

Public Law

The Evolution of Political Control of the Romanian Laws The Stimuli of Assertion of the Control Policy during the Communism

Professor Mircea CRISTE, PhD
West University of Timisoara & 1st December 1918 University of Alba Iulia
mirceacriste@yahoo.com

Abstract: The jurisdictional review, a control carried out by an organ independent in relation to the legislative, seems definitively won for the constitutionalist world. In the absence of express dispositions that regulate the control of constitutionality, the judiciary decided that this right belong to him in a very naturally way, as an issue of the separation of power and of the function that he fills. Because he was controlling the acts of the Parliament, the judge won a strong position in relation to the legislative power. This situation could not be accepted by a powerful legislative. While presenting itself as mandatory of the sovereignty of the people, it claims for him the right to control his own acts. However, in the case of Romania such a manifestation demonstration intervened only in Communist period. After a presentation of the conditions in which the constitutional review is passed to the political, the second part of the article will present how this control is exert by an organ dependent to the Parliament.

Keywords: constitutional review, political review, constitutional commission

L'année 1948 représente pour l'histoire politique et constitutionnelle roumaine le début des importants changements. L'événement le plus marquant, qui d'ailleurs a influencé l'évolution ultérieure, a été l'élimination des partis politiques sauf le Parti communiste, resté l'unique force politique. Cette position devait être défendue, premièrement par l'exclusion de toute ingérence d'un autre organe qui l'aurait affaibli. Au fur et à mesure que la position occupée dans la société par le P.C. se renforçait, on assistait à une ouverture de celui-ci vers des solutions ayant une apparence de démocratie. La fin de la société pluraliste a représenté aussi la fin de la société démocratique¹. (Konrad, 1987, pp. 170-171) Le système du parti unique a

¹ "La démocratie peut inclure le socialisme, mais le socialisme d'État à parti unique ne peut inclure la démocratie".

réorganisé entièrement la société, en la modelant de la sorte que tous les organes lui soient subordonnés. Une fois que le P.C. s'est proclamé la seule force politique et le représentant du peuple entier, des notions comme la séparation des pouvoirs ou les contre-pouvoirs n'ont point de place dans le nouvel ordre d'État. On va commencer notre étude par une présentation des conditions politiques qui ont influencé un contrôle des lois dans la période communiste, avant d'entamer l'évolution de ce contrôle et de dévoiler un faux contrôle juridictionnel des lois.

1. Le système politique communiste exclut le contrôle judiciaire des lois

La théorie sur l'existence de trois pouvoirs dans l'État fut remplacée par la théorie de l'unicité du pouvoir d'État, (Dănișor, 2007, pp. 668-670) "*comme expression du pouvoir souverain, inaliénable et indivisible du peuple*"¹ (Vîntu, 1974, p. 234). À l'existence sur le plan politique d'un seul parti devait correspondre dans l'organisation de l'État un seul organe qui puisse concentrer le Pouvoir. Ainsi comme l'idéologie du Parti s'était imposée à la société entière en tant que vérité absolue, il était nécessaire que les actes de l'organe suprême ne soient pas contestés dans leur applicabilité. Cela signifiait que l'activité de cet organe ne pouvait être contrôlée par un autre organe, puisqu'il n'existait d'autre organe que subordonné. De là "*on déduit la non-légitimité du droit du contrôle juridictionnel (même des tribunaux constitutionnels ou des organes supérieurs du système judiciaire) de la législation: le droit d'un pareil contrôle judiciaire placerait les tribunaux au-dessus de l'organe représentatif - le Parlement - formé par le suffrage universel*"².

Il est vrai que dans la doctrine on a affirmé que "*le pouvoir souverain du peuple est exercé et réalisé principalement par les organes de l'État constitués en système*" (Rusu, 1977, p. 613). On a parlé de même de différents organes établis en fonction des diverses formes d'activité fondamentales:

- Les organes du pouvoir d'État, organisés en plan national et local, étaient représentés par la Grande Assemblée Nationale (G.A.N.), le Conseil d'État (organe à activité permanente), le Président de la République et les conseils populaires locaux.

¹ Voir également pour le concept roumain de "l'unicité du pouvoir" - Lavigne, Pierre, "L'unité du pouvoir d'État dans la doctrine constitutionnaliste socialiste contemporaine", in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, L.G.D.J., 1977, p. 603.

² Toumanov, V.A., "Le cas de l'Union soviétique", in Favoreu, Louis et Jolowicz, J. Anthony, *Le contrôle juridictionnel des lois*, Paris, Economica-P.U.A.M., 1986, p. 113.

- Les organes de l'administration d'État incluaient sur le plan national le Conseil de ministres et les ministères et sur le plan local les comités exécutifs des conseils populaires.
- Quant aux organes judiciaires, ils étaient en fait organisés en deux systèmes parallèles (Vrabie, 1999, p. 309) et d'une part, les instances judiciaires ayant au sommet le Tribunal suprême, d'autre part les organes de la *Prokuratura*, subordonnés au procureur général.

Cette classification ne signifiait guère qu'il ait existé *des systèmes* d'organes, indépendants et parallèles, mais seulement que ceux-ci étaient groupés en raison de leur activité. Tous ces organes étaient inclus dans un seul système contrôlé par la G.A.N. De la position qu'elle occupait, il résulte clairement que la G.A.N. était l'organe qui contrôlait et pas l'organe qui était contrôlé. Seul le Parti pouvait s'immiscer dans son activité, conséquence de son rôle dirigeant dans l'activité des organes de l'État et des organisations sociales. (Ionescu, 2008, p. 309) Sous prétexte d'assurer le respect de la légalité socialiste, le Parti contrôlait la manière dont étaient appliquées ses directives par tous les organes, y compris la Grande Assemblée Nationale.

En effet, l'organisation des organes de l'État était un reflet de l'organisation du Parti. La plupart des dirigeants de ce dernier, notamment ceux qui détenaient des fonctions importantes, étaient en même temps dirigeants des organes d'État. On a assisté à une superposition de la structure de Parti à celle d'État¹. Le pouvoir unique, plein et souverain du peuple a été consacré comme principe de base de l'organisation politique de la société socialiste roumaine, (Vîntu, 1974, p. 233) mais en effet le peuple ne jouissait guère de ce pouvoir. Son exercice devait aboutir à l'instauration de la société communiste et tous les organes d'État étaient chargés de poursuivre ce but.

Une fois le principe de la séparation des pouvoirs écarté, il en a résulté une construction pyramidale des organes de l'État. Suite à cette organisation, il n'était pas concevable que les actes de l'organe suprême soient l'objet d'une contestation. Dans l'exposé des motifs du décret n° 128/1948, qui a supprimé le contentieux administratif, cette interdiction était clairement proclamée: "*On ne peut plus concevoir que les actes d'autorité soient mis en discussion par les particuliers, et*

¹ "Appliquée d'abord à l'organisation du Parti, la notion de centralisme démocratique a été ensuite transposée à l'organisation de l'État" (Lesage, Michel, *Les institutions soviétiques*, coll. Paris, Que sais-je, 1975, p. 20).

que ceux-ci aient en plus le droit d'attaquer l'État en justice, pour que ses actes soient censurés par une autorité subordonnée".

Par ailleurs, le principe de la légalité socialiste fut également un principe cher aux communistes. Le résultat a été que les dispositions constitutionnelles (notamment celles concernant les obligations des citoyens) s'imposaient aux seuls gouvernés, sans contrainte pour le législateur¹. (Massias, 1991, p. 122)

En parlant du contrôle des lois prévu dans les constitutions communistes de la Bulgarie, de la Hongrie, de la Pologne, de la R.D.A. et de la Roumanie, le professeur Tudor Drăganu observait: "*Étant donné la place occupée par l'organe représentatif parmi les autres organes de l'État et afin que sa liberté d'action ne soit entravée par aucun obstacle, les Constitutions socialistes citées ont établi que les organes subordonnés à l'organe suprême du pouvoir d'État n'ont pas la possibilité d'intervenir dans la sphère de sa compétence, même par l'intermédiaire d'un droit de contrôle sur son activité, droit dont l'exercice pourrait paralyser les effets d'une disposition législative*". (Dragănu, 1981, p. 88)

Il n'y avait pas, à vrai dire, d'interdiction formelle faite aux tribunaux de contrôler les actes des autres pouvoirs. Il suffisait qu'ils soient subordonnés au législatif, qui désignait et révoquait le président du Tribunal suprême, pour qu'ils n'osent pas s'arroger une telle compétence. Ce système a prouvé sa perfection au moment où la Constitution même donnait aux instances le droit de juger les recours des personnes endommagées dans leurs droits par des actes administratifs et, conformément à la loi, de se prononcer sur la légalité de ces actes (art. 103 alinéa 3 de la Constitution de 1965). La disposition constitutionnelle a été ignorée et les recours rejetées tant que le législateur n'est pas intervenu lui-même, en juillet 1967, pour donner le feu vert à l'application de cette disposition².

Étant donné cette situation, on en est arrivé naturellement à affirmer que, dans le droit socialiste roumain, il n'y a aucune différence substantielle entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires. (Drăganu, 1970, p. 42) Par contre, la Constitution est restée en réalité un simple texte littéraire et seules les lois constituaient un texte à valeur juridique. Donc, quel qu'ait été l'organe compétent de contrôler les lois, c'était plutôt une interprétation de la Constitution afin de rendre

¹ M. Gjidara observait que dans le système du Parti unique, la Constitution n'est "destinée qu'à tenir en respect les simples citoyens, en empêchant toute velléité d'action politique concertée et autonome, non maîtrisée par le Parti unique, dont la *main prolongée* est le législateur".

² Tribunal Suprême, sec. civile, déc. n° 1041 du 17 octobre 1966, *Revista româna de drept*, 1967, n° 2, p. 159.

efficace la loi, que l'inverse. On peut qualifier de rigides les Constitutions roumaines adoptées par le régime communiste, vu qu'il était exigé une majorité qualifiée pour les modifier. Cela ne leur a pas conféré plus de protection, puisque le législatif exprimait à l'unisson la volonté du Parti¹. (Gjidara, 1990, p. 4)

2. L'évolution du contrôle politique des lois en Roumanie

M. Massias remarque dans sa thèse l'existence de trois modèles de contrôle de constitutionnalité dans les pays socialistes: un contrôle réalisé par l'organe permanent du Parlement, un contrôle réservé au seul Parlement et, enfin, un contrôle accompli par l'intermédiaire d'une commission parlementaire (Massias, 1991, p. 80). La Roumanie communiste a connu trois constitutions qui s'intègrent parfaitement dans cette classification. (Vrabie, 1999, p. 302) (Selejan-Guțan, 2008, pp. 51-54) (Muraru & Tănăsescu, 2008, pp. 95-98)

La Constitution du 13 avril 1948 donnait au Présidium de la Grande Assemblée Nationale la compétence pour interpréter les lois adoptées par celle-ci. De même, en vertu de son droit de contrôle, il était prévu que le Présidium pouvait annuler les actes du Conseil de ministres qui n'étaient pas conformes à la Constitution (art. 72 alinéa 7).

L'article 24 alinéa j de la Constitution du 24 septembre 1952 incluait parmi les compétences de la Grande Assemblée Nationale, le contrôle général de l'application de la Constitution. Le respect des lois adoptées par la G.A.N. était obligatoire pour tous les citoyens (art. 27 alinéa 2), sans possibilité de recours. De plus, les juges étaient déclarés indépendants et soumis à la loi seulement.

Ce droit de contrôle confié à la Grande Assemblée Nationale ou à son Présidium dérive de la place qu'elle a occupée, comme organe suprême du pouvoir de l'État, parmi les autres organes de l'État. Le contrôle du respect de la Constitution n'était qu'un aspect du contrôle général exercé par le législatif aussi bien sur les actes juridiques normatifs et individuels, que sur les actes politiques et toutes les autres mesures adoptées par les organes de l'État. (Drăganu, 1977, p. 40)

¹ "Quand il y a rigidité (c'est-à-dire une procédure spéciale ou/et une majorité qualifiée), cette contrainte n'en était pas vraiment une, et n'avait même pas de sens, dans des Assemblées politiquement et juridiquement monolithiques, au sein desquelles un Parti unique détenait le monopole du pouvoir. L'exigence de majorité qualifiée perdait de sa signification, puisque c'est le Parti unique, qui à travers l'Assemblée absorbait le pouvoir constituant, comme il maîtrisait la législation, comme il contrôlait directement les fonctions judiciaires et administratives".

En pratique, tant que le contrôle de constitutionnalité n'était pas expressément prévu, il n'a pas été effectivement exercé¹. Ainsi fut-il possible qu'une loi comme celle sur l'organisation des conseils populaires, n° 6/1957, soit adoptée. L'article 18 alinéa 5 de cette loi attribuait au Conseil de ministres le droit d'annuler les décisions illégales des conseils populaires régionaux, même si ceux-ci n'étaient pas subordonnés aux organes de l'administration.

Les changements intervenus après la mort du Staline, tels qu'ils ont été, ont déterminé une réévaluation sur le plan constitutionnel. Dans les années soixante, la Constitution n'est plus regardée comme un texte sans vie, mais comme un acte à valeur juridique réelle² (Garlicki, 1987, pp. 1298-1299) (Vîntu, 1967, p. 8) (Fulger, 1966, pp. 47-48). On parle à l'époque de plus en plus du contrôle de constitutionnalité et à partir de 1965, avec l'adoption d'une nouvelle Constitution roumaine, de nombreuses réformes sont entreprises dans cette matière à travers le camp communiste. Toutefois, "*ces réformes ne vont pas remettre en cause l'existence du modèle socialiste: c'est toujours au Parlement qu'appartiendra le pouvoir de décision dans ce domaine*". (Massias, 1991, p. 203) (Racz, 1987, p. 61) (Brunner, 1984, p. 677)

3. Un faux contrôle juridictionnel des lois

Dans la doctrine juridique roumaine avait été exprimée une opinion qui justifia un contrôle atténué de constitutionnalité réalisé par les instances judiciaires (Drăganu, 1970, pp. 46-51). Il s'agissait d'une tentative purement théorique, puisqu'en réalité les tribunaux roumains ne se sont jamais immiscés dans les compétences du législatif pendant la période communiste. Les différentes hypothèses proposées nous

¹ L'affirmation est valable aussi pour les autres pays ex-communistes. Voir pour la Hongrie, Racz, George, "L'introduction du contrôle constitutionnel des normes juridiques en Hongrie", *R.I.D.C.*, 1985, n°1, qui affirme à la page 137 que "la séance plénière n'est en effet pas appropriée pour cette tâche si importante". L'inexistence d'un contrôle effectif des lois fut d'ailleurs la raison de la création du Conseil hongrois de droit constitutionnel par la loi n° II du 27 décembre 1983, qui ressemblait en effet à la Commission constitutionnelle roumaine (un ancêtre de ce Conseil fut le Grand Conseil du XVIe siècle, selon Charles D'ESZLARY, *Histoire des institutions publiques hongroises*, tome 2, Paris, Librairie Marcel Rivière et Cie, 1963, p. 104). Pour le contrôle de constitutionnalité exercé par le Parlement hongrois, voir également Halmai, Gabor, "Von der gelebten Verfassung bis zur Verfassungsstaatlichkeit in Ungarn", *OstEuropa Recht*, 1990, n° 1, pp. 1-5.

² Dans la doctrine roumaine on a affirmé que "le pouvoir populaire souverain se manifeste d'une manière prégnante par le principe constitutionnel de la légalité, réalisé sous ses deux formes: la suprématie de la Constitution et le déploiement de toute l'activité de l'État, sous toutes ses formes fondamentales, sur la base et en vue de l'exécution des lois".

montrent qu'il n'était pas question de paralyser en effet l'œuvre de l'organe suprême de l'État.

Un premier argument était déduit de la loi sur l'organisation judiciaire de 1968. Le président du Tribunal suprême avait la possibilité, sur saisine d'une instance judiciaire, de faire au Conseil d'État (investi du droit d'initiative législative) des propositions tendant à la modification d'une loi considérée inconstitutionnelle. Il n'y a point de contrôle dans cette démarche d'appel à la bonne volonté du pouvoir politique.

Une autre intervention des tribunaux dans l'application d'une loi en s'appuyant sur des dispositions constitutionnelles aurait été sur voie d'interprétation. En présence d'une loi obscure ou ambiguë, le juge judiciaire devait appliquer les principes constitutionnels. Il ne s'agissait pas de contrôler les lois, car l'interprétation n'était pas faite pour écarter une loi inconstitutionnelle, mais de leur donner efficacité en adaptant les dispositions de la Constitution. Le professeur Drăganu précisait à juste titre: "*En procédant ainsi, les organes judiciaires ne décident pas de la constitutionnalité des lois, c'est-à-dire qu'ils ne dépassent pas les limites de leur compétence. Ils n'écartent pas de la solution du litige la loi ordinaire parce qu'inconstitutionnelle, mais, tout au contraire, ils assurent son application conformément à la volonté du peuple exprimée par la Constitution*" (Drăganu, 1970, p. 46).

Enfin, une situation particulière résultait de la compétence des instances judiciaires de constater l'abrogation d'une loi par l'application du principe *lex posterior derogat priori*. Lorsqu'un principe de la Constitution n'était pas concrétisé par les dispositions d'une loi, il revenait au juge d'appliquer ce principe afin de résoudre le litige dont il était saisi. Mais il devait également appliquer le principe constitutionnel dans le cas où celui-ci était contraire à une loi préconstitutionnelle¹. (Drăganu, 1970, p. 48) Cette intervention fut possible puisqu'on a établi une délimitation dans le droit roumain entre abrogation et inconstitutionnalité. Le professeur Tudor Drăganu cite plusieurs décisions de l'ancien Tribunal suprême dans lesquelles on a refusé d'appliquer les dispositions d'une loi à raison d'un principe constitutionnel:

- L'article 383 alinéa 3 du Code civil, qui prévoyait que les femmes, excepté la mère et les ascendantes, étaient incapables d'avoir la qualité de tuteurs, a

¹ "S'il est bien établi que les organes judiciaires sont compétents pour constater qu'une loi ordinaire a été abrogée par une autre loi ordinaire, il sera naturel de leur reconnaître le même droit lorsque la nouvelle loi est la Constitution".

été jugé contraire au principe de l'égalité des sexes promu par la Constitution de 1948.

- Au même principe contrevenait l'article 93 du Code civil, qui prévoyait que la femme mariée a le même domicile que son mari. Dans ce cas-là, la solution fut déduite du principe, en considérant que le domicile des époux doit être établi par leur accord mutuel. (Ionascu, 1950, pp. 20-21)
- Les biens acquis par la contribution commune des époux pendant le mariage conclu avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1948, furent qualifiés par le Tribunal suprême de biens communs, même si leur régime matrimonial était celui de la séparation des biens¹.
- La personne qui était entretenue par la victime d'un accident ne pouvait pas prétendre à des dommages-intérêts de la part de l'auteur si elle était majeure et apte au travail. Pour arriver à cette décision, le Tribunal suprême a interprété les dispositions de l'art. 15 de la Constitution de 1952, qui prévoyait que le travail est un devoir et une question d'honneur pour toutes les personnes valides².

Ces décisions présentent un intérêt du point de vue de notre analyse, puisqu'il semble bien que l'on était en présence d'un contrôle de constitutionnalité. Sans doute s'agit-il de la résolution d'un conflit temporel des lois. Mais c'est un cas particulier, où l'on constate qu'une loi est abrogée par l'interprétation des dispositions d'une Constitution ultérieure.

L'abrogation ne s'impose pas par elle-même, mais elle suppose une confrontation entre la Constitution et la disposition légale antérieure afin d'assurer la suprématie de la première. Cette confrontation ne représente en effet qu'un aspect du contrôle de constitutionnalité³.

A un certain enthousiasme, il faut ajouter deux précisions:

Premièrement, le "courage" de refuser l'application des dispositions légales à raison des principes constitutionnels contraires n'est pas venu des tribunaux, mais du seul Tribunal suprême, composé des juges nommés par l'organe législatif et bien maîtrisé par celui-ci.

¹ Tribunal suprême, sec. civile, déc. n° 1403 du 28 juillet 1956, citée par M. Tudor Draganu, *Ibid.*, p. 49.

² Tribunal suprême, sec. civile, déc. n° 1241 du 13 novembre 1959 citée par M. Tudor Draganu, *ibid.*

³ Cour constitutionnelle roumaine, déc. n° 38 du 7 juillet 1993, *Monitorul oficial*, I, n° 176 du 26 juillet 1993, p. 3.

En seconde lieu, l'intervention du Tribunal a concerné uniquement des normes juridiques dites "bourgeoises", antérieures non seulement à la Constitution, mais surtout au régime communiste.

Par conséquent, la conclusion qui s'impose est que, dans le régime communiste, l'organisation du système politique ne laissait aucune place au contrôle juridictionnel des lois, seul le contrôle accompli par un organe politique étant accepté.

En rappelant une expérience initiée par la Constitution de la R.D.A. de 1949, la Constitution du 21 août 1965 a prévu que la G.A.N. se servira d'une commission spéciale pour contrôler la constitutionnalité des lois. Le fait que le législatif n'ait pas cédé cette compétence a été justifié par le principe de la *démocratie socialiste*, qui supposait que l'organe suprême du pouvoir d'État ait une liberté d'action qui ne pouvait être limitée sur aucune voie, notamment pas par le truchement d'un droit de contrôle sur son activité, droit dont l'exercice pourrait paralyser les effets d'une certaine disposition législative. (Drăganu, 1966, pp. 47-48)

Bibliography

- Brunner, G. (1984). Chronique. *Annuaire européen d'administration publique*.
- Dănișor, D. C. (2007). *Drept constituțional și instituții politice*. Vol I. Bucarest: C.H. Beck.
- Drăganu, T. (1977). Le contrôle de l'application de la Constitution réalisé par la Grande Assemblée Nationale de la République Socialiste de Roumanie. *Revue roumaine de sciences sociales, série de sciences juridiques, n° 1*.
- Drăganu, T. (1970). L'interprétation de la Constitution. *Revue roumaine des sciences sociales, série de sciences juridiques No 1*.
- Drăganu, T. (1966). *Organele supreme ale puterii de stat din Republica Socialista România. Legea fundamentală a României socialiste*.
- Dragănu, T. (1981). *Structures et institutions constitutionnelles des pays socialistes européens*. Paris: Economica.
- Fulger, C. (1966). *Constituția - despre drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor în Legea fundamentală a României socialiste*. Bucarest: Ed. Politica.
- Garlicki, L. (1987). Constitutional and administrative courts as custodians of the state constitutions - The experience of East european countries. *Tulane Law Review n° 6*.
- Gjidara, M. (1990). Aspects de la quête de l'État de droit en Europe de l'Est, en matière de contrôle de constitutionnalité et à la veille des mutations récentes. *Le Quotidien juridique no 85*.
- Ionascu, T. (1950). Modificările aduse Codului civil de principiul constituțional al egalității sexelor. *Justitia Noua n° 2*.
- Ionescu, C. (2008). *Tratat de drept constituțional contemporan*. 2ème édition. Bucarest: C.H. Beck.

Konrad, G. (1987). *L'antipolitique*. Paris: La Découverte.

Massias, J.-P. (1991). *Socialisme et contrôle de constitutionnalité: l'exemple des États d'Europe de l'Est (1917 - 1990)*. Paris: Université de Clermont 1.

Muraru, I., & Tănăsescu, E. S. (2008). *Drept constituțional și instituții politice*. 13ème édition. Bucarest: C.H. Beck.

Racz, A. (1987). Protection of the fundamental rights of the citizens in Hungary. *Etudes de droit constitutionnel hongrois*.

Rusu, D. (1977). Du Contrôle de la Grande Assemblée Nationale et du Conseil d'État en Roumanie. *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Paris, L.G.D.J.*

Selejan-Guțan, B. (2008). *Drept constituțional și instituții politice*. 2ème édition. Bucarest: Hamangiu.

Toumanov, V. (s.d.). Le cas de l'Union soviétique. *Favoreu*.

Vîntu, I. coord. (1974). *Organizarea și activitatea de stat în Republica Socialista România*. Bucarest: Ed. Academiei.

Vîntu, I. (25-29 avril 1967). Le développement constitutionnel de la Roumanie après la seconde guerre mondiale. *Rencontre juridique franco-roumaine Paris-Dijon-Lille*.

Vrabie, G. (1999). *Drept constituțional și instituții politice*. Iași: Cugetarea.