 février 2007

²⁴ Décision n° 1258 du 8 octobre 2009, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 798 du 23 novembre 2009

de services de communications électroniques accessibles au public ou par les réseaux publics de communications, et portant modification de la Loi n° 506/2004 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, acte qui transposait en droit interne une Directive européenne, la Cour a retenu que « **l'absence de réglementation légale précise, déterminant exactement la sphère des données nécessaires à l'identification des personnes physiques ou morales utilisatrices, ouvrait la porte à des abus** dans l'activité de conservation, traitement et utilisation des données conservées par les fournisseurs des services de communications électroniques accessibles au public ou par les réseaux publics de communications. La limitation de l'exercice du droit à la vie intime et au secret de la correspondance et de la liberté d'expression, [...] doit être effectuée de façon claire, prévisible et sans équivoque, de manière à éloigner, autant que possible, l'éventualité de l'arbitraire ou de l'abus des autorités dans ce domaine. Les destinataires de la norme juridique [...] doivent avoir une représentation claire des règles juridiques applicables, afin d'adapter leur comportement et de prévoir les conséquences découlant d'un manquement à ces obligations. » La Cour a sanctionné « la manière ambiguë de rédaction », la non-conformité aux règles de technique législative, l'absence de définition des termes de la loi, l'utilisation d'expressions obscures. Dans le cadre de son analyse, la Cour a retenu que « le respect des règles de technique législative, dans le cadre du complexe de règles spécifiques à l'activité législative, était un facteur déterminant dans l'application de toutes les exigences de rédaction découlant du respect des droits fondamentaux de l'homme. [...] La réglementation la plus exacte du champ d'application de la Loi n° 298/2008 est d'autant plus nécessaire compte tenu, notamment, de la nature complexe des droits soumis à la limitation, ainsi que des conséquences qu'un éventuel abus des autorités publiques pourrait avoir sur la vie intime de ses destinataires [...]. » Les affaires ultérieures qui ont eu pour objet des dispositions prévoyant que le législateur a essayé la transposition de cette même Directive ont été aussi jugées comme inconstitutionnelles, entre autres, pour la violation de l'article 1, paragraphe (5) de la Constitution, en termes de précision de la réglementation.²⁵

Dans une autre affaire, la Cour constate que, « **tout en étant la plus intrusive des mesures préventives, la mesure de la détention provisoire doit être ordonnée dans un cadre normatif clair, précis et prévisible**, tant pour la personne soumise à cette mesure que pour les autorités de poursuite pénale et les instances judiciaires. Dans le cas contraire, on arriverait à la possibilité de limiter de manière aléatoire/subjective l'un des droits fondamentaux essentiels dans un État de droit : la liberté individuelle. Par conséquent, les exigences de qualité, précision et prévisibilité de la loi, dans ce contexte normatif, influencent de manière directe et immédiate, le droit de la personne à un procès équitable, envisagé comme une garantie, en l'occurrence, de la liberté individuelle. (...). En conclusion, la Cour retient que le manque de clarté, de précision et de prévisibilité de la règle critiquée est de nature à enfreindre les dispositions de l'article 21, paragraphe (3) de la Constitution, étant donné que la personne soumise à la mesure de détention provisoire ne peut pas bénéficier d'un procès juste et équitable, alors que la règle en question peut être interprétée par les instances judiciaires avec une large marge d'appréciation du champ des infractions pour lesquelles cette mesure peut être ordonnée. Or, les appréciations purement subjectives doivent être exclues du cadre de l'hypothèse normative analysée. »²⁶

De même, dans une autre affaire, la Cour retient que, « **compte tenu du caractère intrusif des mesures de contrôle technique, il est impératif que celui-ci se réalise dans un cadre normatif clair, précis et prévisible**, tant pour la personne soumise à cette mesure que pour les autorités de poursuite pénale et les instances judiciaires. Dans le cas contraire, on arriverait à la possibilité de violer de manière aléatoire/abusives certains droits fondamentaux essentiels dans un État de droit : la vie intime, familiale et privée et le secret de la correspondance. Il est généralement admis que les

²⁵ Voir, par exemple, la Décision n° 440 du 8 juillet 2014, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 653 du 4 septembre 2014

²⁶ Décision n° 553 du 16 juillet 2015 concernant l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 223, paragraphe (2) du Code de procédure pénale

droits prévus aux articles 26 et 28 de la Constitution ne sont pas absolus, mais leur limitation doit se faire dans le respect des dispositions de l'article 1, paragraphe (5) de la Loi fondamentale, et le degré de précision des notions et des termes utilisés doit être élevé, compte tenu de la nature des droits fondamentaux limités. Par conséquent, le standard constitutionnel de protection de la vie intime, familiale et privée et du secret de la correspondance impose que leur limitation se réalise dans un cadre normatif prévoyant expressément de manière claire, précise et prévisible les organes habilités à effectuer les opérations constitutives d'ingérences dans la sphère protégée des droits. Par conséquent, la Cour retient comme justifié le choix du législateur que le mandat de contrôle technique soit mis à exécution par le procureur et par les autorités de poursuite pénale, qui sont des organes judiciaires, en vertu de l'article 30 du Code de procédure pénale, ainsi que par les travailleurs spécialisés au sein de la police, alors qu'ils peuvent détenir l'avis d'officiers de police judiciaire, dans les conditions de l'article 55, paragraphe (5) du Code de procédure pénale. Cette option ne se justifie pas, toutefois, en ce qui concerne l'inclusion, dans le contenu de l'article 142, paragraphe (1) du Code de procédure pénale, du syntagme « d'autres organes spécialisés de l'État », non précisés dans le Code de procédure pénale ou dans d'autres lois spéciales. » Pour tous ces arguments, la Cour a constaté que les dispositions critiquées violaient les dispositions constitutionnelles de l'article 1, paragraphe (3) relatives à l'État de droit dans sa composante sur la sauvegarde des droits des citoyens et celles de l'article 1, paragraphe (5) qui consacre le principe de légalité.²⁷

²⁷ Décision n° 51 du 16 février 2016, publiée au Moniteur officiel n° 190 du 14 mars 2016

II. Principes constitutionnels en tant que normes supérieures ? Est-il possible d'instaurer une hiérarchie dans la Constitution ? Les dispositions immuables (éternelles) des Constitutions et le contrôle judiciaire des amendements constitutionnels.

Rapporteurs :

Senia Mihaela Costinescu,
Magistrat-assistant en chef

Daniel-Marius Morar,
Juge à la Cour Constitutionnelle

1. Est-ce que les principes constitutionnels disposent d'un certain degré de supériorité vis-à-vis d'autres dispositions de la loi fondamentale ? Comment les principes constitutionnels et autres disposition constitutionnelles se rapportent avec le droit international et/ou avec le droit de l'Union Européenne ? Existe-t-il des dispositions du droit international ou du droit de l'Union Européenne, qui sont considérées en tant que normes supérieures aux principes constitutionnels nationaux ? Si oui, comment ces dispositions internationales supérieures sont appliquées vis-à-vis des principes constitutionnels nationaux ? Quelle est l'opinion légale qui prévalue parmi les chercheurs universitaires et praticiens de votre juridiction sur la supériorité de certains principes constitutionnels à comparer aux autres dispositions de la loi fondamentale ?

1. 1. L'analyse du contenu normatif de la Constitution de la Roumanie fait apparaître **trois catégories de relations sociales** régies par les règles constitutionnelles :

- *les relations sociales relatives au pouvoir de l'État* (les principales autorités de l'État, les rapports entre elles) ;
- *les relations sociales relatives aux droits, libertés et devoirs fondamentaux des citoyens* ;
- *d'autres relations sociales jugées comme fondamentales pour la société* (les caractéristiques de l'État roumain, le territoire, la citoyenneté, la langue officielle, l'économie et les finances publiques, la révision de la Constitution, etc.)

Chacune de ces catégories de relations sociales concernent des questions distinctes, autonomes, d'un intérêt particulier pour le fonctionnement de l'État roumain. L'objet de réglementation étant complexe et radicalement différent, **il est impossible d'effectuer une comparaison entre les règles régissant ces relations sociales sous l'aspect de leur importance ou établir une hiérarchie en termes de la force juridique.** Le caractère essentiel pour l'organisation et le fonctionnement de l'État – en vue du critère du contenu matériel, d'une part, et le critère formel - leur inclusion dans la Loi fondamentale, d'autre part, situe ces règles sur le même niveau hiérarchique, au sommet de la pyramide du système normatif en Roumanie.

1. 2. Le rapport entre le droit interne et le droit international est établi dans la Constitution de la Roumanie aux articles 11 et 20, selon lesquels :

Article 11 - « Le droit international et le droit interne :

(1) *L'État roumain s'engage à accomplir exactement et de bonne foi les obligations qui lui incombent par traités auxquels il est partie.*

(2) *Les traités ratifiés par le Parlement, conformément à la loi, font partie du droit interne.*

(3) *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. »*

Article 20 — « Les traités internationaux portant sur les droits de l'homme :

(1) Les dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés des citoyens seront interprétées et appliquées en concordance avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, avec les pactes et les autres traités auxquels la Roumanie est partie.

(2) En cas de non-concordance entre les pactes et les traités portant sur les droits fondamentaux de l'homme, auxquels la Roumanie est partie, et les lois internes, les réglementations internationales ont la primauté, sauf le cas des dispositions plus favorables prévues par la Constitution ou les lois internes. »

L'interprétation corroborée des deux dispositions constitutionnelles permet de conclure les principes suivants :

- l'engagement pris par l'État roumain de remplir **correctement et de bonne foi** les obligations qui lui incombent des traités auxquels il est partie ;
- les actes ou les traités internationaux étant ratifiés par le Parlement de la Roumanie, ils deviennent **des règles nationales, de droit interne** ;
- **la suprématie de la Constitution de la Roumanie par rapport au droit international**: la Roumanie ne peut ratifier un traité international qui contient des dispositions contraires à la Constitution qu'après la révision préalable de la Loi fondamentale nationale ;
- l'interprétation et l'application des dispositions constitutionnelles sur les droits et les libertés des citoyens s'effectuent **en concordance** avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, les pactes et les autres traités auxquels la Roumanie est partie ;
- *en matière des droits de l'homme*, le conflit entre un traité international auquel la Roumanie est partie et le droit interne est résolu en faveur du **traité international que si celui-ci comprend des règles plus favorables**.

1. 3. 1. Une réglementation particulière dans la Constitution de la Roumanie reçoit **le rapport entre le droit interne et le droit de l'Union européenne** qui est établi à l'article 148, paragraphes (2) et (4), selon lequel : « (2) Suite à l'adhésion, les dispositions des traités constitutifs de l'Union européenne, ainsi que les autres réglementations communautaires à caractère obligatoire, ont priorité devant les dispositions contraires contenues dans les lois internes, dans le respect des dispositions de l'acte d'adhésion. [...] »

(4) Le Parlement, le Président de la Roumanie, le Gouvernement et l'autorité judiciaire garantissent l'accomplissement des obligations résultées de l'acte d'adhésion et des dispositions du paragraphe (2). »

Par une jurisprudence constante, la Cour établit qu'elle n'a pas compétence pour « analyser la conformité d'une disposition de droit interne avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne au regard de l'article 148 de la Constitution. Une telle compétence, à savoir celle de déterminer s'il y a une contrariété entre la loi nationale et le Traité, appartient à l'instance judiciaire, qui, pour arriver à une conclusion correcte et légale, d'office ou sur demande de la partie, peut formuler une question préjudicielle au sens de l'article 267 du Traité devant la Cour de justice de l'Union européenne. Dans le cas où la Cour Constitutionnelle s'estimerait compétente pour statuer sur la conformité de la législation nationale avec celle européenne, on arriverait à un éventuel conflit de compétences entre les deux instances judiciaires, ce qui, à ce niveau, est irrecevable. »

Dans tous les cas, par les notions « lois internes » et « droit interne », la Cour a eu en vue exclusivement la législation infraconstitutionnelle, la Constitution préservant la position hiérarchique supérieure en vertu de l'article 11, paragraphe (3) de la Loi fondamentale.

1. 3. 2. La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle a connu une évolution en cette matière : considérant qu'il n'y a aucun législateur positif et aucune instance judiciaire avec la compétence pour interpréter et appliquer le droit européen aux litiges entamant les droits subjectifs des citoyens, la Cour remarque que la référence à une règle de droit européen dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, par l'article 148, paragraphe (2) et (4) de la Constitution de la Roumanie, implique une conditionnalité cumulative : d'une part, cette règle doit être suffisamment claire, précise et non équivoque par elle-même ou sa signification ait été établie de manière claire, précise et sans équivoque par la Cour de justice de l'Union européenne et, d'autre part, la règle doit se limiter à un certain degré d'importance constitutionnelle, de sorte que son contenu normatif soutienne la possible violation par la loi interne de la Constitution - la seule règle directe de référence dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. Dans une telle hypothèse la démarche de la Cour Constitutionnelle est distincte de la simple application et interprétation de la loi, compétence qui appartient aux instances judiciaires et aux autorités administratives, ou des éventuelles questions relevant de la politique législative promue par le Parlement ou le Gouvernement, selon le cas.

Compte tenu de la conditionnalité cumulative énoncée, il appartient à la Cour Constitutionnelle d'appliquer dans le cadre du contrôle de constitutionnalité les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ou de formuler elle-même des questions préjudicielles en vue d'établir le contenu de la règle européenne. Une telle attitude relève de la coopération entre l'instance constitutionnelle nationale et celle européenne, ainsi que du dialogue judiciaire entre celles-ci, sans soulever des questions liées à établir des hiérarchies entre ces instances.

1. 3. 3. Par ailleurs, dans la pratique de l'instance constitutionnelle il y avait des cas où elle a été saisie du contrôle de constitutionnalité de lois internes transposant en droit interne des actes de l'Union européenne (directives). Citons à titre d'exemple la Loi n° 298/2008 sur la conservation des données générées ou traitées par les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et portant modification de la Loi n° 506/2004 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 780 du 21 novembre 2008, qui a transposé en droit interne la Directive n° 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 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 2002/58/CE. À la suite du contrôle de constitutionnalité déclenché par l'invocation d'une exception d'inconstitutionnalité, la loi a été déclarée inconstitutionnelle par la Décision de la Cour Constitutionnelle n° 1.258 du 8 octobre 2009, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 798, du 23 novembre 2009. Par la décision rendue, la Cour a constaté que la Loi n° 298/2008, en reprenant les réglementations de la directive, établissait la règle de la retenue permanente des données à caractère personnel pendant une durée de 6 mois à compter de leur interception. Or, en matière des droits personnels, tels que le droit à la vie intime et la liberté d'expression, ainsi que du traitement des données à caractère personnel, la règle unanimement reconnue est celle de garantir et de respecter ces droits, à savoir la confidentialité, l'État ayant, dans ce contexte, des obligations négatives d'abstention, afin d'éviter autant que possible son ingérence dans l'exercice du droit ou de la liberté. Toutefois, l'obligation de conservation des données réglementée par la loi, à titre d'exception ou de dérogation au principe de protection des données à caractère personnel et de leur confidentialité, par sa nature, son étendue et sa portée, anéantit ce principe.

En procédant au contrôle de la constitutionnalité sur la loi transposant la directive européenne, la Cour Constitutionnelle réalise indirectement un contrôle de constitutionnalité de l'acte de l'Union européenne, en le privant d'effets juridiques sur le territoire national.

À noter que, par la suite, la Directive 2006/24/CE a été déclarée invalide par l'Arrêt du 8 avril 2014 de la Cour de justice de l'Union européenne, rendu dans les affaires jointes C-293/12 - Digital Rights Ireland LTD contre Minister for Communicatio, Marine and natural Resources et autres et C-594/12 - Kartner Landesregierung et autres. Par son arrêt, la cour européenne a constaté que la directive à l'examen violait les dispositions des articles 7, 8 et de l'article 52, paragraphe (2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui consacrent le droit au respect de la vie privée, le droit à la protection des données à caractère personnel et le principe de proportionnalité.

2. Quel est le rapport interne entre les principes constitutionnels ? Existe-t-il une hiérarchie parmi ces principes ? Quelle est l'approche de la cour constitutionnelle dans l'instauration de la hiérarchie au sein de la constitution ? Peut-on conclure que la jurisprudence de la cour constitutionnelle attribue le statut supérieur aux certains principes constitutionnels à comparer aux autres dispositions de la loi fondamentale ?

2. 1. Comme déjà indiqué dans la Section 1.1., les règles constitutionnelles couvrent les trois types de relations sociales fondamentales dans l'état, sans établir une hiérarchie juridique dans le cadre de la Constitution. *Toutes les règles constitutionnelles, indépendamment de l'objet réglementaire, ont la même autorité contraignante et s'imposent avec la même force juridique.* D'une manière générale, les règles ne contiennent pas d'antinomies susceptibles de générer des conflits d'application, de sorte que leurs destinataires sont tenus de les respecter scrupuleusement, *sans invoquer la prééminence d'un principe de préférence à un autre.* Le rôle d'assurer l'équilibre, l'interprétation et l'application uniforme de la Constitution incombe à la Cour Constitutionnelle, qui, dans l'exercice de ses attributions légales, a pour rôle de garantir le respect de la suprématie de la Loi fondamentale.

Dans le cadre des **droits fondamentaux** que la Constitution de la Roumanie consacre, en fonction de leur contenu matériel, on peut distinguer, classer, mais sans hiérarchiser, les catégories suivantes : *les droits principes* (l'universalité des droits, l'égalité, la non-rétroactivité de la loi, le libre accès à la justice), *les inviolabilités* (le droit à la vie et à l'intégrité physique et psychique, la liberté individuelle, le droit à la défense, la libre circulation, la vie intime, familiale et privée, le secret de la correspondance, l'inviolabilité du domicile), *les droits et les libertés sociales, économiques et culturelles* (le droit à l'éducation, le droit de travailler, le droit de propriété, le droit au mariage, accès à la culture, etc.), *les droits exclusivement politiques* (le droit de vote, le droit d'éligibilité), *les droits et libertés sociales-politiques* (la liberté de conscience, la liberté d'expression, le droit d'association, le droit de réunion, etc.), *les droits garanties* (le droit de pétition, le droit de la personne lésée par une autorité publique).

Dans sa jurisprudence, la Cour a jugé que les droits fondamentaux consacrés par la Constitution n'avaient pas une existence abstraite, s'exerçant en corrélation et liaison avec les autres dispositions constitutionnelles. En outre, les dispositions de la Constitution doivent être interprétées de manière systématique et en tenant compte de leur finalité spécifique, sans que l'une de celles-ci soit rendue absolue, jusqu'à l'élimination des autres tout aussi importantes. Dans cette perspective, la Cour a distingué dans le contenu de la Loi fondamentale deux catégories de droits, à savoir *droits absolus* (par exemple, le droit à la vie et à l'intégrité physique et psychique), auxquels les autorités de l'État ne peuvent en aucun cas porter atteinte, et *droits relatifs*, dont l'exercice peut être restreint dans le respect de certaines conditions. Citons à titre d'exemple la Décision n° 356 du 25 juin 2014, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 691 du 22 septembre 2014, où la Cour s'est prononcée sur la constitutionnalité des

dispositions introduisant dans la législation roumaine l'institution de la *confiscation élargie*, constatant que la présomption d'acquisition légale de la propriété, consacrée par la règle constitutionnelle de l'article 44, est une présomption réfrangible, car elle constitue une garantie du droit de propriété, qui est un droit relatif, et non pas absolu.

2. 2. Un cas atypique dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle est la *Décision n° 511 du 12 décembre 2013*, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 75, du 30 janvier 2014, par laquelle l'instance constitutionnelle, en effectuant le contrôle sur la solution législative qui concerne la déclaration de l'imprescriptibilité de l'exécution des peines principales en cas d'infractions d'homicide et d'infractions intentionnelles, suivies par la mort de la victime, statue que, compte tenu de la gravité de l'atteinte apportée aux valeurs sociales préservées par leur incrimination, elle annonce la nécessité d'une réponse ferme de l'État, un besoin de justice qui ne s'éteint pas par le simple écoulement du temps à partir de la date où elles sont commises. Le droit à la vie est un attribut inaliénable de la personne et représente la valeur suprême dans la hiérarchie des droits de l'homme, puisqu'il est un droit sans lequel l'exercice des autres droits et libertés garanties par la Constitution et par les instruments internationaux de protection des droits fondamentaux serait illusoire, ce qui détermine le caractère axiologique de ce droit, qui comprend à la fois un droit subjectif et une fonction objective, celle de principe directeur de l'activité de l'État, ce dernier ayant l'obligation de protéger le droit fondamental à la vie de la personne. Dans une telle situation, le législateur a eu à choisir entre le principe de la sécurité des rapports juridiques et l'équité juridique, les deux éléments fondamentaux de l'État de droit. Étant à la charge du législateur de décider quel principe reçoit la prévalence, celui-ci, sans ingérence arbitraire et prenant en compte la valeur absolue du droit à la vie consacré à l'article 22, paragraphe (1) de la Constitution de la Roumanie, a opté pour l'application immédiate des dispositions en matière de prescription, plus sévères, y compris pour des infractions commises antérieurement, pour lesquelles le délai de prescription de l'exécution de la peine n'a pas été encore atteint. Cela étant, la Cour a constaté que le choix du législateur de réglementer l'imprescriptibilité de l'exécution des peines principales en cas d'infractions d'homicide et d'infractions intentionnelles suivies par la mort de la victime pour lesquelles, à la date de l'entrée en vigueur des dispositions légales critiquées, le délai de prescription de l'exécution n'a pas été atteint, n'avait pas pour conséquence un préjudice constitutionnel pertinent.

3. Comment on procède aux amendements de la constitution dans votre juridiction ? Quelle procédure d'amendements constitutionnels est prévue par la loi fondamentale ? Comment a été établie initialement la constitution et prévoit-elle l'existence explicite des dispositions immuables (éternelles) ? Y a-t-il une différence entre la mode de l'adoption initiale de la constitution et la 3 procédure existante des amendements à la loi fondamentale ? Est-ce que dans votre juridiction il y a eu des moments où les principes constitutionnels avaient subi des changements ? Si oui, quelles raisons avaient justifié ces changements ?

3. 1. La Constitution d'un État traduit nécessairement l'état du développement d'une société, étant le résultat de la volonté populaire dans un moment historique, conditionné par les réalités politiques, sociales, économiques et culturelles de cette communauté. Cette loi est viable tant qu'elle fournit le cadre juridique stable pour la société, aussi longtemps que les citoyens se retrouvent dans les valeurs de celle-ci, les respectent et leur assurent la continuité.

3. 2. La Constitution de la Roumanie a été adoptée lors de la séance du 21 novembre 1991 de l'Assemblée constituante, organisme élu, au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé, aux fins de l'élaboration de la Loi fondamentale. La Constitution est entrée en vigueur à la suite de l'approbation par le référendum national du 8 décembre 1991 (qui, par la suite, est devenu la fête nationale de la Constitution). L'Assemblée constituante a été dissoute après

l'adoption de la Constitution, qui a constitué la base juridique pour l'organisation des élections libres et démocratiques pour le nouveau Parlement de la Roumanie.

3. 3. La révision de la Constitution s'impose chaque fois qu'elle ne correspond plus aux exigences de la société, étant un exercice démocratique d'adaptation des règles juridiques aux nouvelles valeurs de celle-ci. Selon le principe de la symétrie juridique, le pouvoir constituant qui adopte une constitution (le constituant originaire) peut la modifier selon les règles fixées dans le contenu de la constitution qui est modifiée (le constituant dérivé).

La Constitution de la Roumanie contient des règles expresses (Titre VII -La Révision de la Constitution) sur les limites procédurales et les limites matérielles de lois modificatives. Ce sont les suivantes :

- Article 150 - « *L'initiative de la révision :*

(1) La révision de la Constitution peut être engagée à l'initiative du Président de la Roumanie, sur la proposition du Gouvernement, d'un quart au moins du nombre des députés ou des sénateurs, ainsi que d'au moins 500.000 citoyens ayant le droit de vote.

(2) Les citoyens qui prennent l'initiative de la révision de la Constitution doivent provenir de la moitié au moins des départements du pays, et dans chacun de ces départements ou dans la municipalité de Bucarest, 20.000 signatures au moins doivent être enregistrées à l'appui de cette initiative. »

- Article 151 - « *La Procédure de révision :*

(1) Le projet ou la proposition de révision doit être adoptée par la Chambre des Députés et par le Sénat, à une majorité d'au moins deux tiers du nombre des membres de chaque Chambre.

(2) Si un accord n'est pas obtenu par la procédure de médiation, la Chambre des Députés et le Sénat, en séance commune, décident par un vote d'au moins trois quarts du nombre des députés et des sénateurs.

(3) La révision est définitive après son approbation par référendum, organisé dans un délai maximum de 30 jours à compter de la date de l'adoption du projet ou de la proposition de révision.»

- Article 152 - « *Les Limites de la révision :*

(1) Les dispositions de la présente Constitution sur le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, la forme républicaine de gouvernement, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle ne peuvent pas faire l'objet de la révision.

(2) De même, ne peut être réalisée aucune révision qui aurait pour résultat la suppression des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des citoyens ou de leurs garanties.

(3) La Constitution ne peut pas être révisée pendant la durée de l'état de siège ou de l'état d'urgence, ni en temps de guerre. »

3. 3. 1. En termes de la **procédure de révision**, la Constitution de la Roumanie entre dans la catégorie des constitutions rigides, puisque tout acte législatif modificatif doit passer par une procédure spéciale, dérogeant à la procédure législative habituelle. Ainsi, les dispositions des articles 150, 151 et de l'article 152, paragraphe (3) de la Constitution de la Roumanie établissent les conditions d'adoption d'une loi de révision :

i) l'initiative de révision appartient aux suivants *sujets de droit* :

- *le Président de la Roumanie*, sur proposition du Gouvernement ;
- *au moins un quart des députés ou des sénateurs* (le Parlement de la Roumanie fonctionne en système bicaméral : la Chambre des Députés et le Sénat) ;
- *au moins 500.000 citoyens* ayant le droit de vote (âgés plus de 18 ans), qui proviennent d'au moins la moitié des départements du pays (la Roumanie est organisée de manière administrative-territoriale en 41 comtés et la municipalité-capitale Bucarest, ayant un statut similaire du comté), et dans chacun de ces comtés ou dans la municipalité de Bucarest doivent être enregistrées au moins 20.000 signatures en faveur de l'initiative de révision ;

ii) la Constitution ne peut être révisée lors de l'état de siège ou de l'état d'urgence ni en temps de guerre (*les limites temporelles de la révision*) ;

iii) la proposition de révision est *débatue successivement dans chacune des Chambres du Parlement et est adoptée au vote de la majorité qualifiée* : au moins 2/3 du nombre des membres de chaque Chambre ;

iv) si la seconde Chambre adopte la loi dans une rédaction différente de celle approuvée par la première Chambre, le Président de la Chambre des Députés et le Président du Sénat entameront la *procédure de médiation* ; si ce chemin ne parvient pas à un accord, les deux Chambres, en réunion conjointe, statuent avec le vote d'au moins 3/4 du nombre des députés et des sénateurs ;

v) dans un délai de 30 jours à compter de la date d'adoption de la loi de révision, le Gouvernement organise *le référendum portant approbation de la loi* ;

vi) la loi de révision de la Constitution *entre en vigueur* à la date de sa publication au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, de la décision de la Cour Constitutionnelle de confirmation des résultats du référendum.

3. 3. 2. Bien que, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les règles constitutionnelles se caractérisent par une force juridique égale, la Constitution distingue dans le cadre de ses limites de révision une série de ***valeurs sociales, immuables et péremptoires, qui ne peuvent pas être soumises à une modification constitutionnelle***, à savoir : *le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, la forme républicaine de gouvernement, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle*. Indirectement, dans l'actuel régime constitutionnel de Roumanie, par l'interdiction que la Constitution même énonce, ces valeurs acquièrent une valeur supérieure, extrajuridique, expression d'un idéal national. Toutes ces ***limites matérielles/substantielles*** figurent dans l'article 152, paragraphe (1) de la Constitution.

3. 4. La Constitution de la Roumanie de 1991 a été modifiée et complétée, une seule fois, par la Loi de révision n° 429/2003, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 758 du 29 octobre 2003, approuvée par le référendum national des 18 et 19 octobre 2003 et est entrée en vigueur le 29 octobre 2003, date de la publication au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 758 du 29 octobre 2003 de l'Arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 3 du 22 octobre 2003 pour confirmer le résultat du référendum national. Le but de l'initiative de révision a été l'adoption des règles constitutionnelles nécessaires à l'adhésion de la Roumanie aux traités constitutifs de l'Union européenne et au traité de l'Atlantique Nord, en accord avec les dispositions de l'article 11, paragraphe (3) de la Constitution en vigueur.

4. Est-ce que la procédure des amendements de la constitution doit être sujette à l'étude minutieuse de la part de la cour ou doit rester une prérogative exclusive des acteurs politiques ? Quelle opinion légale domine dans ce domaine parmi les chercheurs universitaires et autres groupes sociétaux dans votre juridiction ?

Le respect de la procédure d'adoption des lois de révision de la Constitution est soumis au contrôle de constitutionnalité effectué par la Cour Constitutionnelle de la Roumanie, la compétence de vérification des lois constitutionnelles étant la seule compétence qui s'exerce d'office, selon l'article 146, point a), deuxième phrase et point l) et l'article 146, point i) de la Constitution de la Roumanie. Le contrôle effectué par la Cour Constitutionnelle s'effectue en trois étapes :

i) *le contrôle de constitutionnalité de l'initiative de révision* : la vérification du respect des dispositions de l'article 150 de la Constitution relatives aux sujets de droit ayant compétence dans ce domaine (présentées ci-dessus au point 3) et des dispositions de l'article 152, paragraphe (3) de la Constitution qui consacrent l'interdiction de la révision de la Loi fondamentale pendant la durée de l'état de siège ou de l'état d'urgence, ni en temps de guerre ;

ii) *le contrôle de constitutionnalité de la loi de révision adoptée par le Parlement* : la vérification du respect de la conformité des dispositions de l'article 151 relatives à la procédure parlementaire d'adoption des lois constitutionnelles ;

iii) *la confirmation du résultat du référendum national portant approbation de la loi de révision* : veiller au respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum.

Les actes juridictionnels que la Cour Constitutionnelle prononce dans les trois étapes de la procédure d'adoption de la loi constitutionnelle (2 décisions et un arrêt) sont généralement contraignants et n'ont qu'un effet pour l'avenir, à compter de la date de la publication au Moniteur officiel de la Roumanie.

Considérant que la compétence exclusive de la Cour Constitutionnelle de vérifier, sous des angles expressément délimités par la Loi fondamentale, les lois de révision de la Constitution, a été établie, dès 1991, par l'Assemblée constituante originaire, en Roumanie n'a pas été discuté, dans le milieu universitaire ou de la société civile, un éventuel conflit positif de compétences entre l'instance constitutionnelle et les acteurs politiques impliqués dans le processus de décision.

5. Est-ce que la constitution de votre juridiction prévoit la possibilité du contrôle constitutionnel de l'amendement constitutionnel ? Si oui, qui parmi les sujets légaux peut saisir la cour constitutionnelle pour la récusation de l'amendement constitutionnel dans la loi fondamentale ? Quelle est la procédure légale de jugement (de la constitutionnalité de l'amendement) dans ce cas ?

5. 1. La Constitution de la Roumanie prévoit, outre le contrôle de la procédure d'ouverture, respectivement de la d'adoption de l'acte normatif (*le contrôle des limites procédurales*), le contrôle du contenu normatif de l'initiative de révision, respectivement de la loi adoptée par le Parlement de la Roumanie (*le contrôle des limites matérielles*). Les deux types de contrôle de constitutionnalité sont effectués simultanément, dans les deux premières étapes, présentées ci-dessus à la Section 4, points i) et ii). La base constitutionnelle du contrôle du contenu normatif est constituée par les dispositions de l'article 152, paragraphes (1) et (2) de la Constitution régissant les limites matérielles de la révision à savoir : le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, la forme républicaine de gouvernement, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle. De même,

aucune révision ne peut être faite si elle entraîne la suppression des droits et des libertés fondamentales des citoyens ou des garanties de ces droits.

Comme indiqué précédemment, le contrôle des lois de révision de la Constitution est effectué par la Cour Constitutionnelle, d'office, sans qu'il y ait besoin d'une saisine de la part de sujets qui formulent des critiques sur le contenu de l'acte normatif ou sur la procédure couverte par la loi constitutionnelle. En d'autres termes, ***la Cour Constitutionnelle a l'obligation de vérifier toutes les modifications proposées par les promoteurs de la loi de révision, c'est-à-dire tous les amendements adoptés par le Parlement et de se prononcer sur le respect des dispositions constitutionnelles qui prévoient les limites de la révision.***

5. 2. Devant la Cour Constitutionnelle, ***la procédure de contrôle de la constitutionnalité*** des initiatives de révision de la Constitution, respectivement de la loi de révision est prévue par les articles 20-23 de la Loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle et est menée d'office, comme suit :

i) *avant la saisine du Parlement* pour l'ouverture de la procédure législative de révision de la Constitution, l'initiative de révision, accompagnée de l'avis du Conseil législatif, est déposée auprès de la Cour Constitutionnelle, laquelle est tenue, dans les 10 jours, de se prononcer sur le respect des dispositions constitutionnelles en la matière. À la réception de la proposition législative, le Président de la Cour désigne un juge-rapporteur et fixe le délai de jugement. La Cour Constitutionnelle statue sur l'initiative de révision à la majorité des 2/3 du nombre des juges. La décision de la Cour est communiquée à ceux qui sont à l'origine de la proposition législative ou, le cas échéant, à leur représentant, qui vont la présenter au Parlement uniquement avec la décision de la Cour Constitutionnelle ;

ii) *après l'adoption de la loi de révision de la Constitution par le Parlement*, dans un délai de 5 jours à compter de son adoption, la Cour Constitutionnelle statue sur celle-ci. En conséquence, à la réception de la loi, le Président de la Cour désigne un juge-rapporteur et fixe le délai de jugement, la Cour statuant sur la loi de révision à la majorité des 2/3 du nombre des juges. La décision constatant le non-respect des dispositions constitutionnelles relatives au processus de révision est envoyée à la Chambre des Députés et au Sénat, en vue du réexamen de la loi de révision de la Constitution, pour la mettre en accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle.

5. 3. Les effets des décisions rendues par la Cour Constitutionnelle. Si, à la suite de vérifications, on constate la violation des interdictions prescrites par la Loi fondamentale, la Cour rend ***une décision déclarant inconstitutionnelle l'initiative de révision, avec comme conséquence le renvoi de l'acte au promoteur pour remédier les vices constatés*** (au cours de la première étape du contrôle), respectivement ***une décision déclarant inconstitutionnelle la loi de révision adoptée par le Parlement, avec comme conséquence le renvoi de celle-ci au forum législatif pour la mettre en accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle*** (au cours de la deuxième étape du contrôle). Les décisions de la Cour sont contraignantes et ont pour effet de mettre un terme à la procédure de révision au stade où elles sont prononcées, si elles ne sont pas respectées par les sujets de droit, à savoir les autorités auxquelles elles sont destinées.

Si, à la suite des vérifications, on constate le respect des dispositions constitutionnelles relatives aux limites de la révision, la Cour rend une décision constatant la constitutionnalité de l'initiative de révision et, ensuite, une décision sur la constitutionnalité de la loi de révision adoptée par le Parlement, conformément à l'article 151, paragraphe (3) de la Constitution, étant organisé le référendum national pour approbation.

6. Est-ce que la cour constitutionnelle est autorisée de vérifier la constitutionnalité de l'amendement de la loi fondamentale sur des aspects substantiels ou est-ce qu'elle est limitée par l'étude de la question au niveau procédurale ? En absence du pouvoir explicite constitutionnel, est-ce que la cour constitutionnelle a jamais évalué ou interprété un amendement constitutionnel ? Sur quoi est fondée la position de la cour constitutionnelle? Existe-t-il un précédent où la cour constitutionnelle détaille son pouvoir du contrôle judiciaire des amendements constitutionnels du point de vue substantiel ou procédural ? Quel est le résultat légal de la décision de la cour constitutionnelle quand elle considère que l'amendement constitutionnel est non approprié à la constitution ? Prière de citer des exemples de la jurisprudence de la cour constitutionnelle.

6. 1. Comme nous l'avons relevé précédemment, aux Sections 4 et 5, la Cour Constitutionnelle de la Roumanie a la compétence de vérifier les lois de révision de la Constitution, tant du point de vue procédural que du point de vue matériel. *La base juridique de cette attribution est la Constitution même [l'article 146, points a) et l), ainsi que la Loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle (les articles 19-23)].*

Après l'adoption de la Constitution de la Roumanie, en novembre 1991, la Loi fondamentale a fait l'objet de six initiatives de réforme. La seule qui a parcouru la procédure complète a été la révision engagée en 2003 qui visait à modifier les règles constitutionnelles en vue de l'intégration euro-atlantique de la Roumanie (voir la Section 3. 4.). Toutes les autres initiatives se sont bloquées dans la procédure parlementaire, après le prononcé de la décision de la Cour Constitutionnelle dans la première étape, celle du contrôle de l'initiative de révision.

6. 2. Pertinentes pour notre étude sont les suivantes décisions de l'instance constitutionnelle :

- *Décision n° 799 du 17 juin 2011* (publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 440, du 23 juin 2011), sur le projet de loi relatif à la révision de la Constitution de la Roumanie, lancé par le Président de la Roumanie, sur proposition du Gouvernement. La Cour a constaté que la proposition législative sur la révision de la Constitution de la Roumanie a été engagée dans le respect des limites procédurales, mais a retenu son inconstitutionnalité, à savoir une violation des limites matérielles concernant 5 des modifications proposées (les modifications concernaient la suppression d'une garantie du droit de propriété, de certains droits fondamentaux de la personne occupant une dignité humaine, du libre accès à la justice, la violation de l'indépendance de la justice). La Cour a soumis à l'attention du Président de la Roumanie des observations relatives à plusieurs dispositions du projet de loi de révision de la Constitution.

- *Décision n° 80 du 16 février 2014* (publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 246 du 7 avril 2014) sur la proposition législative de révision de la Constitution, signée par un nombre de 108 sénateurs et 236 députés. La Cour a constaté que la proposition législative sur la révision de la Constitution de la Roumanie a été engagée dans le respect des limites procédurales, mais a retenu son inconstitutionnalité, à savoir une violation des limites matérielles de la révision concernant 26 des modifications proposées (à titre d'exemple, nous rappelons les modifications qui visaient : l'instauration de la possibilité des représentants légaux des minorités nationales d'établir, selon le statut des minorités nationales adopté par la loi, organes propres de décision et exécutifs ; les atteintes aux droits fondamentaux : le droit à la défense dans le cadre d'un procès pénal, le secret de la correspondance, les conditions et les limites du droit de propriété, la suppression de la protection spéciale dont bénéficient les personnes handicapées, l'élimination de la réparation intégrale du dommage subi par la personne lésée par une autorité publique ; l'autonomie des universités ; le statut des députés et sénateurs ; les rapports entre le Président de la Roumanie et le Parlement ; l'augmentation du nombre des représentants de la société civile au sein des membres du

Conseil supérieur de la magistrature ; les compétences de la Cour Constitutionnelle). La Cour a également soumis au Parlement ses observations sur la suppression de certaines modifications proposées, sans les déclarer inconstitutionnelles, sur la reformulation de certaines propositions de modification, la requalification de la systématisation de l'acte normatif.

- À la date de la rédaction de ce rapport, est en cours la procédure relative à une nouvelle initiative de révision de la Constitution visant à modifier les règles constitutionnelles en matière de mariage, au sens de la réglementation expresse du mariage entre un homme et une femme. La procédure a été engagée par des citoyens et a été vérifiée par la Cour Constitutionnelle qui, par la Décision n° 580 du 20 juillet 2016, non encore publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, a constaté le respect des limites procédurales et matérielles de la révision, de sorte que la proposition de révision a été présentée pour débat au Parlement.

7. Est-ce que dans votre juridiction on voit la tendance du renforcement de l'autorité constitutionnelle, en particulier l'extension du pouvoir de la cour constitutionnelle pour la vérification des amendements de la loi fondamentale ? Est-ce que les chercheurs universitaires et autres groupes sociétaux soutiennent un telle approche ? Dans ce cas comment s'effectue le contrôle judiciaire ? Est-ce que l'expansion ou la reconnaissance de l'autorité de la cour constitutionnelle va encourager la réalisation des objectifs constitutionnels ou au contraire va menacer leur viabilité ? Quelle est la discussion existante dans votre juridiction ?

En Roumanie, la Cour Constitutionnelle exerce ses compétences dans le cadre et les limites prévues par la Constitution et par la loi d'organisation et de fonctionnement. L'autorité des décisions rendues par l'instance constitutionnelle est indiscutable, celles-ci s'imposant avec *force de loi* dans le système normatif et juridictionnel roumain. Considérant que le fondement sur lequel la Cour fonde les compétences et la force juridique de ses actes est la loi suprême de l'État, aucune autorité publique ne remet pas en cause le caractère définitif et généralement contraignant des décisions de cette instance.

Par ailleurs, rien ne saurait générer une autorité plus forte que sa bonne foi dans l'interprétation et l'application des règles constitutionnelles, la force et la cohérence des arguments juridiques, la censure des tendances activistes, la clarté et la prévisibilité des solutions prononcées. Ce sont les raisons pour lesquelles, bien que parfois la Cour Constitutionnelle est accusée d'autoritarisme et d'activisme, étant critiquée publiquement pour les solutions prononcées, en particulier par les milieux politiques, l'accès à l'instance constitutionnelle est considéré comme un facteur d'équilibre dans la société et un remède aux excès du pouvoir législatif, ses décisions étant reçues avec confiance par les citoyens et par les autorités de l'État.

Heureusement, *le cadre normatif roumain légal et constitutionnel relatif aux compétences de la Cour est clair, prévisible et généreux*, de sorte que l'instance constitutionnelle n'a pas eu besoin de créer par voie jurisprudentielle des débouchés pour traiter les demandes dont elles est saisie (par conséquent, il n'a pas non plus été le cas de créer des problèmes au niveau du milieu académique, universitaire ou au niveau de la société civile dans le sens de soutenir certains prérogatives supplémentaires). Par conséquent, *le contrôle juridictionnel effectué par celle-ci est enraciné **exclusivement** dans la Constitution et la loi* qui, en lui déterminant les attributions, ont fait de la Cour Constitutionnelle une institution forte, indépendante, avec rôle de garant de la suprématie de la Loi fondamentale et, partant, des principes régissant un État de droit.