



Synthèse / Summary / Kurzfassung / резюме

ROUMANIE / ROMANIA / RUMÄNIEN / РУМЫНИЯ

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

Français / French / Französisch / французский

Le XVII^e Congrès de la Conférence des Cours Constitutionnelles Européennes

Le rôle des cours constitutionnelles dans l'assurance et l'application des principes constitutionnels

Résumé

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

Rapporteurs :

Conf. Univ. dr. Simona-Maya Teodoroiu

Juge

Professeur 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 Loi n° 47/1992 concernant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie distingue expressément entre « dispositions » et « principes » de la Constitution, comme fondement de la réalisation du contrôle de constitutionnalité. Par conséquent, la Cour Constitutionnelle distingue aussi, dans ses actes, entre la référence aux dispositions et, respectivement, principes de la Constitution. Ainsi que la Cour l'a jugé, la violation par la loi non seulement des textes, mais aussi des principes de la Constitution fait que la loi soit inconstitutionnelle.

2. Quels principes constitutionnels sont considérés comme organiques dans votre juridiction ? Est-ce qu'il existe des dispositions explicites dans la Constitution qui établissent les principes fondamentaux ? Existe-t-il une jurisprudence relative aux principes fondamentaux ? À quelle fréquence la Cour Constitutionnelle fait référence à ces principes ?

Titre I de la Constitution de la Roumaine est intitulé Principes généraux. Dans ce cadre, 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 (État national, souverain et indépendant, unitaire et indivisible, la forme républicaine de gouvernement de État de droit, démocratique et social, dans lequel la dignité de l'homme, les droits et les libertés des citoyens, ainsi que 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, le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, le principe de primauté de la Constitution et celui de légalité). 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 à 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). D'autres dispositions à caractère général inscrites, par exemple, au titre consacré aux droits, aux libertés et aux devoirs fondamentaux, sont retenues comme ayant valeur de principe, à savoir : l'universalité (article 15), l'égalité en droit (article 16), les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme (article 20), la limitation de l'exercice de droits ou de libertés (article 53). 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 », 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 (article 152 de la Constitution). Le respect de ces limites est examiné d'office par la Cour Constitutionnelle, lorsqu'il se prononce sur les initiatives de révision de la Constitution. Fréquemment, la Cour est saisie sur la violation, par les dispositions critiquées, des principes constitutionnels, et se prononce à cet égard, constatant le respect ou leur violation, le cas échéant.

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 ?

Dans sa jurisprudence, la Cour Constitutionnelle de la Roumaine a distingué entre « principes généraux », expressément régis au Titre I de la Constitution, et les principes qui se dégagent de l'entière réglementation de la loi fondamentale. En ce qui concerne cette dernière catégorie, un exemple d'évolution d'un principe constitutionnel implicite, qui a ensuite été consacré expressément à l'occasion de la révision de la Constitution, est celui de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. Ainsi, la Constitution de la Roumaine de 1991 n'a pas prévu expressément ce principe, mais a organisé les autorités selon les exigences de celui-ci. En conséquence, la Cour Constitutionnelle a invoqué souvent, dans ses décisions, 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 2004, de la Constitution de la Roumanie, 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. » En ce qui concerne la jurisprudence de ces dernières années de la Cour Constitutionnelle, elle comprend la consécration et l'élaboration de principes implicites tels que celui de loyauté constitutionnelles (d'une simple énonciation des concepts de « loyauté » et « comportement loyal », à la description détaillée des « règles de loyauté constitutionnelle » en tant que garantie du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs), celui de la sécurité des relations juridiques (qui a été façonné et développé, par voie jurisprudentielle, en raison, notamment, de la réception de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de

l'homme et de celle de la Cour de justice de l'Union européenne), ou de proportionnalité (étant établi à cet égard un test de proportionnalité que la Cour applique lors du contrôle de constitutionnalité).

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 principes de la Constitution. Lorsqu'elle vérifie 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 reçu sur le plan social et détermine la 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 juridique. Cela est dû au fait que les décisions et les arrêts que la Cour rend sont aussi définitives et généralement contraignants, quel que soit leur type (admission ou rejet), dans leur unité, c'est-à-dire tant en ce qui concerne le dispositif que les considérants. 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 reconnaît 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. 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, qui énumère des principes fondamentaux, lors de la présentation du Rapport de la Commission de rédaction du projet de la Constitution, il a été indiqué 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 public et de déterminer les attributs essentiels. Sur le caractère légal et le rôle de ces fondements, la Cour Constitutionnelle de la Roumanie a retenu, entre autres, que la réglementation constitutionnelle est soumise à des principes généraux, illustrant 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 développement de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique sont des valeurs suprêmes et sont garantis. Les principes généraux sont définis dans le contrôle de constitutionnalité comme représentant un ensemble de phrases directrices auxquelles se subordonnent la structure et le développement du système constitutionnel. Ainsi que la Cour l'a jugé, dans l'ensemble d'une loi fondamentale, les principes généraux constituent le cadre sur lequel se greffent toutes les autres règles, ce sens étant valorisé dans la réalisation du contrôle de constitutionnalité.

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 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 plaît, les exemples de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle.

Les principes expressément consacrés par la Loi fondamentale ou déduits par voie jurisprudentielle sont souvent invoqués dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie. Dans leur ensemble, un important développement 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 a été identifiée dans les dispositions de l'article 1, paragraphe (3) « la Roumanie est 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 ». Cette évolution particulière du principe de légalité dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle a été aussi réalisée par la réception, en vertu de l'article 20 de la Constitution, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme où il a été 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 d'accessibilité et de prévisibilité. Dans de nombreuses décisions, la Cour Constitutionnelle de la Roumanie a retenu que pour être compatible avec le principe de 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 compréhensible, 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 non équivoque, de manière à permettre à toute personne – qui, au besoin, peut faire appel à des conseils d'experts - d'adapter sa conduite et soit en mesure de prévoir, à un degré raisonnable les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé.

II. Les principes constitutionnels sont des normes supérieures? Il est possible d'établir une hiérarchie dans le cadre de la Constitution? Les dispositions constitutionnelles qui ne peuvent faire l'objet d'une révision (dispositions éternelles) et le contrôle de constitutionnalité des modifications apportées à la Constitution.

Rapporteurs : Senia Mihaela Costinescu,
Magistrat-assistant en chef

Daniel-Marius Morar,
Juge à la Cour Constitutionnelle

1. Les principes constitutionnels bénéficient d'une certaine prééminence par rapport à d'autres dispositions de la Loi fondamentale? Quel est l'avis juridique dominant tant sur le plan de la doctrine que dans la pratique sur l'attribution d'une valeur supérieure de certains principes constitutionnels en rapport avec d'autres dispositions de la Loi fondamentale?

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 inscription 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.

2. 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 accorde le statut supérieur aux certains principes constitutionnels à comparer aux autres dispositions de la Loi fondamentale ?

Toutes les règles constitutionnelles, indépendamment de l'objet réglementaire, ont la même autorité contraignante et s'imposent avec la même force juridique. 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.

3. Comment on procède aux amendements de la Constitution dans votre juridiction ? Quelle procédure d'amendements constitutionnels est prévue dans 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 le mode de l'adoption initiale de la constitution et la 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 ?

La Constitution de la Roumanie contient de règles expresses (Titre VIII - La révision de la Constitution) sur les limites procédurales et les limites matérielles de lois modificatives. La procédure de révision ne peut être engagée que par certains sujets de droit, la loi constitutionnelle doit être adoptée à la majorité de 2/3 du Parlement et approuvée par référendum. La Constitution distingue dans le cadre de ses limites de révision une série de valeurs sociales, immuables et péremptoires, qui ne peuvent pas faire être soumises à une modification constitutionnelle.

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 Roumaine, la compétence de vérification des lois constitutionnelles étant la seule compétence qui s'exerce d'office par celle-ci.

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 ?

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. La Cour 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.

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.

La Cour Constitutionnelle de la Roumaine 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 même 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). Jusqu'à présent, la Loi fondamentale a fait l'objet de six initiatives de réforme (la seule qui a parcouru la procédure complète), suite au contrôle de constitutionnalité, la Cour déclarant l'inconstitutionnalité de plusieurs propositions d'amendements.

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 ?

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 elle 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 certaines prérogatives supplémentaires).