SOUS LA DIRECTION DE
GENOVEVA VRABIE

LA COUR CONSTITUTIONNELLE – GARANT DE LA SUPRÉMATIE DE LA CONSTITUTION

Table ronde internationale
organisée par le Centre francophone de droit constitutionnel de
l'Université Mihail Kogălniceanu
et l'Association Roumaine de Droit Constitutionnel

Iași, le 24-25 mai 2013

INSTITUTUL EUROPEAN
2014

Sommaire

AVANT-PROPOS / 9

Genoveva VRABIE

AVONS-NOUS BESOIN D'UN GARDIEN DE LA CONSTITUTION?

CONSIDÉRATIONS SUR LA CRISE POLITIQUE ET

CONSTITUTIONNELLE ROUMAINE DE JUILLET 2012 / 13

Marius BALAN

LE GARDIEN OU LA PLUME ? LE RÔLE DE LA COUR SUPRÊME DU
CANADA DANS L'INTERPRÉTATION DE LA CONSTITUTION / 25

Patrick TAILLON

LES TRIBUNAUX ET LA GARANTIE DE LA SUPRÉMATIE DE LA
CONSTITUTION / 49

Simina TĂNĂSESCU

LE RÔLE DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE DANS L'ASSURANCE DE LA
SUPRÉMATIE DE LA CONSTITUTION / 57

Ramona Delia POPESCU

LA COUR CONSTITUTIONNELLE – GARANT DE LA SUPRÉMATIE DE
LA CONSTITUTION? / 73

Dircêo TORRECILLAS RAMOS

LA « DÉCONSTITUTIONNALISATION » DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE DE LA ROUMANIE / 79

Bianca SELEJAN-GUȚAN

LA COUR CONSTITUTIONNELLE – GARANT DE LA CONSTITUTION
OU DU DROIT EUROPÉEN? / 91

Tudorel TOADER, Marieta SAFTA

SUR LA NATURE DU RÉGIME POLITIQUE ROUMAIN. RÉFLEXIONS
SUR LA JURISPRUDENCE RÉCENTE DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE / 109

Radu CARP

LES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES GARANTES DE LA
SUPRÉMATIE DE LA CONSTITUTION: UNE ANALYSE COMPARÉE / 129

Sebhallah EL RHAZI

L'ÉTRANGE AVENTURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL
FRANÇAIS : D'UN CONSEIL NÉGLIGÉ VERS UNE COUR
CONSTITUTIONNELLE / 145

Didier MAUS

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, COUR SUPRÊME GARANTE DE LA
SUPRÉMATIE DE LA CONSTITUTION? / 151

Fabrice HOURQUEBIE

LE PRÉSIDENT DE LA V^{ÈME} RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, GARANT DE
LA SUPRÉMATIE DE LA CONSTITUTION / 157

Brigitte VINCENT

LE CHEF D'ÉTAT, GARDIEN DE LA SUPRÉMATIE DE LA
CONSTITUTION / 167

Artur ŁAWNICZAK

L'ODYSSÉE DU CONTRÔLE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE SUR
LES RÉOLUTIONS DU PARLEMENT ET DES DEUX CHAMBRES. IL
S'AGIT VRAIMENT DE LA GARANTIE DE LA SUPRÉMATIE DE LA
CONSTITUTION ? / 177

Dana APOSTOL TOFAN

LE GOUVERNEMENT ET LA SUPRÉMATIE DE LA CONSTITUTION EN
ROUMANIE / 185

Genoveva VRABIE

DISCUSSIONS SUR LES ORDONNANCES D'URGENCE ADOPTÉES PAR
LE GOUVERNEMENT ROUMAIN DANS LE DOMAINE DE LA LOI
ORGANIQUE / 195

Rodica Narcisa PETRESCU

IDENTITÉ CONSTITUTIONNELLE, UN CONCEPT NATIONAL ET SUPRANATIONAL / 207

Rainer ARNOLD

L'IDENTITÉ CONSTITUTIONNELLE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ENTRE NÉCESSITÉ ET SOUHAIT / 219

Fabian NICULAE

AUTEURS / 225

C'est la raison pour laquelle notre invitation a été adressée à de grands spécialistes provenant à la fois d'au-delà des frontières et de notre pays, que nous remercions vivement par cette voie et vers qui se dirigent nos vœux de longue vie afin de les voir revenir chez nous à l'occasion des débats sur d'autres problèmes essentiels du Droit constitutionnel et, implicitement, du droit européen.

Tout comme nous l'avons déjà fait lors des Tables Rondes antérieurement organisées par le Centre francophone de droit constitutionnel de l'Université « Mihai Kogălniceanu » de Iași et l'Association Roumaine de Droit constitutionnel, nous avons aussi envoyé un *bulletin des thèmes à choisir*, la thématique des discussions pouvant être élargie en fonction des propositions des participants habituels à cette manifestation scientifique annuelle. Il est remarquable dans ce contexte que les débats que nous avons organisés ont attiré des spécialistes de toute l'Europe, de l'Amérique du Nord, de l'Amérique du Sud, de l'Asie, etc. Nous avons proposé chaque fois des thèmes à large et général, qui ont tellement incité à des débats passionnés que bien des participants étrangers sont revenus en Roumanie trois, quatre ou cinq fois, alors qu'un collectif formé de participants Roumains en provenance de tous les grands centres universitaires du pays ne manque aucune édition de notre Table Ronde. C'est pour cette raison que l'un des professeurs souvent présents à Iași, un ami très cher de la Roumanie, a affirmé il n'y a pas

Avons-nous besoin d'un gardien de la Constitution? Considérations sur la crise politique et constitutionnelle roumaine de juillet 2012

Marius BALAN

La question de la suprématie de la loi ou de « nomos basileus », l'une des constantes de la pensée politique et juridique de tous les temps, acquiert à l'époque moderne un caractère tout particulier. La domination de la loi prend de nouvelles dimensions surprenantes dans le cas du Léviathan qui dispose d'un appareil bureaucratique et d'une armature institutionnelle à même de mettre en œuvre de manière vaste, massive et rigoureuse les décisions politiques des leaders.

Puisque la loi devient « pas une question de vérité, mais d'autorité » (Hobbes) ou « l'ordre du souverain accompagné de la menace d'une punition » (John Austin) le risque survient aussi que sa suprématie devienne une farce. La doctrine de l'État de droit ne pouvait se contenter de statuer la suprématie d'un acte de volonté d'un facteur politique de décision (qu'il soit le Parlement, le peuple ou la majorité des électeurs), concernant seulement le respect des formes et des procédures constitutionnelles d'expression de sa volonté.

Une des modalités d'éluder sinon de solutionner cette difficulté a été représentée par la dépersonnalisation de l'État et de la loi. Dans des périodes de normalité, on respecte les droits et les libertés individuelles, on applique les lois conformément à la Constitution, et l'État fonctionne de manière satisfaisante. On pourrait alors dire que la « loi » ou la « Constitution » est souveraine, que c'est la « suprématie de la loi » qui agit. Un dérapage politique ou une crise des institutions réclame parfois des interventions venues de l'extérieur du système. Pourrait-on anticiper ces interventions et les régler par la loi fondamentale? Quel organisme ou quelle personne (manifestant par cela une vocation de souverain) pourrait résoudre la crise, remédier la « défection » et rétablir l'ordre constitutionnel ? On pourrait appeler une telle personne « le gardien » de la Constitution.

Au-delà du contexte concret de l'époque, en ce qui concerne l'interprétation des dispositions de la Constitution de Weimar relatives aux pouvoirs exceptionnels du Président du Reich, la polémique déclenchée en 1930 entre

Carl Schmitt et Hans Kelsen est, en grande mesure, toujours actuelle¹. Selon Schmitt², un tel rôle ne pourrait revenir qu'au Président. Seule une personne concrète serait capable de juger qu'il s'agit d'une situation de crise, d'un état non-réglémentée et non-réglémentable et donc de décider souverainement sur les mesures à prendre. Celui-ci se situe en dehors de la Constitution, il la suspend temporairement mais sans la violer bien qu'il force ou qu'il viole certaines dispositions de celle-ci. Selon Kelsen³, on ne peut pas établir ou rétablir l'ordre que dans le cadre normatif de la loi fondamentale, dans les limites des compétences fixées par celle-ci. Il rejette l'approche de Schmitt, en affirmant que le concept même de Constitution de celui-ci n'est pas juridique, mais politique. Sous l'aspect juridique, une instance suprême ou une cour constitutionnelle est ou devrait être habilitée à solutionner les litiges de nature constitutionnelle.

En ce qui suit, nous allons analyser deux problèmes liés aux graves événements politiques de l'été 2012. Premièrement : pourrait-on qualifier de tentative de coup d'État la tentative du gouvernement disposant de la majorité parlementaire de forcer la destitution du Président Traian Băsescu? Une réponse positive à cette question (réponse qui, on va le voir, ne peut être donnée qu'avec réserves) mène à une deuxième question : quels sont les moyens constitutionnels capables de prévenir ou du moins de diminuer les probabilités qu'un tel incident arrive de nouveau. Enfin, une question d'intérêt général : dans quelle mesure pourrait-on éviter les dérapages anticonstitutionnels par la rédaction adéquate du texte de la loi fondamentale, compte tenu des évolutions récentes.

A la suite de la motion de censure adoptée le 27 avril 2012, une nouvelle majorité parlementaire s'est constituée⁴. L'Union Sociale-Libérale,

¹ Voir en ce sens Franz C. Mayer, *Wear sol der Ter der europäischen Verfassung sein*, dans „Archiv des öffentlichen Rechts”, vol. 129 (2004), Heft 3, pp. 411-435, accessible en ligne, en tant que « working paper » de L'Institut de Droit Constitutionnel Européen « Walter Hallstein », à l'adresse <http://www.whi-berlin.eu/documents/whi-paper2004.pdf>.

² Voir Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, dans « Archiv des öffentlichen Rechts », Vol. 16 (1929), pp. 161 et les suiv., étude parue ensuite dans le volume: *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1931.

³ Hans Kelsen, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, dans „Die Justiz”, Bd. VI (1930/31), repris dans Hans Kelsen, *Der Hüter der Verfassung*, édité par Robert Chr. Van Ooyen, Tübingen, Mohr (Siebeck), 2008.

⁴ À partir de 2004, la Roumanie a connu le phénomène de formation d'une majorité gouvernementale autre que la majorité parlementaire issue des élections. Les mécanismes par lesquels ce phénomène s'est produit sont en nombre de deux : (1) les partis ayant participé aux élections en coalition se « réorientent » (comme dans le cas de l'ancien Parti Humaniste Roumain, devenu ensuite le Parti Conservateur (PC), qui a abandonné son allié social-démocrate aux élections, pour former une majorité

constituée en février 2011¹, forme un nouveau gouvernement, sous la direction du social-démocrate Victor Ponta. La majorité USL est vite consolidée par le ralliement de l'UNPR (ex-partenaires de gouvernement dans le gouvernement démis) à la nouvelle majorité. Comme déjà arrivé dans la politique roumaine, la nouvelle majorité gouvernementale attire très vite un nombre de parlementaires de l'opposition, qui « migrent » vers un des partis de la coalition gouvernementale.

Peu après la conclusion de la session ordinaire du Parlement de la Roumanie (le 30 juin 2012), un « putsch constitutionnel » s'est déclenché par lequel, dans quelques jours seulement, on a opéré des dislocations majeures dans le cadre des autorités publiques. Toutes ces mesures ont eu un caractère concerté, visant la suspension et la destitution du président en fonction. Pour cela, on a éliminé tous les obstacles légaux et réglementaires qui auraient pu empêcher ou délayer le déroulement des événements.

Le premier pas a été de changer les présidents des deux chambres². Vu que par la suspension du Président de la Roumanie, devenait-il président intérimaire le président du Sénat (art. 98, alinéa (2) de la Constitution), et qu'à ce moment-là cette fonction était détenue par M. Vasile Blaga (le Parti Démocrate Libéral, d'opposition), remplacer celui-ci c'était le premier pas vers

gouvernementale avec le Parti National Libéral, le Parti Démocrate et l'Union Démocrate des Magyars de Roumanie ; (2) un nombre considérable de parlementaires d'un parti « migrent » vers un autre parti ou forment un parti dissident, s'alliant avec les adversaires du parti d'où ils proviennent. C'est le cas de la formation de la coalition gouvernementale de 2009, après la réélection du président Traian Băsescu. Certains parlementaires PSD et PNL ont alors « migré » vers le PDL, et un groupe de social-démocrates ont vite formé un nouveau parti de gauche : l'Union Nationale pour le Progrès de la Roumanie (UNPR). Ce dernier parti s'est réorienté, en avril 2012, vers ses anciens collègues, pour participer à la nouvelle majorité gouvernementale de 2012.

¹ Formée du PSD, PNL et PC, sous la coprésidence de Victor Ponta (le président du PSD) et de Crin Antonescu (le président du PNL). Cette formation a d'emblée annoncé que si elle gagne les élections ou qu'elle obtienne la majorité parlementaire, le premier deviendrait premier-ministre, tandis que le second serait le candidat de l'Union pour la fonction de Président de la Roumanie.

² La révocation s'est faite par la Décision du Sénat n° 24 du 3 juillet 2012 et respectivement la Décision de la Chambre des Député n° 25 du 3 juillet 2012 (publiées, les deux, dans le M.Of. n° 446 du 4 juillet 2012). Le fait qu'avec le président du Sénat on a révoqué également le président de la Chambre des Députés (Mme Roberta Anastase, PDL) est de moindre importance dans le scénario destiné à conduire au remplacement du Président de la Roumanie. Mais la révocation du président de la Chambre des Députés a accentué l'impression d'un coup de force destiné à remplacer en hâte toute l'équipe de dignitaires de premier rang de Roumanie et à conduire au contrôle total de l'État par l'USL.

faire remplacer le Président de la Roumanie par un politicien appartenant à la majorité gouvernementale. Deux problèmes distincts y surviennent :

- Si la révocation en tant que telle du président d'une Chambre était-elle possible, en base de la pratique politique antérieure, compte tenu de la jurisprudence en cette matière de la Cour Constitutionnelle ;
- Dans le cas où la révocation en elle-même était constitutionnelle, pourrait-elle se produire dans le but d'installer en tant que chef intérimaire de l'État, en conséquence de la suspension anticipée du Président de la Roumanie, un politicien désiré par la majorité parlementaire ?

En ce qui concerne la possibilité de révoquer les présidents des deux chambres, le texte constitutionnel est permissif. L'art. 64, alinéa (2), le dernier paragraphe, stipule que les membres des bureaux permanents des chambres (y compris leurs présidents) peuvent être révoqués avant l'expiration de leurs mandats respectifs¹. La Cour Constitutionnelle a toutefois interprété ces dispositions de manière très restrictive, en créant par la voie prétorienne une règle selon laquelle la révocation ne peut se faire que sur la demande de la formation politique dont le président de la chambre est le membre, ou comme sanction pour le non-respect de la loi ou du règlement de la chambre². En ce sens, elle a déclaré comme étant inconstitutionnelles les dispositions prévues par les règlements des chambres concernant la révocation des présidents de celles-ci³. Donc, une éventuelle décision de la Cour Constitutionnelle ayant

¹ Pour une interprétation plus restrictive de ce texte, voir l'opinion du président de la Cour Constitutionnelle (la date de l'adoption des arrêtés n° 601 et n° 602 de 2005, ci-dessous mentionnées), Ioan Vida, Comentariu la art. 64, dans Ioan Muraru et Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole [La Constitution de la Roumanie. Commentaire par articles]*, Editura C.H. Beck, București, 2008, pp. 619-635, et surtout pp. 628-630.

² L'arrêté n° 46 du 17 mai 1994 (M.Of. n° 131 du 27 mai 1994) où l'on affirme : « la possibilité de tout groupe parlementaire de formuler cette demande [de révocation du président du Sénat], non seulement du groupe auquel appartient le membre, contrevient à l'art. 61, alinéa (5) de la Constitution, conformément auquel le Bureau permanent se constitue selon la configuration politique du Sénat ». La solution a été réitérée par l'arrêt n° 62 du 1 février 2005 (M.Of. n° 153 du 21 février 2005).

³ L'arrêté n° 601 du 14 novembre 2005 (M.Of. n° 1022 du 17 novembre 2005) relatif au Règlement du Sénat et l'arrêté n° 602 du 14 novembre 2005 (M.Of. n° 1027 du 18 novembre 2005) relatif au Règlement de la Chambre des Députés. Citons un passage pertinent du deuxième arrêt : « toute réglementation qui rendrait possible la révocation du président de la Chambre des Députés toutes les fois que la majorité des voix se réaliserait nécessaire à l'adoption d'une telle mesure serait de nature à créer une permanente instabilité institutionnelle, contraire à la volonté de l'électorat – qui a défini la configuration politique des Chambres pour le cycle électoral entier – et aux intérêts des citoyens que le Parlement représente ».

déclaré les actes de révocation des présidents des deux chambres comme étant inconstitutionnelles n'aurait pas été surprenante. Étant donné la jurisprudence antérieure de notre instance constitutionnelle, une telle décision se serait située nettement dans la lignée des précédents – discutables, il est vrai – créés par celle-ci. Certaines circonstances sont quand même différentes. Les arrêtés ci-dessus mentionnés concernent les règlements des chambres et les dispositions de celles-ci sur le cas hypothétique d'une révocation. A l'avis de la Cour, les prévisions en question étaient trop vagues et générales, permettant des abus à un moment où la Cour n'avait pas la possibilité de les remédier par la voie d'un contrôle sur les décisions du parlement¹. On pourrait supposer que l'hostilité de la Cour contre un règlement permissif en matière de révocation des présidents des chambres aurait été bien plus réduite dans le cas où il y aurait déjà eu l'attribution de contrôle sur les décisions du parlement, instituée par la Loi n° 177/2010. Les deux décisions de révocation sont, bien sûr, des décisions concrètes, concernant de personnes concrètes et adoptées en des circonstances concrètes, compte tenu desquelles la Cour Constitutionnelle pouvait apprécier leur conformité par rapport à la loi fondamentale.

En ce qui concerne le deuxième aspect, si elle est constitutionnelle, une révocation du président du Sénat réalisée afin de changer l'ordre établi par l'article 98 de la Constitution², la réponse est bien plus simple et plus nette : non. Le Sénat n'a pas le pouvoir de faire remplacer le Président de la Roumanie par l'un des membres, avec avis discrétionnaire de la majorité des sénateurs. La révocation doit se faire dans le but de remplacer un président de chambre qui – de sa faute ou des autres – n'est plus capable de présider de manière impartiale et efficace les séances de cette chambre-là et non en vue d'une imminente propulsion dans le fauteuil de chef de l'État du nouveau président de chambre. Ce qui est particulièrement éloquent c'est le fait que cette révocation a eu lieu pendant une brève session extraordinaire, sans qu'au préalable, dans la session ordinaire, il y ait eu des critiques ou des objections contre la manière dont le président du Sénat avait rempli ses attributions³. S'il y avait vraiment des

¹ Ce n'est que par la Loi n° 177 du 27 septembre 2011 (M.Of. n° 672 du 2 octobre 2010), qu'on a accordé à la Cour Constitutionnelle l'attribution de contrôler la constitutionnalité des décisions des chambres du Parlement. Jusqu'alors, la Cour pouvait contrôler du point de vue de leur constitutionnalité seulement les lois, les ordonnances du Gouvernement et les règlements du Parlement.

² Cet article (consacré à l'intérim de la fonction de Président de la Roumanie) affirme dans l'alinéa (1) que l'intérim est assuré, dans l'ordre, par le président du Sénat et par le président de la Chambre des Députés.

³ L'absence des arguments solides pour la révocation de M. Vasile Blaga ressort également du texte de la décision de révocation. Après nombre de considérations générales concernant le rôle d'un président de chambre, au préambule de la décision

inconvenients liés au fait que le Sénat était présidé par un sénateur de la minorité, la solution du problème pouvait attendre jusqu'en septembre, à la prochaine session. L'éventuelle vocation du président d'une chambre d'exercer à titre intérimaire la fonction de Président de la Roumanie est la conséquence indirecte de la fonction qu'il détient dans le Parlement et elle ne peut pas constituer la raison principale de sa nomination en tant que président de la chambre.

Étrangement, la Cour Constitutionnelle a déclaré comme inadmissible la saisine sur l'inconstitutionnalité de la décision de révocation du Président du Sénat, considérant que « peuvent être soumises au contrôle de constitutionnalité uniquement les décisions du Parlement adoptées après l'attribution de la nouvelle compétence¹, décisions qui affectent des valeurs, des règles et des principes constitutionnels ou, selon le cas, l'organisation et le fonctionnement des autorités et des institutions de rang constitutionnel »². Il est difficile de croire que la révocation d'un président du Sénat dans le but d'ouvrir la voie vers la fonction de président intérimaire de la Roumanie à un adversaire politique du Président en fonction (et contre-candidat de celui-ci aux dernières élections) n'a pas été de nature à affecter « l'organisation et le fonctionnement des autorités et des institutions de rang constitutionnel ».

Une fois remplacés les présidents des chambres, la majorité parlementaire procède aussi expéditivement que possible à la suspension du Président. Le terrain avait été déjà préparé par le Gouvernement, qui a émis deux ordonnances d'urgence³ par lesquelles il a réduit les attributions de la Cour

on mentionne : « Devant ces considérants, la majorité des sénateurs considèrent que, à cause du contexte actuel, le président du Sénat, M. le sénateur Vasile Blaga a abdiqué de ce rôle constitutionnel, en utilisant la présidence du Sénat dans le but de la réalisation exclusive des objectifs imposés par le parti politique dont il est le membre. Le manque du soutien par une majorité dans le Sénat a déterminé une action discrétionnaire de sa part. Dans ce contexte, nous considérons que la fin de l'exercice de la fonction de président du Sénat par M. le sénateur Vasile Blaga est une conséquence juridique de négociations politiques, compositions et recompositions de forces politiques ». Si les reproches vagues et approximatifs dans la première partie du paragraphe gardent en quelque mesure l'apparence d'une tentative d'argumentation, la phrase finale représente une affirmation explicite de la motivation purement politique de la révocation.

¹ Il s'agit de la compétence de contrôler la constitutionnalité des décisions du Parlement, conférée par la Loi n° 177/2010.

² La décision n° 728 du 9 juillet 2012 (M.Of. n° 478 du 12 juillet 2012). La Cour reprend l'argumentation de la décision no. 53 du 25 janvier 2011 (M.Of. n° 90 du 3 février 2011).

³ L'OGU n° 38/4 juillet 2012 (M.Of. n° 445/4 juillet 2012) concernant la modification de la loi de la Cour Constitutionnelle et l'OGU n° 41/ 5 juillet 2012 (M.Of I, n° 452/5 juillet 2012) par laquelle on modifie la loi du référendum, en éliminant les

Constitutionnelle (en éliminant la possibilité du contrôle sur les décisions des chambres du Parlement, instituée par la Loi n° 177/2010) et a modifié la loi du référendum. Antérieurement on avait aussi révoqué l'Avocat du Peuple (action sans précédent dans l'histoire de l'institution), le seul qui pouvait enlever directement l'exception d'inconstitutionnalité dans le cas des ordonnances d'urgence (art. 146, pt. d) de la Constitution).

La proposition de suspension est lue le 5 juillet et votée – sans plus qu'il constitue une commission d'enquête¹ – le lendemain, après que la Cour Constitutionnelle ait été « sommée » (toujours le 5 juillet) de présenter l'avis prévu par l'art. 146, lettre h) de la Constitution dans un délai de 24 heures. L'avis de la Cour², bien qu'il exprime des réserves à propos de la manière dont le Président a rempli son rôle établi par la Constitution, ne constate pas l'existence des « faits graves de violation de la Constitution ». Au référendum fixé pour la date de 29 juillet 2012 se sont présentés au vote, conformément aux données officielles, 8.459.053 personnes, dont 7.403.836 (97,52%) ont voté en faveur de la destitution, 943.375 (11,15%) contre la destitution et 111.842 voix (1,32%) ont été annulés. Par rapport au nombre total des personnes inscrites sur

modifications introduites par l'OUG n° 103/30 septembre 2009 (M.Of. I, n° 656/2 octobre 2009) et par la Loi n° 76/24 mai 2012 (M.Of. I, n° 365/30 mai 2012). Ces deux derniers actes normatifs avaient, à leur tour, éliminé les modifications apportées à la loi du référendum en 2007, en rétablissant la situation créée par la Loi n° 3/2000 dans sa forme originaires.

¹ En conformité avec l'art. 67, alinéa 2 du Règlement des séances communes du Sénat et de la Chambre des Députés, au cas où il a été considéré que les données étaient suffisantes (et on n'a pas décidé la constitution d'une commission d'enquête, prévue par l'alinéa 1 du même article), la proposition de suspension, accompagnée des informations nécessaires est envoyée aussitôt par le président qui a dirigé la séance commune, à la Cour constitutionnelle en vue de la consultation, en étant mentionné aussi le délai jusqu'auquel celle-ci doit se prononcer. Il faut quand même observer que le règlement constitue un acte interne du Parlement et il ne peut pas créer des droits ou établir des obligations pour des tiers ; donc, il n'oblige de rien la Cour Constitutionnelle.

² L'avis consultatif n° 1/6 juillet 2012 (M.Of. I, n° 456/6 juillet 2012). On peut observer la promptitude de la publication de cet avis (nécessaire pour la réalisation correcte de la procédure de suspension) par la Régie Autonome du Moniteur Officiel, récemment passée en sous-ordre du Gouvernement, par ordonnance d'urgence, à la différence d'autres décisions de la Cour, incommodes pour le Gouvernement, dont la publication a été différée pour des semaines (comme par exemple la décision no. 683/27 juin 2012, sur le conflit juridique de nature constitutionnelle entre le Gouvernement, représenté par le premier-ministre, d'une part, et le Président de la Roumanie de l'autre, publié dans le M.Of I, n° 479/12 juillet 2012).

la liste pour le référendum (18.292.464), La Cour a constaté¹ – après de vifs débats, par une décision fort médiatisée et critiquée avec véhémence par les perdants – qu'on n'a pas réuni le nombre nécessaire de voix, en conformité avec l'art. 10 de la loi du référendum, pour la destitution du Président. Le point névralgique de la décision est constitué par la question si les listes électorales permanentes avaient été correctement rédigées et actualisées, pour autrement dire, si le chiffre de 18,29 millions n'aurait pas dû être significativement réduite (du moins jusqu'au niveau de la réalisation du quorum). « Les listes électorales permanentes » sont définies dans l'art. 2, alinéa (1), lettre c) de la Loi no. 370/2004 relative à l'élection du Président de la Roumanie² comme étant « les listes des citoyens roumains ayant droit de vote et dix-huit ans révolus au plus tard le jour des élections », et dans la Loi n° 35/2008 concernant l'élection de la Chambre des Députés et du Sénat³, on prévoit que les listes électorales sont permanentes et supplémentaires (art. 25), que les listes électorales permanentes sont réalisées par localités et elles comprennent tous les citoyens ayant droit de vote domiciliés dans la respective localité (art. 26, alinéa (2)), et les listes électorales supplémentaires comprennent plusieurs catégories de personnes (celles omises des listes permanentes qui font la preuve du domicile dans le rayon de la section de vote, les membres de la commission électorale), y compris les citoyens ayant le domicile à l'étranger (art. 27, alinéa (2), phrase 1)⁴. Si l'on prend en considération les « listes électorales permanentes » dans

¹ L'arrêté n° 6 /21 août 2012 (M.Of. I /27 août 2012 : à remarquer la « promptitude » de la publication), après avoir rejeté par un autre arrêté (n° 2 /3 août 2012, M.Of.I, n° 546 /3 août 2012) les contestations relatives au respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum et sollicité au Gouvernement de présenter les listes électorales actualisées.

² Republiée dans le M.Of. I, n° 650/12 septembre 2011.

³ Dans la version modifiée par l'OUG n° 97 /27 août 2008 (M.Of. I, n° 630/29 août 2008).

⁴ La version intégrale du texte en question : « Seront inscrites sur la liste électorale supplémentaire, par le président du bureau électoral de la section de vote, les personnes qui se présentent au vote et qui font la preuve du domicile dans le rayon de la respective section de vote, mais qui ont été omises de la copie d'après la liste électorale permanente, les personnes qui votent conformément aux dispositions de l'art. 8 alinéa (4) [=les membres de la commission électorale de la section de vote], les citoyens roumains de l'étranger qui prouvent avec le passeport portant la mention de l'établissement du domicile à l'étranger qu'ils sont domiciliés dans un pays du respectif collège uninominal, les citoyens roumains qui démontrent avoir la résidence dans un pays du respectif collège uninominal par présenter le passeport simple ou, dans le cas des États-membres de l'Union Européenne, de la carte d'identité aussi, accompagnés du document émis par les autorités étrangères qui atteste la résidence à

L'acception donnée par la Loi n° 35/2008 (excluant les citoyens roumains domiciliés à l'étranger), le quorum apparaît différent par rapport aux mêmes « listes électorales permanentes » telles que définies par la Loi n° 370/2004, modifiée. En faveur de la première variante plaide le caractère de loi électorale générale de cette réglementation (la Loi n° 35/2008) ; ses dispositions concernent plusieurs catégories d'élections¹. On peut quand même répliquer qu'on a omis de cette titulature précisément les élections présidentielles ; le législateur n'a pas voulu réglementer ce domaine et il n'a point changé la Loi n° 370/2004. Qui plus est, les dispositions de cette loi concernant les listes permanentes se réfèrent aux collèges uninominaux, ce qui serait de nature à appuyer la thèse conformément à laquelle le législateur n'a pas visé que la situation des élections parlementaires et éventuellement, au plus, celle des élections locales. D'autre part, ni la référence à la Loi n° 370/2004 concernant l'élection du Président de la Roumanie n'est-elle au-dessus de toute objection : le référendum a pour objet la confirmation ou l'infirmité par le peuple de l'opinion du Parlement, qui considère que le Président de la Roumanie aurait-il commis des faits graves de violation de la Constitution. Il n'est pas question d'une élection ou réélection du Président. En tout cas, la Cour Constitutionnelle a pris une décision dans le sens de l'invalidation du référendum, et dans un État de droit la résolution de cette cour représente la fin de la dispute. La position politique du Président de la Roumanie est sensiblement affectée par la confrontation avec la voix hostile 7,4 millions d'électeurs, mais les exigences de l'État de droit imposent que la majorité ne peut décider que dans les formes et par les procédures réglementées par la Constitution, dans les limites de la loi et en conformité avec des règles précises, qu'on ne peut ni doit changer en cours de route².

l'étranger, aussi bien que les personnes qui votent conformément aux dispositions de l'art. 8 alinéa (3) ».

¹ Rappelons que le titre complet de cet acte normatif est « Loi pour l'élection de la Chambre des Députés et du Sénat et pour la modification et le complément de la Loi n° 67/2004 pour l'élection des autorités de l'administration publique locale, de la Loi de l'administration publique locale no. 215/2001 et de la Loi n° 393/2004 concernant le statut des élus locaux ».

² C'est dans cette grille qu'il faut lire – à notre avis – les interventions promptes, tranchantes, répétées et sans précédent de certains hauts dignitaires ou diplômés européens et américains. Ce ne sont pas tant les affinités politiques et idéologiques (d'ailleurs présentes elles-aussi parfois), ni les intérêts économiques ou stratégiques, ni les sympathies personnelles vis-à-vis d'un président charismatique qui ont fait que le Département d'État américain, le Président de la Commission Européenne, le Commissaire de l'UE pour la Justice, le Chancelier Fédéral de l'Allemagne, les ambassadeurs de nos alliés majeurs et beaucoup d'autres politiciens de premier rang prennent une position ferme contre des mesures du Gouvernement et du Parlement de la Roumanie. L'essentiel de leur message n'a pas été le maintien du Président en

La crise de juillet-août 2012 a avant tout démontré que le rôle de « gardien » de la Constitution ne peut pas revenir au Président. Dans la formule de la Constitution de 1991 de structuration institutionnelle des pouvoirs, la position du chef de l'État¹ est d'une grande précarité devant une majorité parlementaire hostile. La crise de 2012 a été possible grâce également à une constellation particulière de circonstances. La majorité parlementaire hostile au Président bénéficiait du soutien d'une majorité de la population animée d'un profond mécontentement à propos des mesures d'austérité de mai 2010, que le Président a assumées publiquement². La discussion autour du caractère de « coup d'État » des mesures prises par le Gouvernement et le Parlement de la Roumanie n'est pas révélatrice. La réponse dépend de la façon dont on définit ou redéfinit le terme de « coup d'État ». Ce qui est important c'est que le remplacement intempestif des présidents des chambres du Parlement, de l'Avocat du Peuple et du Président, en même temps que la modification par ordonnance d'urgence des attributions de la Cour Constitutionnelle et de la loi du référendum, des mesures adoptées, toutes, au cours de cinq jours, représentent une grave violation des principes qui fondent l'État de droit, une éviscération du texte constitutionnel en matière de séparation et d'équilibre des pouvoirs et une négation de la démocratie représentative.

Il est difficile de prévenir un pareil dérapage à l'avenir par des moyens constitutionnels. L'élargissement de la sphère des attributions de la Cour Constitutionnelle³ pourrait contribuer à réduire la probabilité que des crises

fonction (ce que, il est vrai, certains auraient préféré) mais le respect de règles strictes dans le processus de la suspension et de la destitution et, surtout, la prédictibilité en ce qui concerne les problèmes impactant aussi sur les relations externes.

¹ Pour une présentation synthétique du régime politique roumain dans des conditions « normales », voir les études de Genoveva Vrabie : *Le régime politique de la Roumanie* et *Le Président de la Roumanie – garant de la Constitution?*, parues les deux dans Genoveva Vrabie, *Le régime constitutionnel de la Roumanie post-décembriste*, Editura Institutul European, Iași, 2010, aux pp. 205-226 respectivement pp. 101-106.

² Sans discuter l'opportunité en elle-même des mesures d'austérité, il est paradoxal que les seuls éléments à critiquer de la conduite du Président, sous l'aspect constitutionnel, selon l'avis de la Cour Constitutionnelle (M.Of. I, n° 456/6 juillet 2012) se réfèrent à la circonstance que le Président y a assumé un rôle actif, ce qui pourrait être interprété « comme une tentative de diminuer le rôle et les attributions du premier ministre ». Naturellement, tout premier serait heureux qu'une mesure tellement impopulaire (la baisse de 25% des salaires des employés du secteur public) soit-elle assumée – même par « usurpation » – par le Président.

³ Il faut toutefois mentionner que la Cour Constitutionnelle, elle non plus, n'est pas entièrement fiable dans le rôle de « gardien » de la Constitution. Si elle avait formulé une solution différente par l'arrêté n° 728 du 9 juillet (concernant la révocation du