

The Evolution of the Political Control of the Laws in Romania II- A Control Supervised by the Parliament

Professor Mircea Criste, PhD
West University of Timisoara & 1st December 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 expresses 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 we have presented in a first part 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; legislative council

A partir de 1965 on a parlé expressément du contrôle de constitutionnalité, comme d'une compétence reconnue au législatif et exercée par le truchement d'une commission parlementaire permanente. Cela nous oblige de faire une courte présentation des commissions de la Grande Assemblée Nationale (G.A.N.) avant d'analyser celle chargée de contrôler les lois.

Mais la commission parlementaire n'était pas le seul instrument dont fut doté la G.A.N. pour vérifier la constitutionnalité des propres actes. S'y vient joindre le Conseil législatif, un organe technique qui, suite au contrôle qu'il exerce, rédige des propositions relatives aux actes normatifs vérifiés. Son activité se poursuit selon une procédure propre, qui n'a rien à voir avec celle déployée par un organe judiciaire. Ce sont d'ailleurs les raisons pour lesquelles nous ne partageons pas

l'opinion qui qualifiait l'activité du Conseil législatif de juridictionnelle (Berceanu, 1985, p. 9). Sans nier l'importance de l'activité du Conseil législatif, il faut observer que son intervention n'est pas limitée à une question litigieuse, mais elle porte sur tous les projets. D'autre part, il n'est pas composé de juges et ne se comporte pas comme un jury, ses décisions, bien qu'elles supposent une interprétation juridique, ayant plutôt un caractère technique.

1. Le Contrôle Est Confié à une Commission Parlementaire

Dès le début il convient préciser que les commissions permanentes de la G.A.N., bien qu'elles aient été qualifiées d'*organes*, n'étaient pas proprement parler des organes d'Etat, indépendants du Parlement. Ces commissions étaient des organes internes, "des auxiliaires de la Grande Assemblée Nationale, ses principaux instruments de travail, qui l'assistent dans la préparation de ces travaux, notamment en matière d'activité législative ou de toute autre activité impliquant l'adoption d'actes ou de décisions ou bien en ce qui concerne l'activité de contrôle qu'elle exerce sur tous les organes de l'Etat" (Rusu, 1979, p. 16-17) ¹.

Selon l'article 52 de la Constitution de 1965 et les articles 21-44 du Règlement de la Grande Assemblée Nationale, les commissions permanentes étaient chargées d'examiner et de discuter les projets de lois et autres actes normatifs et de tout problème qui leur était soumis par la G.A.N. De même, selon leurs compétences, elles recevaient périodiquement ou par catégories de problèmes les rapports des dirigeants des organes de l'Administration, du Tribunal suprême et de la Procuration, ainsi que les rapports des présidents des comités exécutifs des conseils populaires locaux et analysaient la manière dont ces organes avaient réalisé la politique du Parti communiste et avaient assuré le respect de la loi.

Les commissions permanentes étaient dotées d'une structure et d'attributions bien délimitées. Elles comptaient dans leur composition un nombre impair des députés, entre 19 et 35, qui ne pouvaient siéger en même temps dans plus de deux commissions, ni être membres de l'exécutif, du Bureau de la G.A.N. ou du Conseil d'Etat.

¹ Voir aussi par le même auteur, "Die Parlamentsausschüsse im rumänische Verfassungssystem", *Jahrbuch für Ostrecht*, 1981, n° 2, p. 377. Dans la séance du 13 mars 1969 de la G.A.N., le professeur Traian Ionascu, à l'époque président de la commission chargée de rédiger le projet du nouveau Règlement, qualifiait les commissions permanentes - à la lumière des nouvelles dispositions constitutionnelles - d'instruments effectifs et actifs de travail de la G.A.N.

Une importante attribution leur était reconnue par l'article 28 du Règlement, selon lequel ces commissions étaient habilitées à proposer des projets de lois de leur propre initiative, dans les limites de leurs compétences respectives.

Il était possible d'inviter aux séances des députés non-membres de la commission et mêmes des non-députés, afin de soutenir les amendements qu'ils avaient proposés ou dans le cas où leur opinion était jugée nécessaire pour résoudre une question donnée. Les ministères et les autres organes d'Etat étaient obligés de mettre à la disposition de la commission des informations, des actes et des comptes-rendus.

Dans l'exercice de leurs attributions les commissions permanentes élaboraient, selon le cas, des rapports, des avis ou des propositions. Cela ne signifiait bien sûr que les commissions se substituaient à la G.A.N., puisqu'en se prononçant sur les problèmes examinés elles étaient dépourvues du pouvoir de décider.

Les rapports, les avis et les propositions ont été considérés par la doctrine juridique comme des formes de procédure préalable dans l'adoption d'un acte juridique, insusceptibles de produire par elles-mêmes des effets juridiques (Draganu, 1959, p. 125 et suivantes). Tant que les rapports et les avis supposaient un travail élaboré sur l'initiative des autres organes, les propositions étaient le résultat d'une initiative qui venait de la commission même. Les actes des commissions permanentes n'étaient que des actes préparatoires émis en vue d'aider la G.A.N. ou, dans les intersessions, le Conseil d'Etat.

Pour se conformer aux directives énoncées par Ceausescu lors des travaux du plénum du Comité central du P.C. du 11 mars 1969, les commissions permanentes avaient augmenté leur activité dans la période où la G.A.N. n'était pas réunie en session sous la direction du Conseil d'Etat (Vasilescu, 1982, p. 248 et 258)¹.

Les décisions d'une commission permanente étaient prises avec une majorité simple des membres présents, les opinions dissidentes devant être notées au cas où leurs auteurs l'auraient exigé. Un membre de la commission était désigné en tant que rapporteur et présentait le projet devant la G.A.N. ou, selon le cas, devant le Conseil d'Etat.

¹ Dès son rapport sur le projet de Constitution, Ceausescu s'était exprimé pour l'accroissement du rôle des commissions permanentes. Dans l'intervalle 1965-1969 elles se sont réunies en 328 séances et dans l'intervalle 1969-1974 en 638 séances. Le nombre des lois et décrets examinés a augmenté plus de deux fois.

Il revenait au Bureau de la G.A.N. ou au Conseil d'Etat de déterminer la commission compétente pour se prononcer sur une certaine question et c'était toujours ces deux organes qui donnaient leur accord, voire qui décidaient qu'une autre commission s'exprime aussi sur le même sujet. Dans ce dernier cas, il était possible que les commissions arrivent à travailler ensemble et qu'elles élaborent un seul rapport ou avis.

a) *La commission constitutionnelle.* On peut affirmer que le contrôle de constitutionnalité apparaît, ignorant le système politique, dans les pays dotés d'une Constitution écrite et rigide et qui reconnaissent la suprématie de la loi fondamentale par rapport aux autres actes normatifs. C'est la raison pour laquelle le droit des pays socialistes a connu un tel contrôle, même s'il ne ressemblait pour l'essentiel pas au contrôle des lois existant dans les démocraties occidentales. Quant à la Roumanie socialiste, le contrôle des lois a été justifié par les inadvertances ou les lacunes de technique législative qui pouvaient intervenir dans l'élaboration d'une loi, sans que soit envisagée l'hypothèse qu'elle pourrait violer la Constitution.

La différence qui existait entre le contrôle des lois des pays occidentaux et celui des pays socialistes a été expliquée dans une perspective idéologique: "Ce qui caractérise le contrôle de la constitutionnalité des lois dans les pays capitalistes c'est la nécessité, pour la bourgeoisie, d'assurer, maintenir et renforcer son pouvoir d'Etat dans les conditions où, à cause du rapport de forces dans la lutte de classe, elle est obligée d'inscrire dans la Constitution des dispositions qui correspondraient aux intérêts du peuple entier" (Lepadatescu, 1974, p. 408) (Deleanu, 1977, p. 506 et suivantes).

On a déduit de là la nécessité pour ces pays de confier le contrôle des lois à un autre organe que le législatif, ce que n'était pas considéré comme compatible avec un gouvernement démocratique. En revanche, la spécificité du contrôle dans les pays socialistes était présentée comme un résultat du caractère des Constitutions des ces pays qui, "en établissant les fondements du pouvoir d'Etat, l'organisation et le fonctionnement des organes d'Etat, ainsi que les droits fondamentaux des citoyens, contiennent des dispositions dont le sens est d'assurer le développement du régime socialiste, l'accroissement de la prospérité matérielle et spirituelle du peuple, la liberté et la dignité de l'homme, l'affirmation plénière de la personnalité humaine" (Lepadatescu, 1974, p. 408)

En réalité, la différence entre les formes de contrôle de constitutionnalité existantes dans les deux systèmes politiques a son origine dans l'organisation politique de la société, notamment dans l'existence ou l'inexistence de la séparation des pouvoirs.

La G.A.N. étant l'organe suprême du pouvoir d'Etat, l'institution politique centrale du système constitutionnel et politique, "la conséquence logique de la position du corps représentatif suprême est l'exclusion de la possibilité d'attribuer le droit de contrôle de la constitutionnalité des lois à n'importe quel autre organe. En d'autres termes, l'indépendance et la supériorité du corps excluent le contrôle juridictionnel ou tout autre contrôle extra-parlementaire, car l'adoption d'un tel contrôle signifierait en pratique le rejet de la suprématie de l'institution représentative suprême" (Ferretjans, 1963, p. 943) (Nikolic, 1986, pp. 80-81).

La Roumanie ne pouvait pas faire exception de cette règle, et alors que la Constitution de 1965, qui devait donner un visage démocratique au régime, instituait un contrôle des lois, elle le confia à l'organe législatif: "Seule la Grande Assemblée Nationale décide sur la constitutionnalité des lois" (article 43 §14). L'exercice de cette compétence fut réalisé par le truchement d'une commission constitutionnelle, une parmi les autres commissions permanentes de la G.A.N.: "Dans l'exercice du contrôle de la constitutionnalité des lois, ainsi que pour la préparation des travaux concernant l'adoption des lois, la Grande Assemblée Nationale choisit pour une législature une commission constitutionnelle. Dans la Commission constitutionnelle peuvent être élus - sans dépasser un tiers du nombre total des membres de la commission - des spécialistes qui ne sont pas députés" (article 53 de la Constitution de 1965).

Cette commission a déployé une activité préparatoire d'étude et d'analyse, ses conclusions contribuant à la prise des décisions par la G.A.N. et le Conseil d'Etat (Rusu, 1977, p. 623). Tandis que les autres commissions permanentes préparaient des rapports et des avis sur les projets de lois, la commission constitutionnelle a préparé les travaux sur la constitutionnalité des lois. Suite à la modification apportée par la loi n° 2 du 21 mars 1975, la commission constitutionnelle et la commission juridique ont fusionné, formant la commission constitutionnelle et juridique qui a cumulé les attributions des deux commissions.

La disposition qui a attiré les appréciations des constitutionnalistes étrangers fut celle qui incluait dans la composition de la commission constitutionnelle (le seul cas parmi les commissions permanentes) des spécialistes non-députés : "L'avenir d'un contrôle réel de la constitutionnalité des lois paraît être la voie, que l'on peut

qualifier de *roumaine*, d'un dépassement de l'autocontrôle par la création d'organes *sui generis* rattachés au Parlement mais possédant une certaine autonomie." (Roussillon, 1977, p. 108) (Hauriou & Sfez, 1972, p. 359) (Zakrzewska, 1972, p. 781) (Lesage, 1971, p. 249)

Il est vrai que les autres commissions pouvaient aussi faire appel à certains spécialistes lorsqu'elles étaient confrontées à un problème complexe, mais ceux-ci ne s'intégraient pas dans la composition des commissions comme dans le cas de la commission constitutionnelle¹.

b) Les attributions de la commission constitutionnelle. La commission constitutionnelle a connu, sur le plan formel seulement, une évolution quant aux actes sur lesquels elle eut à se prononcer et au type de contrôle exercé.

Dans sa rédaction initiale, l'article 53 de la Constitution de 1965 donnait à la G.A.N. la compétence de se prononcer sur la constitutionnalité des lois. Tout contrôle des autres actes normatifs était donc exclu, y compris des décrets ayant force de loi émis par le Conseil d'Etat dans l'intervalle de sessions de la G.A.N. Sur ces derniers actes, la doctrine considérait qu'ils devaient aussi être contrôlés quant à leur conformité à la Constitution (Prisca, 12/1965, p. 25).

La loi n° 1 du 13 mars 1969 a apporté la première modification de l'article 53, en ajoutant un nouvel alinéa: "Sur la demande du Bureau de la Grande Assemblée Nationale, la Commission constitutionnelle rédige et présente également des rapports sur les projets de décrets contenant des normes ayant force de loi".

Dans cette nouvelle rédaction constitutionnelle on a vu, d'une part, la confirmation de l'opinion exprimée par la doctrine (Prisca, 1969, p. 46) (Lepadatescu, 1974) et d'autre part, une augmentation des attributions de la commission mais limitées aux seuls projets de décrets (Lepadatescu, 1974, p. 430)². "La commission devra présenter son rapport en dépit du fait que de tels décrets n'ont qu'un caractère temporaire, puisqu'ils doivent être soumis à la discussion de la Grande Assemblée Nationale lors de la première session, conformément à la procédure d'adoption des

¹ Rusu, Dragos, "Les commissions parlementaires dans le système constitutionnel de la Roumanie", *loc. cit.*, p. 1626. En 1975 la commission constitutionnelle et juridique a été composée de 21 membres, dont 15 députés et 6 spécialistes : deux anciens professeurs de droit, consultants scientifiques à l'Institut de recherches juridiques de l'Académie, trois professeurs en fonction et un ancien procureur général de la République. De même, le député qui présidait cette commission était un ancien professeur de droit public de la Faculté de droit de Cluj-Napoca, M. Tudor Draganu.

² La commission a été sollicitée pour se prononcer de nouveau en cas où des modifications auraient été apportées au projet initial (dossier n° 7/ 1969, cité par Vasilescu, Florin, *op. cit.*, pp. 259-260).

lois. Mais jusqu'à cette date, ces décrets ont la même efficacité juridique que les lois" (Oroveanu, 1970, p. 116).

Une nouvelle modification faite par la loi n° 2 du 18 mars 1975 donna une réponse définitive aux différentes interprétations données par la doctrine. La compétence a été élargie non seulement à tout décret ayant force de loi, mais aussi aux arrêtés du Conseil de ministres.

Du fait que la commission constitutionnelle fonctionnait comme toute commission permanente en examinant les projets de lois et de décrets, on est arrivé à la conclusion qu'elle "peut réaliser un examen de constitutionnalité même dans cette étape de la procédure d'adoption de la loi ou du décret, en réalisant ainsi un contrôle implicite" (Prisca, 1969, p. 56). L'avis exprimé dans ce cas ne devait pas empêcher un contrôle ultérieur.

Dans l'opinion du professeur Tudor Draganu, puisque le but de l'article 43 §14 de la Constitution était d'assurer à la G.A.N. une liberté d'action sans limites, la conséquence était que sa compétence exclusive visait non seulement les actes normatifs, mais aussi les actes individuels de l'organe législatif. Vu que la suprématie de cet organe était incompatible avec un éventuel droit de contrôle exercé par un autre organe d'Etat, la compétence pour contrôler la conformité de ces arrêtés par rapport aux lois ordinaires ne pouvait appartenir qu'à lui-même (Draganu, 1982, p. 143) ¹.

Le contrôle de constitutionnalité exercé par la G.A.N. pouvait être soit *a priori*, soit *a posteriori*.

Ce contrôle fut déduit tant de l'attribution des commissions permanentes d'examiner les projets de lois et de décrets ayant force de loi (Prisca, 1969, p. 56), que du fait que dans la pratique on recourait souvent à l'avis de la commission constitutionnelle (Lepadatescu, 1974, p. 423) (Vasilescu, 1982, p. 2) ².

¹ "La commission constitutionnelle et juridique peut examiner aussi la constitutionnalité d'autres catégories d'actes, toutes les fois qu'elle est saisie à cette fin, conformément à l'article 29 alinéa 2 du Règlement, par divers organes d'Etat, organisations sociales ou par de simples citoyens, et même si, lors de la vérification de l'activité de différents organes d'Etat, elle constate qu'un acte est contraire à la Constitution" (Rusu, Dragos, "Les commissions parlementaires dans le système constitutionnel de la Roumanie", *loc. cit.*, p. 1635).

² Rusu, Dragos, "Les commissions parlementaires dans le système constitutionnel de la Roumanie", *loc. cit.*, p. 1637. Même si ce n'était pas la règle générale, il est arrivé parfois que la commission paralyse un projet contraire à la Constitution. Ainsi dans le cas du projet de décret sur l'organisation de la Direction générale de contrôle de l'activité des conseils populaires, dans lequel fut sanctionnée la

L'objet du contrôle était donc les projets de ces actes et il était déclenché uniquement sur la demande du Bureau de la G.A.N. ou du Conseil d'Etat. A la suite de ce contrôle la commission rédigeait un rapport, même si le texte contrôlé était considéré conforme aux dispositions constitutionnelles.

La commission constitutionnelle avait décidé que les travaux d'une autre commission sur le même projet ne la liaient pas et qu'elle était en droit de reprendre l'examen du projet (Vasilescu, 1982, p. 249)¹.

Le contrôle *a priori* est devenu une activité courante et générale de travail de la commission constitutionnelle, notamment après le 11^{ème} Congrès du P.C. roumain de 1974, où fut élaboré le Programme du Parti : "On continuera d'améliorer l'activité des commissions permanentes de la Grande Assemblée Nationale, qui débattront et donneront leur avis sur tous les projets de lois, écouteront périodiquement des informations des ministres et des autres dirigeants d'organes centraux relativement à l'application des lois dans les secteurs qu'ils dirigent".

Après avoir mis en évidence les avantages d'un contrôle *a priori* par rapport à un contrôle *a posteriori*, le professeur Rusu écrivait que "le contrôle ultérieur de la constitutionnalité présente une moindre importance depuis l'introduction, en 1969, du contrôle de la constitutionnalité préalable." (Rusu, p. 624)

Le contrôle *a posteriori* exercé par la Grande Assemblée Nationale a été prévu dès l'adoption de la Constitution de 1965 et les modifications ultérieures n'ont fait qu'élargir la sphère des actes contrôlés : à côté des lois, les décrets ayant force de loi et les arrêtés du Conseil de ministres.

Outre le Bureau de la G.A.N. et le Conseil d'Etat, la commission constitutionnelle pouvait être saisie par le Conseil de ministres, le Tribunal suprême et le procureur général de la République (article 21 alin. 3 du Règlement). Il existait aussi la possibilité reconnue aux autres organes d'Etat, aux organisations sociales ainsi qu'aux citoyens de saisir la commission, hypothèse dans laquelle elle n'était pas

disposition par laquelle le Conseil d'Etat déléguait à un organe subordonné la compétence de contrôler ces conseils. Vu que le Conseil d'Etat était habilité par la Constitution à contrôler l'activité des conseils populaires, la commission a confirmé qu'il ne pouvait pas déléguer cette compétence importante (dossier n° 6/1972).

¹ Débat du 5 avril 1965 sur les projets de code pénal et de la procédure pénale.

obligée de s'adresser à la G.A.N. si elle ne jugeait pas inconstitutionnelle la loi contestée (Vasilescu, 1982, p. 252)¹.

Si pour toute requête le président de la G.A.N. avait la liberté de décider quelle commission était compétente, les requêtes en inconstitutionnalité étaient obligatoirement examinées par la commission constitutionnelle. En revanche, celle-ci n'était obligée de saisir la G.A.N. par un rapport que si elle jugeait que la requête était fondée (Vasilescu, 1982, pp. 295-298) (Deleanu, 1980, p. 501)².

A la suite du contrôle *a posteriori* la commission rédigeait un rapport ou un avis avec ses conclusions, qui était remis à la G.A.N., et c'était l'organe législatif qui décidait finalement. L'obligation de rédiger un tel rapport ou avis existait seulement si la saisine était faite par l'un des organes mentionnés à l'article 21 alin. 3 du Règlement. Dans cette hypothèse, la commission pouvait ajouter aux arguments invoqués ou même invoquer d'office autres arguments.

Dans le cas où la commission constitutionnelle contrôlait d'autres actes que les lois et les considérait comme contraires à la loi fondamentale, l'organe qui avait émis l'acte devait le refaire. S'il ne procédait pas de cette manière, la décision finale appartenait à la Grande Assemblée Nationale, en vertu de son droit de contrôle général.

2. Le Contrôle Exercé par le Conseil Législatif

Si l'on compare, le Conseil législatif institué par la Constitution de 1923 et le Conseil actuel, il convient de remarquer qu'ils n'ont pas joui de la même importance. Le contrôle de constitutionnalité n'étant pas l'attribution principale du Conseil législatif, son importance fut influencée par l'étendu des compétences des autres acteurs qui interviennent dans ce domaine.

a) Le Conseil législatif, devrait-il connaître de la constitutionnalité des normes ?
Le Conseil législatif fut conçu dans la Constitution de 1923 comme un organe purement technique, créé afin d'aider le Parlement et l'exécutif dans l'élaboration des normes.

¹ La commission avait reçu 26 saisines en 1965 et 39 saisines en 1966. Sur le total, 53 concernaient l'activité d'autres organes auxquels elles furent dirigées et le reste de 12 n'ont pas relevé des motifs d'inconstitutionnalité (dossier n° 32/1966).

² Deleanu M. I. a exprimé l'opinion que la G.A.N. devait être saisie dans tout cas, puisqu'elle était seule compétente de décider sur la question de constitutionnalité.

Etant habilité par l'article 76 dernier alinéa à organiser le nouvel organe, le législateur de 1925 a élargi les compétences du Conseil. Il était appelé à se prononcer sur les projets normatifs en contrôlant aussi leur coordination avec les principes et les conceptions économiques, sociales et politiques de la Constitution (article 2 alin. c de la loi organique du Conseil législatif).

Cette nouvelle attribution dont était doté le Conseil, a occasionné plusieurs contestations formulées par d'éminents juristes roumains, tels que le professeur Alexianu qui l'a qualifiée de "péril pour la vie parlementaire". Il affirmait que seul le Parlement, en tant que représentant de la souveraineté nationale, est en droit de transformer en loi les différents courants d'opinion et l'organe qui devrait contrôler si dans cette démarche la Constitution n'était pas violée est, selon la Constitution, la Cour de cassation en Sections Réunies.

Le péril dont parlait le professeur Alexianu visait trois directions, étant donnée l'autorité et la valeur du Conseil législatif :

i) L'apparition d'un conflit entre le Gouvernement, le Parlement et le Chef de l'Etat. Bien que le Roi ne fût pas responsable, il a juré de respecter la Constitution. Donc, dans le cas où il aurait accepté l'avis du Conseil, son Gouvernement devait renoncer au projet de loi ou, encore, démissionner. Par contre, si le Roi ignorait cet avis, c'est sa propre image qui en pâtissait aux yeux de l'opinion publique.

Pour la même raison, le conflit se serait déclenché entre le Roi et le Parlement, dans le cas où le projet de loi venait de l'initiative parlementaire.

ii) Le Conseil législatif empète sur les attributions de la justice. Sur ce point, George Alexianu avait souligné les graves conséquences que peut avoir le refus de la part du Roi ou du Parlement de suivre l'avis du Conseil. Une loi considérée inconstitutionnelle dans cet avis verrait son application déterminée par une décision de la Cour de cassation, appelée à se prononcer. D'autre part, on craignait que la décision de la Cour soit influencée par l'avis du Conseil législatif, étant donnée l'autorité de celui-ci, composé des anciens magistrats de la Haute Cour.

iii) Les attributions de politique constitutionnelle peuvent discréditer le Conseil législatif. Le professeur Alexianu est parvenu à cette conclusion vu les articles 52 et 82 de la loi organique du Conseil, qui donnaient au Gouvernement le droit de nommer dans cet organe un nombre illimité de conseillers temporaires. Alors, si l'exécutif veut faire passer une loi inconstitutionnelle sans se heurter à l'opposition

du Conseil législatif, il nommera un nombre suffisant de conseillers pour avoir la majorité.

Les critiques formulées par le professeur George Alexianu ne sont pas, à notre avis, toutes justifiées, la dernière constituant, à vrai dire, une simple hypothèse d'école. Ainsi, le problème à savoir si le Chef de l'Etat devait respecter l'avis du Conseil législatif et quelle attitude doit-il adopter est, en effet, un faux problème. En reconnaissant au Conseil la compétence de se prononcer sur la constitutionnalité d'un projet d'acte normatif, son avis devrait être accepté non seulement par le Chef de l'Etat, mais aussi par les parlementaires et par le Gouvernement, car ils ont tous le devoir de respecter la Constitution.

Il est vrai en revanche, que les avis du Conseil législatif pouvaient influencer les décisions de la Cour de cassation. Et cela non seulement pour les motifs exposés ci-dessus, mais aussi parce que le Conseil avait parmi ses attributions celle d'observer la jurisprudence de la Cour et de toute instance judiciaire, afin de signaler les vices d'interprétation et d'application des lois, proposant en même temps les modifications nécessaires. En allant plus loin, on peut affirmer que les décisions de l'actuel Conseil législatif peuvent influencer aussi la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, notamment dans le contrôle *a priori* qu'elle exerce, mais à son tour cette jurisprudence influencera les avis du Conseil.

George Alexianu avait ajouté à ces critiques l'observation que le texte constitutionnel (article 76) n'autorise pas expressément le Conseil législatif à se prononcer sur la constitutionnalité des normes. Pourtant, nous considérons que cette compétence était sous-entendue, car en rendant un avis sur un projet, quel qu'il soit, le Conseil était tenu de se rapporter à l'ensemble de la législation en vigueur, y compris la Constitution.

Il nous semble que l'opposition du professeur Alexianu au pouvoir qu'a le Conseil législatif de s'immiscer dans le contrôle de constitutionnalité a une double explication. Premièrement, il s'agit d'une opposition au contrôle préventif: "Le contrôle *a priori* présente de grands désavantages, tels ceux produits aux Etats Unis par les *advisory opinions*, qui avaient déterminé le savant professeur Lambert à nommer cette attitude de la justice *Le gouvernement des juges*."

Deuxièmement, il était plutôt opposé à un contrôle fondé sur les principes et les conceptions de la Constitution, admettant à la rigueur que le Conseil législatif exerce un contrôle rigide de la constitutionnalité.

A notre avis, un contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil législatif se justifiait aussi par ce que le contrôle juridictionnel des normes, tel qu'il existait sous la Constitution de 1923, fut un contrôle exclusivement concret. Dans cette situation, le Conseil législatif, organe de technique législative, était le plus indiqué pour vérifier la conformité d'une loi à la Constitution, indépendamment de l'existence d'un litige concret.

D'ailleurs, que ce Conseil ait existé ou non, le Parlement serait finalement amené à envisager un moyen pour vérifier la conformité à la Constitution des projets de lois qu'il votait. Pour cette raison, la compétence du Conseil législatif dans le contrôle de constitutionnalité se justifie aujourd'hui encore, bien que la Cour constitutionnelle roumaine ait parmi ses attributions un contrôle abstrait qu'elle rempli avant la promulgation des lois.

Un autre argument doit être aussi souligné. La Cour constitutionnelle ayant une compétence limitée aux normes postérieures à la Constitution de 1991, de nombreux décrets et lois adoptés pendant le régime communiste seraient restés applicables, même s'ils sont contraires à la nouvelle loi fondamentale. Afin d'éviter une telle situation, il devait trouver un organe pour vérifier la législation antérieure à la Constitution et, puisqu'il s'agissait en effet d'une opération de technique législative, c'était le Conseil législatif qui fut chargé de cette mission: "Le Conseil législatif, dans un délai de 12 mois à compter de la date de l'entrée en vigueur de sa loi organique, examinera la conformité de la législation avec la présente Constitution et avancera au Parlement, ou selon le cas, au Gouvernement, des propositions adéquates" (article 154 alinéa 2).

b) Le Conseil législatif contrôle, mais il ne décide pas. Le contrôle de la conformité des projets normatifs par rapport à la Constitution, réalisé par le Conseil législatif, est un contrôle abstrait. Il ne pouvait pas en être autrement, puisque le Conseil est un organe technique, appelé à vérifier la rédaction et le contenu des projets, ainsi que de coordonner, plus généralement, toute la législation.

Dans l'organisation que lui fut donnée par la loi organique de 1925, le Conseil législatif exerçait tant un contrôle antérieur qu'un contrôle postérieur des normes (Lepadatescu, 1974, pp. 293-294). Il en va de même pour l'actuel Conseil, qui était chargé par l'article 154 (2) de la Constitution de vérifier la conformité à la Constitution de la législation antérieure à celle-ci.

L'article 79 de la Constitution de 1991, de la même façon que l'article 76 de la Constitution de 1923, ne prévoit pas expressément la compétence du Conseil

législatif de contrôler la constitutionnalité des normes dans leur phase de projet. En revanche, ainsi qu'en 1925, une telle compétence est prévue dans la loi organique n° 73/1993 republiée. Celle-ci dispose, dans son article 3, troisième alinéa, que l'avis du Conseil aura pour objet, parmi d'autres, la concordance avec la Constitution du projet examiné.

Cette disposition se justifiait car, si le Conseil législatif a la compétence pour contrôler la constitutionnalité des normes qui étaient déjà adoptées, il faut admettre *a fortiori* qu'il l'exerce aussi sur les normes qui ne sont pas encore en vigueur. En plus, à notre avis, le contrôle abstrait *a priori* devait être admis parmi les attributions du Conseil pour le motif que, ayant à rendre un avis sur un projet, il est obligé de se rapporter à la législation existante et, en priorité, à la Constitution.

Tout ce contrôle dont nous avons parlé jusqu'à présent est concrétisé dans l'avis que le Conseil législatif avait donné et donne à propos d'un projet d'acte normatif. Tant sous la Constitution de 1923, que sous celle en vigueur aujourd'hui, cet avis a seulement un caractère consultatif. Le Parlement ne peut pas débattre d'un projet de loi si le Conseil législatif n'a pas été consulté, mais il n'est pas pour autant tenu de respecter cet avis.

Celui qui décide si un projet devient ou non une loi c'est le Parlement. Le Conseil législatif ne sort pas de sa condition de simple organe de spécialité du législatif. Ses décisions ne s'imposent pas au Parlement, comme elles ne s'imposent pas en plus à la Cour constitutionnelle. Sollicitée pour se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation, celle-ci peut être influencée mais elle n'est pas obligée par l'avis antérieur du Conseil.

L'évolution du contrôle de la constitutionnalité des lois sous le communisme a suivi l'évolution, sur le plan politique, de la guerre froide. Déniant au départ à tout organe la compétence de le contrôler et même ôtant du vocabulaire la notion de *contrôle de constitutionnalité*, le législatif avait accepté un tel contrôle mais à la condition que ce soit lui qui l'accomplisse.

L'organisation pyramidale de la société, ayant au sommet le Parlement, ne pouvait donner lieu à une autre solution. Il n'existait pas d'interdiction formelle faite aux juges de connaître de la constitutionnalité des lois. Mais la qualification de la Grande Assemblée Nationale en tant qu'organe suprême de l'Etat, qui contrôle mais qui n'est pas contrôlé, et le fait que les juges étaient eux-mêmes incorporés dans l'appareil de Parti fut suffisant pour empêcher toute tentative de contrôle.

Si la doctrine a parlé d'un contrôle des lois exercé par les tribunaux, ce n'était qu'un faux contrôle. En effet, il n'a pas eu pour objet des normes édictées par le pouvoir en place, mais il est intervenu pour éliminer les lois et les dispositions qualifiées de bourgeoises. Le soi-disant contrôle des lois édictées par le pouvoir communiste et réalisé par les juges, ne pouvait avoir d'autre finalité que d'interpréter la Constitution afin de donner efficacité à la loi.

La Constitution de 1965 avait institué une commission constitutionnelle, qui n'était autre chose qu'une commission technique, de spécialité de la Grande Assemblée Nationale. Pour cette raison il ne faut pas la considérer comme dotée d'un pouvoir plus grand qu'elle n'en eut en fait.

Alors qu'on a parlé du contrôle de constitutionnalité réalisé en Roumanie sous la Constitution de 1965, on a toujours envisagé cette commission. En réalité, elle n'avait d'autre compétence que d'exprimer un avis consultatif sur la conformité d'une norme à la Constitution, le pouvoir de décision appartenant toujours à la Grande Assemblée Nationale, qui pouvait passer outre cet avis.

Quant à la composition de la commission constitutionnelle, le fait de recourir à des spécialistes qui n'étaient pas députés avait aussi pour but de donner une image erronée de cette commission, car nul membre n'était nommé sans être proposé par le Parti.

Après toutes ces analyses dessus, pour conclure, on ne peut mieux faire que citer le professeur Garlicki, qui observait: "*Experience of subsequent years proved this solution to be a failure.*"

3. Bibliography

Berceanu, B. (1985). *Le principe de Montesquieu de la séparation des pouvoirs (1748) et le droit constitutionnel roumain fondé sur ce principe (1858-1947)*. Bucarest.

Deleanu, I. (1980). *Drept constitutional. Tratat*. Bucarest: Didactica si Pedagogica.

Deleanu, I. (1977). *Tratat elementar de drept constitutional*, tome 2. Cluj-Napoca: Univ. "Babes-Bolyai".

Draganu, T. (1959). *Actele de drept administrativ*. Bucarest: Stiintifica.

Draganu, T. (1982). *Suprematia legii în dreptul Republicii Socialiste România*. Cluj-Napoca: Dacia.

Ferretjans, J. P. (1963). "*La Constitution du 7 avril 1963 de la R.S.F. de Yougoslavie et l'unité marxiste du pouvoir d'Etat*", dans R.D.P.

- Hauriou, A., & Sfez, L. (1972). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Montchrestien.
- Lepadatescu, M. (1974). *Teoria generala a controlului constitutionalitatii legilor*. Bucarest: Didactica si Pedagogica.
- Lesage, M. (1971). *Les régimes politiques de l'U.R.S.S. et de l'Europe de l'Est*. Paris: PUF.
- Nikolic, P. (1986). *Pays socialistes*, dans L. Favoreu, & J.-A. Jolowicz. *Le contrôle juridictionnel des lois*. Paris: Economica-P.U.A.M.
- Oroveanu, M. (1970). *Les modifications de la Constitution de la République Socialiste de Roumanie de 1965 et leur importance*. In R.D.P.
- Prisca, N. (1969). *Drept constitutional*. tome 1, 1ère partie. Bucarest.
- Prisca, N. (12/1965). *Marea Adunare Nationala - organul suprem al puterii de stat în R.S.R.* dans *Justitia Noua*.
- Roussillon, H. (1977). *Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes*. dans R.D.P.
- Rusu, D. (1979). *Les commissions parlementaires dans le système constitutionnel de la Roumanie*. dans R.D.P.
- Rusu, D. (1977). *"Du contrôle de la Grande Assemblée Nationale et du Conseil d'Etat en Roumanie"*. dans *Mélanges offerts à Georges Burdeau*. Paris: L.G.D.J.
- Vasilescu, F. (1982). *Comisiile parlamentare*. Bucarest: Stiintifica si Enciclopedica.
- Zakrzewska, J. (1972). *Le contrôle de la constitutionnalité des lois dans les Etats socialistes, dans Res publica*.