

GENOVEVA VRABIE

**LE RÉGIME
POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL
DE LA ROUMANIE POST-DÉCEMBRISTE**

Études

INSTITUTUL EUROPEAN
2010

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE / 9

AVANT-PROPOS / 13

PREMIÈRE PARTIE

Le nouveau rôle de la constitution en Roumanie / 19

Le Parlement de la Roumanie dans la perspective des modèles de réglementation juridique / 35

Les fonctions du Parlement de la Roumanie. Contribution à leur identification et à leur clarification / 47

L'actualité de la conception de Constantin C. Angelescu sur l'immunité parlementaire / 61

Les attributions du Président de la Roumanie / 73

Le rôle et les fonctions du Président de la Roumanie / 91

Le Président de la Roumanie – garant de la constitution? / 101

La Cour Constitutionnelle de la Roumanie / 107

Le droit de saisir la Cour Constitutionnelle pour effectuer le contrôle de la constitutionnalité des lois / 167

L'indépendance des juges constitutionnels roumains. Normativité et réalité / 183

Quelques conséquences de l'incertitude du langage juridique / 195

Le régime politique de la Roumanie / 205

L'État de droit, principe d'aménagement et de fonctionnement des autorités publiques de Roumanie / 227

La force de quelques normes constitutionnelles dans le processus de la pratique en Roumanie / 237

Le référendum constitutionnel en Roumanie / 249

DEUXIÈME PARTIE

L'interprétation différente de certains textes constitutionnels réglementant les rapports entre le Président de la Roumanie et le gouvernement et les conséquences pratiques

de l'absence d'une conception unitaire dans ce domaine / 265

La nature juridique des cours constitutionnelles et leur place dans le système des autorités publiques / 279

Réflexions sur la compétence de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie de résoudre des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques / 291

L'équilibre des pouvoirs en Roumanie. L'évolution des rapports entre les pouvoirs de l'État dans la période post-décembriste / 301

L'idée de la séparation et la trinité des pouvoirs aujourd'hui / 315

Une possible révision de la constitution. Régime politique parlementaire en Roumanie post-décembriste ? / 331

TROISIÈME PARTIE

Constitution, État, souveraineté – concepts qui doivent être repensés / 343

L'intégration européenne et la souveraineté d'État / 359

Les implications du traité établissant une constitution pour l'Europe dans la hiérarchie des sources du droit / 369

Le constitutionnalisme européen – phénomène complexe et intégrateur / 381

Le constitutionnalisme en Roumanie post-décembriste / 397

Le droit à une bonne administration – *in stato nascendi* en Roumanie / 405

QUATRIÈME PARTIE

Rapport concernant l'analyse de certains aspects du régime politique et constitutionnel roumain / 415

BIBLIOGRAPHIE / 441

Première partie

LE NOUVEAU RÔLE DE LA CONSTITUTION EN ROUMANIE*

I. Si nous acceptons l'idée qu'un peuple adopte, au long de son existence, *seulement une constitution* – cette adoption constituant un acte politique – toutes les autres lois constitutionnelles ultérieures (le cas échéant) représentant uniquement des révisions¹, nous pouvons certainement parler du changement du but de la constitution. Mais, si nous acceptons l'idée, beaucoup plus fréquemment acceptée, de la possibilité et de la réalité de l'adoption de plusieurs constitutions au cours de l'évolution d'une société organisée en État, il faut observer que *par chaque loi fondamentale nouvellement adoptée on vise un autre but*.

La nation a le droit imprescriptible de changer de constitution, selon la fameuse formule de 1791². Une constitution peut être abrogée par une autre constitution, tout comme, chez nous, la Constitution de 1965 a abrogé celle de 1952. Parfois apparaît une nouvelle constitution qui ne prévoit rien relativement à la précédente ; c'est le cas, par exemple, de nos constitutions de 1948 et de 1952. Mais il est possible aussi que, à la suite d'un mouvement populaire, d'une révolution, la constitution existante soit abrogée *de facto*, le régime nouvellement instauré adoptant par la suite une nouvelle loi fondamentale. C'est, partiellement, la situation enregistrée chez nous après les événements révolutionnaires de 1989 et le renversement du régime Ceașescu. Mais ni la conscience des masses, ni les lois adoptées entre décembre 1989 – décembre 1991, quand la nouvelle constitution est entrée en vigueur, n'ont retenu l'idée de « l'inexistence » d'un acte de ce genre. Des anciennes réglementations constitutionnelles restaient en vigueur, comme celles concernant les droits fondamentaux, celles concernant certaines autorités (ex. les instances judiciaires) etc. C'est la raison pour laquelle dans la nouvelle Constitution de la Roumanie d'après décembre 1989, entrée en

* Rapport présenté à la Conférence Internationale de Kazimierz Dolny (14-17 sept. 2000), publié dans *Ten years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, Lublin, Pologne, 2001.

¹ Voir J. F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, tome I, Ides et Calendes, Neuchâtel, 1967, pp. 130 sqq.

² Voir Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 15^e éd., Montchrestien, Paris, 1997, p. 182.

vigueur à la suite de son approbation par la référendum national du 8 décembre 1991, on a prévu qu'à la date de l'entrée en vigueur, « la Constitution du 21 août 1965 est et demeure intégralement abrogée » (notre souligné). Le verbe « est » se rapporte aux règles abrogées spontanément par le mouvement populaire déjà en décembre 1989, et l'adverbe « intégralement » se rapporte au *parachèvement* du processus d'abrogation d'un acte normatif qui ne correspondait plus aux nouvelles réalités et aux idéaux qui avaient animé le *changement*.

Cette évocation rend nécessaire une précision: la révolution qui *détruit les principes* – comme disait Camus – entraîne seulement l'esprit de l'ordre constitutionnel: *le droit public « disparaît », le droit privé reste*, toute comme les libertés fondamentales, selon la précision de Portalis. « Mais du moment où une constitution cesse d'exister, une autre, comme Lazare, s'annonce et le cycle se reproduit »³.

Chez nous, comme dans tous les autres États qui, malheureusement, ont eu une organisation de type communiste, le mouvement de décembre 1989 a promu l'idée de changement. *La nécessité d'un changement était évidente, mais la voie qu'on devait suivre n'était pas encore tracée*, connue.

Les discordances entre la réalité et la normativité, la situation totalement paradoxale à laquelle on était arrivé en 1988-1989, à savoir d'affirmer la démocratie alors qu'elle était morte depuis longtemps et de parler de « richesse » dans les conditions où 90% de la population du pays vivait sous le seuil de la pauvreté, tout cela a conduit à l'abolition de ce régime, à un « retour » aux principes du droit constitutionnel classique et à une orientation vers la démocratie de type occidental. On a ainsi, de nouveau, affirmé des principes comme le pluralisme politique, la séparation des pouvoirs dans l'État, le système parlementaire bicaméral etc⁴.

Il est vrai que, le visage tourné vers l'Occident et reprenant des éléments de notre expérience démocratique de l'entre-deux-guerres, l'assemblée constituante roumaine a adopté – un peu trop vite, vu la complexité d'un tel acte et la responsabilité de celui qui contribue à son accomplissement – *une loi fondamentale d'où on pourrait déduire le but de la réglementation*: la création de la base normative d'un nouveau régime démocratique, de type occidental, où les autorités organisées conformément au principe de la séparation des pouvoirs dans l'État fonctionnent légalement et de manière efficace en vue de garantir les libertés et les droits fondamentaux des citoyens, la prospérité de la nation et l'intégration de la Roumanie dans le processus mondial de consolidation de la liberté, de la démocratie et de la paix.

³ *Ibidem*, p. 282.

⁴ Voir Genoveva VRABIE, *Drept constituțional și instituții politice* (Droit constitutionnel et institutions politiques), tome I, 5^e éd., Ed. Cugetarea, Iași, 1999, p. 225.

II. La nouvelle Constitution de la Roumanie est structurée en sept titres, comme suit: 1) Principes généraux, 2) Les droits, les libertés et les devoirs fondamentaux, 3) Les autorités publiques, 4) L'économie et les finances publiques, 5) La Cour Constitutionnelle, 6) La révision de la Constitution et 7) Dispositions finales et transitoires. Les titres ayant une substance normative riche sont structurés à leur tour par chapitres, ce qui reflète une certaine conception sur le contenu normatif, mais *une explication de la substance de la nouvelle loi fondamentale de la Roumanie* ne peut pas être évitée.

A) Reflétant la conception classique selon laquelle la constitution est l'acte normatif qui régleme les relations dans le domaine de l'organisation de la société en État et les rapports entre l'État et les citoyens, notre nouvelle loi fondamentale régleme les « éléments de l'État », le territoire, la population et les autorités publiques, tout en établissant les principes fondamentaux de l'organisation politique de la société et du « déroulement » des rapports entre les autorités publiques et les citoyens.

Il est intéressant de remarquer le fait que, dès le premier Titre nous apprenons quelle est la conception de la nouvelle Constitution concernant le rapport entre le droit interne et le droit international (même si la rédaction de l'article 11 n'est pas la plus heureuse). Le texte cité précise: « L'État roumain s'engage à accomplir exactement et de bonne foi les obligations qui lui incombent par traités auxquels il est partie. Les traités ratifiés par le Parlement, conformément à la loi, font partie du droit interne »⁵.

Donc, par la conclusion de certains traités, pactes etc., les normes du droit international sont *intégrées* dans le droit interne, leur ratification conduisant à la « restructuration », à un nouveau fondement des éléments du système du droit interne, par l'incorporation de certaines règles du droit international. D'ailleurs, cette idée peut être comprise de façon encore plus complète sous le jour d'un autre texte constitutionnel, inclus dans le Titre II, relatif aux libertés et aux droits fondamentaux. Il s'agit de l'article 20, alinéa 2, où l'on prévoit que s'il y a des non-concordances entre les pactes et les traités internationaux relatifs aux droits fondamentaux de l'homme auxquels la Roumanie est partie, et les lois internes, « les réglementations internationales ont la primauté ». Nous observons que, dans une telle situation, les normes internationales peuvent être invoquées devant l'instance, devenant *directement* applicables par cette dernière, fait qui peut être observé surtout dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle⁶.

⁵ Le premier alinéa rappelle seulement les traités mais les opinions dominantes sont exprimées dans le sens d'une interprétation extensive de cette notion, qui recouvrirait non seulement les traités, mais aussi les pactes, les conventions etc.

⁶ Voir, par exemple, la décision n° 6 du 25 février, dans *Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri 1992-1993* (Cour Constitutionnelle. Recueil de décisions et d'arrêtés 1992-1993), Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1994, pp. 43-49.

B) Renouant avec une tradition plus ancienne et, en même temps, se ralliant au modèle dominant en Europe, le Titre II de la Constitution de la Roumanie est destiné aux droits, aux libertés et aux devoirs fondamentaux, structure à propos de laquelle nous voudrions faire une *première observation* : le titre n'est pas complet. Il y manque la précision: « sont-ce des droits de l'homme, du citoyen ou... de l'homme et aussi du citoyen? » Mais, interprétant les *normes y incluses*, nous observerons qu'en général la Constitution comprend un éventail large de droits et de libertés que nous rencontrons dans les documents internationaux dans ce domaine, ce qui nous détermine à apprécier qu'il s'agit de « droits de l'homme et du citoyen ».

Une seconde observation concerne la manière dont sont « formulées » les règles de ce titre, car beaucoup des droits fondamentaux auxquels il se rapporte restent au stade d'affirmation de « principe ». Mais l'affirmation, seulement l'affirmation de certains droits et libertés – comme le droit à un niveau de vie décent, le droit à la protection de la santé etc. – risquent de demeurer un simple slogan, si elle n'est pas suivie de garanties, si dans le texte on ne prévoit pas d'obligations concrètes qui incombent à l'État⁷.

C) *Un large secteur est consacré dans notre Constitution*, ce qui est d'ailleurs naturel, à la *réglementation des rapports politiques*, à « l'organisation et au fonctionnement » des autorités publiques.

Une première observation sur cette question se réfère au fait que, malgré l'existence d'une structure dans la Constitution consacrée spécialement aux formes de l'organisation de l'État, intitulée « Les autorités publiques » (Titre III), cette structure n'épuise pas les institutions politiques de la Roumanie, certaines d'entre elles étant réglementées dans d'autres titres, comme la Cour Constitutionnelle, dans le Titre V, la Cour des Comptes, dans le Titre IV etc. *Une deuxième observation* se rapporte à la déroute provoquée par *l'imprécision de certains textes* ou par leur caractère lapidaire, parfois confus, ce qui est déterminé par le stress créé par le conditionnement de l'admission dans le Conseil de l'Europe de l'adoption d'une nouvelle constitution ; sans cela nous n'aurions pas été si pressés à élaborer et à adopter cette constitution. Sans nous proposer d'épuiser le sujet, nous rappelons, à titre d'exemple, les normes relatives au rôle du Président de la Roumanie, à ses attributions et à la responsabilité du Gouvernement.

En ce qui concerne le rôle et les attributions du Président de la Roumanie, on a créé des difficultés d'interprétation déterminées d'abord par le fait que la réglementation des autorités publiques n'est pas précédée d'un chapitre

⁷ Voir Geneveva VRABIE, *Organizarea politico-etatică a României* (L'organisation politico-étatique de la Roumanie), 3^e éd., Ed. Cugetarea, Iași, 1999 ; François Julien LAFERRIERE, « La Constitution roumaine du 8 décembre 1991 ou le difficile apprentissage de la démocratie », dans *Revue de droit public*, 5, 1993 et Bernard LIME, « Le système constitutionnel roumain », dans *Revue de droit public*, 2, 1994.

établissant les principes qui gouvernent l'organisation d'État chez nous (comme le principe de séparation des pouvoirs dans l'État) et, éventuellement, la *nature* des autorités qui font l'objet de ce titre, comme procède, par exemple, la constitution polonaise dans l'article 10, qui établit les organes qui exercent les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles certains auteurs ont apprécié que le Président de la Roumanie est un organe de pointe de l'administration ; on a ignoré ainsi qu'une interprétation logique des textes constitutionnels conduit inévitablement à la conclusion qu'il existe *un exécutif bicéphale*, représenté aussi bien par le Gouvernement que par le Président de la Roumanie⁸. De même, les réglementations relatives aux attributions du Président de la Roumanie dans la nomination et le remaniement du Gouvernement, corroborées avec celles concernant la responsabilité de ce dernier, ne sont pas suffisamment précises, ce qui a conduit au fait qu'elles ont été interprétées dans un certain sens par le Président de la Roumanie, à l'occasion de la révocation du premier ministre Radu Vasile, et dans un tout autre sens par ce dernier. Comme on sait, le premier ministre mentionné a contesté à juste raison, à notre avis, la compétence du Président de le révoquer, car il se fondait sur les prévisions de l'article 108 de la Constitution de la Roumanie, qui statue que le Gouvernement est responsable politiquement *uniquement* devant le Parlement.

En ce qui concerne la réglementation des autorités publiques par notre Constitution, il faut souligner encore le fait que la structuration des normes juridiques par titres, chapitres etc. est, d'un certain point de vue, déroutante, car la Cour Constitutionnelle – organe d'une importance particulière dans l'État – ne trouve pas sa place dans le Titre III, intitulé d'ailleurs « Les autorités publiques », mais quelque part vers la fin de la loi fondamentale (Titre V). C'est là une façon de rester fidèles au « père de la juridiction constitutionnelle » – H.Kelsen – qui concevait cette institution comme un organe sui generis, placé en dehors des trois pouvoirs traditionnels. Mais, à la suite d'une analyse sommaire des constitutions contemporaines qui prévoient une telle autorité, nous pouvons constater que le Tribunal constitutionnel (Cour, Conseil, Comité, selon le cas) est un organe juridictionnel intégré – d'une certaine façon – à un système dont font partie toutes les autres formes de juridiction: tribunaux civils, pénaux, administratifs etc⁹. En ce sens nous montrions, il y a déjà bien des années, que, si nous voulons conserver la « trinité » du pouvoir, conformément à la tradition démocratique depuis J. Locke et Montesquieu, il n'y a pas d'autre voie que celle d'envisager

⁸ Là-dessus, voir la critique faite au professeur M. T. Oroveanu par le professeur Antonie IORGOVAN in *Tratat de drept administrativ* (Traité de droit administratif), tome I, Ed. Nemira, București, 1996, pp. 95-96.

⁹ Voir, parmi d'autres: Dmitri Georges LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, 2^e éd., Dalloz, Paris, 1997, pp. 573-575.

tous les organes qui exercent des attributions de *iuris dictio* dans le cadre d'une structure unique¹⁰.

Mais, si l'on fait abstraction des « gaucheries » inhérentes du législateur roumain, il faut retenir la *nature particulière de la nouvelle Constitution par rapport à la précédente*, le fait qu'elle représente le premier pas vers l'instauration d'un nouveau régime politique, qui se veut totalement opposé au précédent, l'organisation politique étant gouvernée par les grands principes des démocraties occidentales.

III. Parmi les principes dont nous parlions, celui concernant la *suprématie de la constitution occupe une place à part*. En ce sens il faut rappeler l'article 51 de notre loi fondamentale qui, établissant le devoir de tous les citoyens de respecter les lois, statue en même temps le principe de la suprématie de la Constitution. Ce principe agit par un ensemble de normes juridiques dont il faut rappeler d'abord celles comprises dans la Loi sur les normes de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs¹¹. Ainsi, l'article 1, alinéa 2 de cette loi prévoit que « *les actes normatifs s'initient, s'élaborent, s'adoptent et s'appliquent en conformité avec les prévisions de la Constitution de la Roumanie, avec les dispositions de la présente loi, tout comme avec les principes de l'ordre de droit* » (notre souligné). Le principe mentionné est ensuite détaillé par l'Arrêté du Gouvernement n° 400/2000, qui approuve le règlement portant sur les procédures pour la préparation, l'élaboration, la présentation et l'avis des projets d'actes normatifs qu'on présente au Gouvernement¹².

Vu l'importance du principe de la suprématie de la constitution, par la Constitution et par la Loi d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle¹³ on a institué un *contrôle de la constitutionnalité des lois*, dont la destination est justement de défendre et d'assurer sa suprématie. Conformément à l'article 144 de la Constitution et à la Loi n° 47/1992, *la Cour Constitutionnelle de la Roumanie a dans sa compétence le contrôle antérieur et préventif des lois et le contrôle postérieur et sanctionnateur des lois, des ordonnances du Gouvernement et des règlements parlementaires*. Remplissant ce rôle, l'organe de juridiction constitutionnelle de notre pays a déjà prononcé, depuis sa constitution jusqu'à aujourd'hui, un nombre impressionnant de décisions. Parlant du rôle de cette institution, son président montrait que cet organe n'est pas un « législateur positif » ; c'est pourquoi, ses décisions, même quand elles constatent la non-

¹⁰ Voir Genoveva VRABIE, *Organizarea politico-etatică a României, op. cit.*, p. 336.

¹¹ Il s'agit de la Loi n° 24/2000, publiée dans *Monitorul Oficial al României (M.O.)*, 1^{ère} Partie, n° 139 du 31 mars 2000.

¹² L'Arrêté du Gouvernement n° 400 est publié dans *M. O.*, 1^{ère} Partie, n° 268 du 14 juin 2000.

¹³ Voir la Loi n° 47/1992, modifiée par la Loi n° 138/1997, republiée dans *M. O.*, 1^{ère} Partie, n° 170 du 25 juillet 1997.

constitutionnalité (réalisant la fonction de « législateur négatif »), ne peuvent modifier ou compléter la prévision légale soumise au contrôle de non-constitutionnalité, cette mission appartenant¹⁴ au Parlement, conformément à l'article 58 de la Constitution de la Roumanie. Mais il faut préciser que la prévision normative dont la non-constitutionnalité a été constatée par une décision de la Cour Constitutionnelle ne peut plus être appliquée par aucun sujet de droit, et d'autant moins par les autorités publiques, ses effets cessant de droit (à partir de la date de la publication de la décision dans *Monitorul Oficial al României*). Au cas où une instance judiciaire s'éloignerait du principe de l'obligativité des décisions citées, dans le cas où la Cour Constitutionnelle est saisie de nouveau, celle-ci procèdera au rejet de l'exception soulevée, sans passer à la solution de fond de la cause.

En ce qui concerne les principes détaillés ci-dessus, nous sommes obligés de remarquer la différence entre « norme » et « réalité », entre « sollen » et « sein ». Il faut avouer en ce sens qu'on a enregistré des cas où même le Parlement de la Roumanie a négligé quelques décisions de la Cour Constitutionnelle – comme celles relatives à la non-constitutionnalité de certaines normes des règlements parlementaires¹⁵ – tout comme certaines instances judiciaires, ci-inclue la Cour Suprême de Justice, ont ignoré des décisions de la Cour Constitutionnelle, optant pour une autre interprétation des textes constitutionnels¹⁶.

Comme *la garantie de la suprématie de la Constitution* est un sujet vaste, qu'on ne peut pas traiter en détail dans ce contexte, nous nous permettons encore une seule *remarque* ; il s'agit du fait qu'à la réalisation de ce principe

¹⁴ Voir Lucian MIHAI, *Cuvânt înainte* (Avant-propos), dans le volume *Curtea Constituțională. Decizii de constatare a neconstituționalității 1992-1998* (Cour Constitutionnelle. Décisions de constatation de la non-constitutionnalité 1992-1998), Ed. Militară, 1999, p. 11.

¹⁵ Voir, par exemple, la décision de la Cour Constitutionnelle n° 46 du 17 mai 1994 concernant la constitutionnalité du Règlement du Sénat, la décision de la Cour Constitutionnelle n° 45 du 17 mai 1994 concernant la constitutionnalité du Règlement de la Chambre des Députés et la décision n° 87 du 30 septembre 1994, publiées dans *Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri. 1994*, pp. 99-115, 86-98 et 121-124. Il est à remarquer que, entre 1992 et 1998, ont été prononcées 11 décisions relatives aux règlements parlementaires.

¹⁶ Par exemple, la Cour Constitutionnelle, par la décision n° 486/1997 (publiée dans *M. O.*, 1^{ère} Partie, n° 105 du 6 mars 1998), a établi que les dispositions de l'article 278 C. p. sont non-constitutionnelles, dans la mesure où elles empêchent la personne mécontente de s'adresser directement aux instances judiciaires, en vertu de l'art. 21 de la Constitution de la Roumanie. Malgré le fait que, conformément à l'article 145 de la Constitution, les décisions de la Cour Constitutionnelle sont obligatoires dès le moment de la publication et que la décision dont nous parlons a été aussi publiée, certaines instances judiciaires, y compris la Cour Suprême de Justice, l'ont ignorée. Cette dernière, dans la décision n° 231 du 17 juin 1999, a développé un autre point de vue que celui de la Cour Constitutionnelle, soutenant que les décisions de non-constitutionnalité données au contrôle postérieur ont des effets *inter partes* et pas *erga omnes*.

contribue non seulement la Cour Constitutionnelle et les instances judiciaires, qui ont l'obligation d'interpréter les lois qu'elles appliquent conformément à la Constitution, mais aussi toutes les autres institutions qui exercent des attributions conformément à la loi, celle-ci devant être interprétée, de même, sous le jour de la Constitution. Enfin, la défense de la loi fondamentale constitue aussi un des devoirs fondamentaux des citoyens, du peuple dans son ensemble.

Chez nous, *la Constitution utilise la catégorie de la loi à la fois au sens large*, d'acte normatif juridique ou, selon le cas, norme de droit (par exemple, l'article 51), *que, surtout, dans un sens restreint, techniquement et juridiquement*, d'acte qui émane du Parlement, étant adopté dans des formes préétablies et jouissant de suprématie par rapport aux autres sources du droit¹⁷. Se rapportant à des lois *dans un sens restreint, l'article 72 de la Constitution prévoit que celles-ci peuvent être, selon le cas, constitutionnelles, organiques et ordinaires*. On peut déduire facilement, des textes constitutionnels, la position de ces lois dans le système des sources du droit, *la loi constitutionnelle* (de révision) occupant la première place, ce qui est marqué aussi par le fait qu'elle doit être votée avec une majorité qualifiée de 2/3 du nombre des parlementaires, et son entrée en vigueur est conditionnée par son approbation par référendum. Suivent les *lois organiques*, qui sont considérées comme un prolongement des textes constitutionnels, devant être adoptées avec une autre majorité que les lois ordinaires, c'est-à-dire la majorité des voix des membres d'une Chambre ou, selon le cas, du Parlement. En même temps, le Gouvernement ne peut être habilité à adopter des ordonnances dans les domaines des relations sociales réservées aux lois organiques, tout comme de telles lois ne peuvent être adoptées dans la période de prolongation du mandat des Chambres.

Enfin, en ce qui concerne la position des lois dans la hiérarchie des sources du droit chez nous, il faut encore souligner le fait que dans la Constitution on prévoit que « le Parlement est l'unique autorité législative du pays », principe d'où découle *la suprématie de la loi* vis-à-vis de tous les autres actes normatifs juridiques.

Nous avons parlé ci-dessus de l'intégration des normes du droit international dans le système du droit roumain, fait qui nous oblige, dans ce contexte, à *clarifier la place tenue par les traités internationaux* ratifiés par le Parlement *dans la hiérarchie des sources de droit*. Vu que la ratification est faite, selon la Constitution, par une loi, et la loi de ratification peut être, en fonction des relations réglementées, organique ou ordinaire, la détermination de l'échelon où se situe un traité international n'est pas difficile à réaliser, dans

¹⁷ À propos de la définition de la loi, voir: Tudor DRĂGANU, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar* (Droit constitutionnel et institutions politiques. Traité élémentaire), tome II, Ed. Europa Nova, București, 1996, pp. 300 sqq. et Genoveva VRABIE, *Organizarea politico-etatică a României*, pp. 137 sqq.

cette situation le problème de la « priorité » du droit international ne se posant qu'en matière de droits de l'homme, notamment en cas de contradiction entre le droit interne et le droit international. Il s'ensuit, de ce que nous venons d'affirmer, que les traités tiennent la seconde place dans la hiérarchie des sources de droit. Mais en matière des droits de l'homme ils se situent au premier plan, ce qui ressort de l'interprétation de l'article 20, alinéa 2 de la Constitution de la Roumanie: « 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 ».

Il est à remarquer qu'il y a certains actes internationaux – conventions, accords etc. – qui ne demandent pas, selon la loi roumaine, l'approbation du Parlement, mais celle du Gouvernement. Il est évident que les décisions d'approbation occuperont un échelon inférieur aux lois et aux ordonnances.

Les ordonnances adoptées par le Gouvernement suivent, dans la hiérarchie des sources de droit, immédiatement après la loi, indifféremment du fait qu'elles sont simples, c'est-à-dire adoptées conformément à une loi d'habilitation, ou d'urgence, c'est-à-dire adoptées dans l'absence de l'habilitation (conf. art. 114 de la Constitution de la Roumanie). Mais une distinction s'impose ici, entre les ordonnances qui, selon la loi fondamentale, doivent être adoptées par le Parlement et celles qui n'ont pas besoin de cette approbation, les premières devenant valables à la date de l'application de la loi. Quelles lois? Organiques ou ordinaires, selon le cas. Mais là il faut faire une précision: l'interprétation des textes constitutionnels relatifs aux ordonnances a été faite différemment par le Gouvernement et une partie des spécialistes dans ce domaine, d'un côté, et le reste des spécialistes, d'un autre. Le Gouvernement a ainsi adopté souvent des ordonnances d'urgence dans des domaines réservés aux lois organiques, une partie de la doctrine (par exemple Ion Deleanu) soutenant cela par l'argument que ce que le Gouvernement ne peut faire dans des conditions normales, il peut le faire dans des situations exceptionnelles ; l'autre partie de la doctrine a préféré soutenir l'idée du respect de l'interdiction dont nous parlions (par exemple, Tudor Drăganu, Genoveva Vrabie).

Il faut dire en passant que les *ordonnances peuvent former aussi bien l'objet du contrôle de légalité*, tout en précisant que dans ce contexte nous nous rapportons aux ordonnances qui constituent des actes normatifs et non à celles qui sont des actes individuels, d'application. Il faut faire encore une *précision* à propos du contrôle de légalité, car il y en a des opinions qui ont exclus les ordonnances de ce contrôle en soutenant que, en tant qu'actes de gouvernement, elles ne peuvent former l'objet du contentieux administratif. Heureusement, récemment la Cour d'Appel de Bucarest a suspendu l'Ordonnance d'urgence n° 58/2000 (concernant la limitation des salaires dans les régies, les compagnies nationales et les entreprises d'État ayant des pertes), accordant gain de cause à

ceux qui ont soutenu l'idée que les ordonnances à caractère normatif peuvent être elles aussi contestées devant l'instance de contentieux administratif.

Enfin, avant de rappeler les autres sources de droit et leur hiérarchie dans le système, nous formulons encore une observation. Conformément à la Constitution, la loi jouit de suprématie, mais selon la pratique de nos gouvernements d'après 1992, *les ordonnances tendent à accaparer des sphères de plus en plus larges et de plus en plus importantes de réglementation*, fait qui détermine de vifs débats dans la littérature de spécialité et des protestations véhémentes dans les media.

Dans la Constitution de la Roumanie on prévoit que *le Gouvernement adopte des arrêtés* « afin d'organiser l'exécution des lois » (article 107, alinéa 2). Les arrêtés peuvent être, selon le cas, des sources de droit ou des actes individuels. Les premiers peuvent être adoptés seulement en vertu des règles inscrites dans la Loi 24/2000 relatives à la technique législative et dans l'Arrêté du Gouvernement n° 400/2000, antérieurement cité. Ils doivent être adoptés en vertu de la loi et en stricte conformité avec la loi, le Gouvernement ne pouvant dépasser les limites de sa compétence. Dans le cas contraire, ils peuvent former l'objet du contrôle de légalité exercé par les instances du contentieux administratif.

Les lois, les ordonnances et les arrêtés du Gouvernement constituent, conformément à la loi, une première catégorie de sources écrites, les plus importantes, à partir desquelles on peut adopter d'autres actes normatifs. En ce sens, dans l'article 73 de la Loi n° 24/2000 on prévoit que les ordres à caractère normatif, les instructions et d'autres actes similaires des responsables des ministères et des autres organes de l'administration publique centrale de spécialité ou des autorités administratives autonomes sont émis seulement en vertu et dans le sens de l'exécution des lois, des arrêtés et des ordonnances du Gouvernement. Il faut préciser que *les autres actes normatifs* – sources de droit – sont, en général, *les instructions et les ordres des ministres, au niveau central, auxquels s'ajoutent, au plan local, les arrêtés des conseils locaux et ceux des conseils départementaux, les ordres, des préfets et les dispositions des maires, au plan local.* À cela s'ajoutent encore ceux qui portent une autre dénomination, mais qui sont gouvernés par les principes et les règles mentionnés antérieurement. Mais, de façon particulière, il y a trois principes qui dominent l'adoption des actes normatifs: 1) Ils sont initiés, élaborés et adoptés en conformité avec les dispositions de la Constitution, de la Loi 24/2000 et de l'Arrêté du Gouvernement n° 400/2000 ; 2) Ils doivent être en corrélation avec l'ensemble des réglementations internes et 3) Ils doivent être en harmonie avec la législation communautaire et avec les traités internationaux auxquels la Roumanie est partie (art. 6 de la Loi n° 24/2000).

Enfin, pour avoir une vue d'ensemble sur les sources de droit, il faut ajouter le fait que, outre les actes normatifs, il existe – dans une proportion très