

## LE RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL EN ROUMANIE

Prof. univ. dr. GENOVEVA VRABIE  
Université „Mihail Kogălniceanu” – Iași

1. Vu le fait qu'on attribue souvent (de façon erronée, évidemment) à la notion de référendum le sens de plébiscite, nous tenons à éclaircir dès le début la manière dont ce concept est utilisé dans le rapport ci-présent.

Nous nous rallions donc aux professeurs Pierre Avril et Jean Gicquel qui soutiennent que l'on comprend par référendum la «**votation par laquelle les citoyens se prononcent par oui ou par non à propos d'un texte**», alors que par plébiscite on comprend la «dénaturation du référendum, en ce qu'il consiste pour les citoyens à se prononcer non pas tant sur un texte, qui n'est en occurrence qu'un prétexte, que sur l'action du chef de l'exécutif»<sup>1</sup>.

Si l'on tient compte du fait que le plébiscite et le référendum sont réalisés, les deux, pour exprimer la volonté du peuple en ce qui concerne l'adoption de certains textes de loi, nous pouvons affirmer qu'**en Roumanie, «le référendum constituant»<sup>2</sup>** - c'est-à-dire celui par lequel les citoyens se prononcent sur l'adoption d'une constitution – **a été pratiqué pour la première fois le 2 mai 1864, lors de l'approbation du «Statut du développement de la Convention de Paris»** (constitution qui avait la forme de «statut», selon le mode d'adoption). Nous utilisons donc la notion de référendum dans son sens le plus large, tenant compte du fait qu'à ce moment-là c'est la votation de la Constitution par le peuple qu'on a réalisée. Donc on n'a pas eu affaire seulement à la manifestation du peuple des deux principautés, réunies dans une forme étatique unitaire, à l'égard de l'action du chef de l'exécutif – le prince Alexandru Ioan Cuza – visant la modification de la Convention de Paris de 1858 (Constitution des Principautés Roumaines établie par les Pouvoirs garants).

**En février 1938, quand le roi Carol II a soumis, en vue de l'approbation, un projet de constitution, les choses se sont passées d'une façon similaire. Il faut préciser que celui-ci a été validé, bien qu'il fût un pas en arrière par rapport à la loi fondamentale qu'il remplaçait, à savoir la Constitution de 1923, considérée de nos jours la plus démocratique.**

Mais, **la première Constitution qui ait été adoptée par référendum**, dans le sens que nous venons de définir, comme **processus démocratique** par lequel le peuple se prononce sur une loi fondamentale, est celle de 1991, la première constitution élaborée après les événements révolutionnaires de décembre 1989. A partir de ce moment, **le référendum est réglementé autant au niveau constitutionnel** – l'art. 90 prévoit que «Le Président de la Roumanie, après avoir consulté le Parlement, peut demander au peuple d'exprimer, par référendum, sa volonté au sujet des problèmes d'intérêt national», et l'art. 147 (3) prévoit que la révision de la Constitution est définitive après son approbation par référendum – **que par loi organique** (La loi no. 3/2000)<sup>3</sup> qui détaille les principes constitutionnels.

---

<sup>1</sup> Voir Pierre Avril, Jean Gicquel, *Lexique, droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1986, p. 107 et 96.

Dans ce contexte, nous faisons abstraction de la controverse existante sur le terrain de la définition du «plébiscite» et surtout de l'attitude à l'égard de cette institution juridique.

<sup>2</sup> Le référendum peut être législatif ou consultatif. Nous nous occuperons par la suite uniquement du législatif, plus précisément de l'une de ses formes, à savoir le référendum constituant.

Les professeurs à l'opinion de qui nous avons acquiescée – Pierre Avril et Jean Gicquel – désignent par référendum constituant le procès d'adoption d'une constitution, mais nous croyons que rien ne nous empêche d'appeler ce procès «référendum constitutionnel», à l'instar des organisateurs du XVII-e Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé.

<sup>3</sup> Publiée dans Monitorul Oficial al României (Le Moniteur Officiel de la Roumanie), 1re Partie, no. 84 du 24 février 2000.

**2. L'approbation d'une constitution ou d'une loi de sa révision constitue un processus qui suppose plusieurs étapes,** en commençant par l'initiative de la loi constitutionnelle et en finissant par la confirmation du résultat du vote et de son entrée en vigueur.

**Conformément au texte de la Constitution de 1991, l'initiative appartient en Roumanie au Président du pays, aux parlementaires et au peuple. Dans ce sens, l'art. 150 (l'ancien 146) prévoit: „ (1) La révision de la Constitution peut être engagée à l'initiative du Président de la Roumanie, sur la proposition du Gouvernement, d'un quart au moins du nombre des députés ou des sénateurs, ainsi que d'un moins 500.000 citoyens ayant le droit de vote. (2) Les citoyens qui prennent l'initiative de la révision de la Constitution doivent provenir de la moitié au moins des départements du pays, et dans chacun de ces départements ou dans la municipalité de Bucarest, 20.000 signatures au moins doivent être enregistrées à l'appui de cette initiative”.**

**3a.** Donc, l'initiative de la révision de la Constitution et, implicitement, du référendum constitue le premier pas dans le déroulement d'un processus qui comprend, comme nous venons de le montrer, plusieurs étapes et un complexe de procédures dont le déroulement et le contrôle implique plusieurs structures étatiques, ainsi que, de façon évidente, la manifestation de la volonté de ceux qui ont le droit de voter. Bien des procédures sont prévues, selon le cas, dans la Constitution ou dans d'autres lois, particulièrement dans la Loi du référendum (no. 3/2000), mais il y a également des procédures et des opérations qui constituent le produit de la pratique politique et administrative, de celle qui a été créée à l'occasion de la révision de la Constitution de 1991 par la Loi no. 429/2003, approuvée par le référendum national du 18-19 octobre. En réglementant la révision de la constitution, la loi fondamentale régleme aussi le référendum constitutionnel, établissant l'obligation de l'approbation de la loi de révision adoptée par le Parlement dans les conditions de l'art. 151 (alin. 1 et 2) par un référendum organisé dans 30 jours au maximum après la date de l'adoption du projet ou de la proposition de révision. Mais ces prévisions doivent être corroborées avec d'autres textes de la Constitution, en premier lieu avec celles qui établissent les attributions de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie dans ce domaine, institution qui, conformément à l'art. 146 lettre a, se prononce d'office sur la constitutionnalité des initiatives de révision de la Constitution, étant chargée de veiller au respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum, d'en confirmer les résultats (art. 146, lettre j) et de vérifier le mode dont l'initiative populaire est exercée lorsque la révision de la Constitution est ainsi démarrée (art. 146 lettre j).

Les principes et les normes constitutionnels concernant le référendum constitutionnel sont développés ensuite par la Loi no. 3/2000 qui, détaille les prévisions mentionnées, surtout par la réglementation de son mode d'organisation et de déroulement et par l'établissement de certains termes du déroulement du procès. La loi no. 3/2000 précise aussi la date de l'entrée en vigueur de la loi de révision, s'écartant, à notre avis, du principe inscrit dans l'art. 78 de la Constitution, conformément auquel une loi entre en vigueur 3 jours après la date de sa publication ou à une date ultérieure prévue dans son texte, ainsi que du principe de l'entrée en vigueur de la Constitution à la date de son approbation par référendum (art. 153 de la Constitution révisée, ancien art. 149). Ainsi, dans l'art. 45, alin. 2, on statue que la loi de révision de la Constitution entre en vigueur à la date de la publication dans le Moniteur Officiel de la Roumanie de la décision de la Cour Constitutionnelle qui confirme les résultats du référendum. De même, la Loi no. 3/2000 prévoit que «l'organisation et le déroulement du référendum sont établis par la loi» (art. 6, alin. 1, thèse 2a), prévision en vertu de laquelle on a adopté la Loi no.375 du 22 septembre

2003, pour l'organisation et le déroulement du référendum national concernant la révision de la Constitution<sup>4</sup>.

**3b.** En parlant du référendum constitutionnel qui vise autant l'approbation de la Constitution que l'approbation des lois de sa révision, il faut souligner que nous devons montrer que les étapes de ce processus sont particulières. En ce qui concerne la Constitution, nous devons montrer qu'en 1990 on a fait recours à **l'élection d'une assemblée constituante** – le 20 mai – sur la base du décret – loi no. 92/1990 pour l'élection du Parlement et du Président de la Roumanie<sup>5</sup>, dont le but principal était l'élection d'une Assemblée Constituante chargée d'adopter la loi fondamentale de la Roumanie postrévolutionnaire qui venait d'abandonner le modèle communiste d'organisation politique de la société. Ce fut la première étape, suivie de l'élection d'une commission d'élaboration et de rédaction du projet de la Constitution, qui a réalisé ce que l'on a appelé à l'époque les thèses de la Constitution. Le débat et l'adoption de la Constitution, suivie de son approbation par référendum, le 8 décembre 1991, date à laquelle elle est entrée en vigueur<sup>6</sup>, constitue la troisième étape.

Pour ce qui est de l'adoption des lois de révision de la Constitution, il faut préciser que la procédure et les étapes en sont différentes, la matière en discussion étant réglemantée juridiquement tant par la Constitution que par d'autres lois, comme nous l'avons déjà souligné. En plus, l'expérience de 2003, lorsque nous avons révisé la Constitution de 1991, nous aide à avoir une idée plus claire de ce processus, ce qui ne veut nullement dire qu'il n'y a pas d'aspects discutables ou d'opinions controversées sur le référendum en général et le référendum constitutionnel en particulier.

Les étapes du référendum constitutionnel pourraient ainsi être établies, en conformité avec les actes normatifs en vigueur et la pratique politique dans ce domaine:

1. L'initiative de révision de la Constitution;
2. Le contrôle des initiatives de révision de la Constitution par la Cour Constitutionnelle de la Roumanie;
3. Le débat et l'approbation de la loi de révision;
4. La publication de la loi dans le Moniteur Officiel de la Roumanie;
5. L'organisation dans les 30 jours suivant l'adoption de la loi du référendum en vue de l'approbation de la loi de révision;
6. Le déroulement de l'activité de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie concernant la surveillance de l'organisation et du déroulement du référendum et la confirmation des résultats;
7. L'entrée en vigueur de la Loi de révision.

En précisant que l'établissement des étapes constituent une question subjective, il convient de rappeler le fait que l'adoption de notre première loi de révision, en 2003, a

---

<sup>4</sup> C'est une solution législative qui nous paraît un peu étrange, autant par le fait que, à la suite de l'écart du principe de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, l'exécution d'une loi revient au Parlement, que par le fait que l'on constate facilement, en analysant la première loi adoptée sur la base de l'art. 6 de la Loi no. 3/2000, que l'organisation et le déroulement du référendum national n'en est pas réglemantée, mais on fait seulement des renvois à de telles règles, n'établissant que la date des élections (Voir la Loi no. 375/2003, publiée dans Monitorul Oficial al României (Le Moniteur Officiel de la Roumanie), 1<sup>re</sup> partie, no. 669 du 22 septembre 2003.)

<sup>5</sup> Publié dans Monitorul Oficial al României (Le Moniteur Officiel de la Roumanie), no. 27, du 10 février 1990.

<sup>6</sup> Pour plus de détails, voir Genoveva Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice (Droit constitutionnel et institutions politiques)*, vol. I, 5e édition revue et complétée, Iași, Editura Cugetarea, 1999, p.330 et suivantes et Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar (Droit constitutionnel et institutions politiques. Traité élémentaire)*, vol. I, București, Lumina Lex, 1998, p. 390-407.

soulevé de multiples problèmes tant au plan de l'interprétation et de l'application des lois de ce domaine qu'à celui de la découverte de certaines solutions aux aspects juridiquement non-réglés. De tels problèmes se sont posés au cours de presque toutes les étapes du procès mentionné, à propos de l'initiative de la révision, de l'autosaisine de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie pour le contrôle de l'initiative de la loi, des limites de sa compétence, de la procédure de déroulement du référendum, de la réalisation d'un contrôle de constitutionnalité de la loi de révision, etc., etc.

**Nous en rappelons quelques-unes** en tenant compte de leur importance autant sur le plan de la pratique politique que sur celui de la science du droit constitutionnel. D'après nous la plus importante est celle qui se réfère à la compétence de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie de contrôler la constitutionnalité de l'initiative de révision de la Constitution, à ses limites en la matière. De la Décision de la Cour Constitutionnelle no. 148/2003<sup>7</sup>, il ressort que le contrôle a été effectué d'abord sur l'accomplissement des conditions formelles de l'initiative législative, en se rapportant à l'art. 146 de la Constitution. Deuxièmement, le contrôle a poursuivi la vérification du contenu normatif de la proposition de révision de la Constitution, mais sans procéder à l'analyse de chaque article dans la perspective du respect des textes qui prévoient les limites de la révision (art. 148), en préférant une approche dont le choix n'est pas argumenté, approche qui suppose le regroupement des textes analysés selon les finalités poursuivies par la révision. Dans ce sens il faut préciser que lesdites finalités ont été déduites par la Cour, en faisant une interprétation téléologique des normes juridiques. On s'est préoccupé de la sorte de l'accomplissement des conditions constitutionnelles pour l'intégration dans les structures euro-atlantiques, de l'augmentation des garanties constitutionnelles et de l'optimisation du procès décisionnel. Outre le fait qu'elle a agrandi le degré de difficulté du travail des juges constitutionnels, cette approche a généré des critiques bien argumentées dans la littérature de spécialité, dont les plus sérieuses visaient le fait que la Cour Constitutionnelle s'érigeait en assemblée constituante dérivée<sup>8</sup>.

N'ayant pas la possibilité de détailler ce problème dans ce contexte, nous tenons pourtant à souligner que **bien des observations comprises par les considérations de cette décision ont été en mesure de clarifier certains textes qui ont été par la suite modifiés par le Parlement, conformément à l'opinion de la Cour**, dans le processus d'adoption de la loi de révision. D'autre part, quelques-unes de ses propositions, qui n'ont pas eu d'écho dans le Parlement, nous paraissent bien fondées et, personnellement, nous regrettons l'incompréhension des parlementaires. Dans ce sens, nous donnons comme exemple la recommandation de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie d'éliminer de la série des dispositions de la loi de révision de la Constitution les normes par lesquelles le Parlement est autorisé à accorder d'autres attributions encore à la Cour Constitutionnelle, tenant compte du fait qu'en changeant la nature de l'énumération des attributions comprises dans l'article 146, on change la conception même qui a été à la base de l'établissement de la compétence de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie.

Un **autre problème** soulevé dans la pratique de l'organisation du référendum constitutionnel en Roumanie se réfère aux «procédures pour l'organisation et le déroulement du

---

<sup>7</sup> La Décision no. 148 du 16 avril 2003 a été publiée dans Monitorul Oficial al României (Le Moniteur Officiel de la Roumanie), 1re Partie, no.317 du 12 mai 2003.

<sup>8</sup> Voir le commentaire de Simina Tănăsescu: *Revizuirea Constituției. Limite. Competența Curții Constituționale (La Révision de la Constitution. Limites. La Compétence de la Cour Constitutionnelle)* dans la revue „Curierul judiciar” (Le Courrier judiciaire), no.6/2003, p.38-51 et son article *Revizuirea Constituției (La Révision de la Constitution)* publié dans „Curierul judiciar” (Le Courrier judiciaire), no.10/2003.

référendum», plus précisément à la possibilité de modifier par ordonnance d'urgence les textes légaux concernant le déroulement du référendum pendant deux journées au lieu d'une seule. En donnant la solution à une telle contestation, la Cour Constitutionnelle de la Roumanie s'est prononcé dans le sens que «par l'établissement du déroulement du référendum national concernant la révision de la Constitution pendant deux journées au lieu d'une seule, l'intérêt général du déroulement du référendum dans les meilleures conditions n'a pas été préjudicié». On a rejeté de la sorte la contestation formulée par le parti România Mare (La Grande Roumanie) au sujet de la manière dont les procédures pour l'organisation et le déroulement du référendum national sont respectées<sup>9</sup>.

Enfin, nous rappelons encore un problème dégagé dans la pratique de l'adoption par référendum d'une loi de révision, à savoir celui de **la réalisation d'un contrôle préalable et préventif par la Cour Constitutionnelle de la Roumanie sur la loi de révision**. Etant dans la situation de se prononcer sur de telles saisines, l'organe de juridiction constitutionnelle a décidé de les rejeter, en argumentant qu'après avoir exercé le contrôle des initiatives de révision de la Constitution il n'a plus la compétence d'effectuer un autre contrôle, se prononçant de la sorte une deuxième fois sur la loi de révision<sup>10</sup>.

Notre dernière remarque sur les attributions de la Cour Constitutionnelle dans ce domaine concerne la fin du processus d'adoption d'une loi constitutionnelle par la voie référendaire, marquée par l'adoption d'une décision confirmant le résultat du référendum. Nous ne croyons pas qu'il faut préciser la date de l'entrée en vigueur de la loi de révision dans le dispositif de cette décision, car l'entrée en vigueur constitue elle-même un objet de réglementation constitutionnelle ou légale, conformément à l'art.78 de la Constitution de la Roumanie.

**4.** Comme nous venons de l'affirmer, l'initiative de révision de la Constitution fait l'objet du contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour Constitutionnelle de la Roumanie, celle-ci n'ayant plus la compétence de réaliser un contrôle sur le projet de la loi de révision. L'organe de juridiction constitutionnelle de la Roumanie, étant saisi avec un tel contrôle, a fait **quelques précisions** à grand intérêt dans ce contexte, qui s'instituent en autant d'arguments pour rejeter une saisine d'inconstitutionnalité dans l'intervalle compris entre l'adoption de la loi et son entrée en vigueur. Nous les présentons ci-après:

1) Conformément à l'article 144 lettre a thèse finale de la Constitution de la Roumanie, la Cour Constitutionnelle se prononce d'office sur les initiatives de révision de la Constitution.

2) Dans l'exercice de l'attribution prévue par l'art. 144<sup>11</sup> lettre g de la Constitution, la Cour Constitutionnelle exerce, conformément à l'art. 45 de la Loi no. 3/2000, son attribution de veiller au respect de la procédure pour l'organisation et le déroulement du référendum et de confirmer les résultats des élections.

3) Aucune loi fondamentale, et d'autres lois non plus, ne prévoit les attributions de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie de se prononcer une deuxième fois sur la constitutionnalité de la loi de révision<sup>12</sup>.

Bien que nous comprenions ces arguments, nous nous posons toujours la question suivante: toutes les modifications de la proposition législative de révision de la

---

<sup>9</sup> Voir la Décision de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie no.1 du 15 octobre 2003, publiée dans Monitorul Oficial al României (Le Moniteur Officiel de la Roumanie), Ire Partie, no. 728 du 17 octobre 2003.

<sup>10</sup> Voir la Décision de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie no.356 du 23 septembre 2003, publiée par Monitorul Oficial al României, Ire Partie, no.686 du 30 septembre 2003 et la Décision no. 385 du 15 octobre 2003, publiée dans Monitorul Oficial al României, no.728 du 17 octobre 2003.

<sup>11</sup> Il s'agit de l'art. 144 de la Constitution non-révisée, aujourd'hui 146.

<sup>12</sup> Voir les décisions de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie, no. 686 du 23 septembre 2003 et no. 385 du 15 octobre 2003, antérieurement citées.

Constitution, faites par le Parlement après la décision de la Cour Constitutionnelle qui s’y rapporte, constituant de nouveaux textes ou de nouvelles solutions, ne restent-elles pas en dehors du contrôle de la Cour? Ne pourrait-on pas arriver de la sorte à une modification de la Constitution qui transgresse les principes compris dans l’art. 152 (ancien 148) concernant les limites de la révision de la Constitution?

Comme nous l’avons antérieurement affirmé, une telle modification a subi l’art. 144 de la Constitution (aujourd’hui 146), modification par lequel on a changé un principe à grande signification pour les rapports entre les pouvoirs publics, car on a donné au Parlement la possibilité de modifier, par adjonction, la sphère des attributions de la Cour Constitutionnelle, dans les conditions où antérieurement on pouvait établir de telles compétences seulement par la Constitution. A notre avis, l’ancienne solution était meilleure, la nouvelle étant susceptible d’être utilisée, dans une conjoncture politique propice à une «collaboration» entre les deux autorités, pour satisfaire certains intérêts politiques conjoncturels.

5. Pour ce qui est de la nature du référendum en Roumanie, il est nécessaire de faire une précision concernant la manière dans laquelle on peut interpréter l’art. 90 la Constitution. Dans ce texte, on prévoit – comme nous l’avons déjà montré – que «Le Président de la Roumanie, après avoir consulté le Parlement, peut demander au peuple d’exprimer, par référendum, sa volonté au sujet des problèmes d’intérêt national». Pour détailler le principe qui y est inscrit, donc en vue de son application, on a adopté la **Loi no. 3/2000**, qui reflète une interprétation de la norme constitutionnelle en excluant la possibilité d’organiser un référendum législatif, autre que le constitutionnel, prévu par l’art. 151, alin. 3. On prévoit dans cette loi que **le peuple peut être consulté en ce qui concerne la révision de la Constitution, la démission du Président de la Roumanie et les problèmes d’intérêt national** (art. 2 alin. 1), en précisant ensuite, par une énumération limitative, comprise dans l’art. 12, alin. 1, quels sont «les problèmes d’intérêt national»<sup>13</sup>. Deux observations s’imposent après la lecture de cet article:

1. Le syntagme «**problèmes d’intérêt national**» utilisé par la Constitution peut être interprété dans un sens large, mais notre législateur ne s’est pas orienté dans cette direction, en préférant le sens étroit. Nous voyons qu’on peut admettre que parfois l’intérêt national peut se manifester dans le sens de l’adoption de certaines décisions politico-juridiques, non pas purement politiques, comme le prévoit la Loi du référendum. Il est vrai que, en conformité avec la Constitution, le Parlement est «l’unique autorité législative du pays» (art. 61), mais, dans

---

<sup>13</sup> Dans l’art. 12 alin. 1, tel qu’il a été complété par O.U.G. no. 99/2005 (publiée dans Monitorul Oficial al României, 1re Partie, no. 643 du 20 juillet 2005) on prévoit:

«On considère problèmes d’intérêt national dans le sens de l’art. 11:

A. L’adoption de mesures concernant la réforme et la stratégie de développement économique et social du pays.

B. L’adoption de décisions politiques particulières concernant:

- a) le régime général de la propriété publique et privée;
- b) l’organisation de l’administration locale, du territoire et du régime général concernant l’autonomie locale;
- c) l’organisation générale de l’enseignement;
- d) la structure du système national de défense; l’organisation de l’armée, la participation des forces armées à des opérations internationales;
- e) la conclusion, la signature et la ratification de certains actes internationaux à durée indéterminée ou pour une période de plus de 10 ans;
- f) l’intégration de la Roumanie dans les structures européennes et euroatlantiques;
- g) le régime général des cultes;
- h) la réforme de la justice et la lutte contre la corruption.»

certaines conjonctures, **le recours au vote populaire devrait être admis à titre d'exception**, solution rencontrée dans d'autres pays aussi, comme la France, l'Italie, la Suisse, etc<sup>14</sup>.

2. L'idée d'énumérer des situations, des hypothèses, où nous aurions affaire à des «problèmes d'intérêt national» nous paraît malheureuse et infertile, de nature à limiter la possibilité de consulter le peuple, étant donné que l'intérêt national peut être différent d'une étape à l'autre, de nouvelles situations pouvant faire leur application à n'importe quel moment.

6. A la lumière des aspects discutés sur le référendum en général et sur le référendum constitutionnel en particulier, deux observations de principe sur «leur champ d'application» s'imposent, à savoir: 1). Si nous prenons en considération **les prévisions de l'art. 2 de la Loi no. 3/2000** – qui établit le type de référendum en Roumanie – **corroborées avec celles de l'art. 12** de la même loi – qui établit exactement ce que l'on comprend par «problèmes d'intérêt national», (les types de relations sociales qui y sont encadrées) – nous pouvons affirmer que pour le référendum consultatif «le champ d'application» est déterminé avec précision, la consultation du peuple n'étant pas possible pour des problèmes autres que ceux énumérés par l'art. 12. 2). Si nous envisageons les prévisions de l'art. 2 alin. 1 lettre a de la Loi no. 3/2000 et celles des articles 6 et 7 de la même loi, corroborées avec les normes constitutionnelles en la matière (Le titre VII de la Constitution), d'une part, et l'absence d'un «bloc constitutionnel» en Roumanie, d'autre part, **le champ d'application du référendum constitutionnel apparaît** lui aussi, bien délimité; l'idée de «matière constitutionnelle» est d'ailleurs facile à clarifier dans les conditions de notre système juridique où sur le premier plan des sources du droit se trouve la Constitution, acte unique et unitaire, qui n'est pas accompagné d'aucune source juridique de valeur égale.

Pourtant, en pratique, les choses ne sont pas aussi claires dans les conditions où la Loi fondamentale accorde la priorité, par rapport aux dispositions contraires des lois internes, aux traités et aux pactes internationaux (art. 20) ou aux «prévisions des traités constitutifs de l'UE et des autres réglementations communautaires à caractère obligatoire» (art. 142 alin.2) en matière des droits de l'homme. Nous croyons que c'est la raison pour laquelle la Cour Constitutionnelle de la Roumanie a apprécié la proposition de révision de la Constitution non seulement à la lumière des prévisions constitutionnelles, mais également à la lumière des critères «communautaires» imposés aux Etats candidats à l'intégration euro-atlantique et des pactes et traités internationaux se rapportant aux droits de l'homme. «Le respect de la Constitution, de sa suprématie et de ses lois» (art. 1 alin. 5), principe constitutionnel spécifique de l'Etat de droit, a aujourd'hui des exigences qui se manifestent autant sur le plan interne – la conformité de tout acte normatif avec la Constitution – qu'au plan externe, vu que les lois adoptées sur le plan interne, inclusivement la Constitution, doivent être mises d'accord avec les traités et les pactes internationaux où la Roumanie est l'une des parties, avec les prévisions des traités constitutifs de l'UE et avec les autres réglementations communautaires à caractère obligatoire, comme nous l'avons signalé plus haut.

Dans la perspective de ce que nous avons déjà démontré, **l'obligation du législateur constituant de faire le contrôle de constitutionnalité de l'initiative législative autant à la lumière de la Constitution qu'à celle des normes internationales ou communautaires**

---

<sup>14</sup> Nous croyons que ce besoin se manifeste aujourd'hui même en Roumanie. Il faut rappeler que la loi sur le statut des députés et des sénateurs a été retournée au Parlement en janvier (2006), parce qu'elle leur attribuait de trop grands privilèges, en transgressant quelques principes constitutionnels, mais on est presque sûr qu'elle sera de nouveau votée. Nous avons eu de tels cas. Ne faudrait-il pas dans cette situation recourir à «l'arbitrage de l'électorat»? Nous savons qu'il s'agit d'une épée à deux tranchants, mais on peut éviter les abus par une bonne réglementation du référendum législatif.

**auxquelles la «Roumanie a souscrit ou va souscrire»<sup>15</sup>** nous apparaît comme vérité incontestable.

Enfin, il faut préciser que, dans l'hypothèse de l'adoption du Traité instituant une Constitution pour l'Europe, tout contrôle de constitutionnalité devra bientôt avoir en vue les normes de l'acte juridique fondamental de l'UE aussi.

7. En retenant le rôle important de la Cour Constitutionnelle dans l'adoption d'une loi de révision de la Constitution en respectant l'esprit et la lettre de la loi fondamentale et le principe de la constitutionnalité, avec ses exigences internes et externes, nous ne devons pas oublier la qualité de premier violon du Parlement, dont les Chambres réunies jouent, en conformité avec l'art. 151 de la Constitution de la Roumanie, le rôle d'assemblée constituante dérivée; dans cette posture, elle est le laboratoire où est modelée la loi de révision. Pourtant, il ne faut pas oublier que la manifestation de volonté dont nous parlons ne produit pas d'effets juridiques totaux. La révision de la Constitution ne devient «définitive» qu'après son approbation par référendum, comme on le précise dans l'alin. 3 de l'art. 151. C'est un aspect de la démocratisation de la procédure d'adoption et de modification de la Constitution qui, ajouté à la possibilité de l'initiative populaire en la matière, peut changer, en conformité avec l'art. 150, les valences de notre appréciation du Parlement comme „premier violon”, et nous faire parler plutôt d'un concerto à „deux violons”.

8. La qualification du «concerto» dont nous parlons – à un seul ou à deux violons – doit être obligatoirement et également faite du point de vue du rôle que la volonté populaire joue en réalité, tout en sachant que le texte constitutionnel, rien que ce texte, ne peut être le seul critère dans la situation où dans la loi fondamentale il y a des normes qui consacrent des principes démocratiques concernant le droit de vote.

Dans ce contexte, il faut observer que dans un Etat comme la Roumanie – mais pas seulement – où „le vrai référendum constitutionnel” est récemment créé et appliqué comme institution juridique, le degré d'expression de la volonté souveraine du peuple dépend de sa culture politique et de l'implication des citoyens dans la vie de la cité. Il faut avouer qu'en Roumanie on devrait mieux faire dans ce domaine.

9. Pour un exercice démocratique du droit de vote et pour l'extension de sa sphère de manifestation, il faudrait agir dans deux directions: 1) dans celle, déjà mentionnée, de la prise de conscience de l'électorat, inclusivement par l'extension de l'activité de l'Etat et des organismes non-gouvernementaux dans le domaine de

---

<sup>15</sup> A partir de l'idée que «la suprématie de la Constitution» évoque en fait le principe de la constitutionnalité, le professeur Ion Deleanu précisait: «Sur le plan national, la constitutionnalité implique une opération de „collaborationnement” des normes de référence et des normes constitutionnelles, en pouvant considérer – sur la base de l'art. 1 alin. 5 – que les normes constitutionnelles font implicitement partie du préambule de tout acte juridique normatif; au plan externe, la constitutionnalité implique une opération de prévention et de solution éventuelle de la „contrariété” des normes internationales auxquelles la Roumanie a souscrit ou va souscrire et celles de sa loi fondamentale» (Ion Deleanu, *Revizuirea Constituției (La Révision de la Constitution)*, dans la revue „Dreptul” (Le Droit), no. 12/2003, p. 10).

l'éducation politique des citoyens et 2) l'admission et la réglementation juridique adéquate du référendum législatif, ce qui – à notre avis – ne mènerait pas à transgresser et à éluder les prévisions constitutionnelles, en tenant compte du fait que l'art. 90 de la Constitution, que nous avons commenté, peut bénéficier d'une interprétation dans un sens élargi. Seul le problème de la modification de l'art. 12, alin. 1, lettre b de la Loi no. 3/2000, qui actuellement se réfère seulement à l'adoption de certaines décisions politiques, pourrait être posé; il faut y ajouter, donc, les „décisions juridiques”. On aurait donc besoin de quelques règles fermes concernant la possibilité de l'organisation d'un référendum législatif lorsque des «problèmes d'intérêt national» l'imposent. Dans ce cas, on pourrait choisir entre deux modèles: soit l'adoption ou l'approbation de certaines règles juridiques par cette voie, soit l'abrogation de certaines lois, comme en Italie (art. 75 de la Constitution). On pourrait de la sorte l'emporter sur la volonté du Parlement de la Roumanie concernant les multiples privilèges accordés aux députés, aux sénateurs et à leurs familles (sic!).

**10.** Mais, à coup sûr, le peuple peut lui aussi se tromper à l'occasion de l'expression de sa volonté dans le cadre d'un référendum. Il est possible que des leaders d'opinion, (des personnalités à capacité remarquable de prévision ou d'anticipation de l'évolution de certaines relations sociales), élaborent des projets de loi que la majorité ne comprend pas correctement ou elle est incapable d'en saisir l'opportunité.

Dans ce cas, il s'arrive que le référendum se termine par une négation, mais il est toujours possible que le même électorat, dans une autre période et dans une autre conjoncture, dise «oui» au même projet. Nous sommes peut-être subjective, mais nous pensons qu'une telle situation a été rencontrée en France, en 1969, quand le général De Gaulle a soumis au référendum un texte modifiant la Constitution<sup>16</sup>. De même nous sommes convaincue que dans ce pays, tout comme en Hollande, il faut répéter le référendum pour l'adoption de la Constitution européenne, car le «non» du mois de mai 2005 n'a pas été exprimé à propos de la «loi européenne» ou seulement pour elle, mais plutôt à cause des divers mécontentements à l'adresse de la politique de globalisation, à l'adresse du Gouvernement, à cause de l'exercice plus ou moins abusif de certaines compétences par les institutions européennes etc.

**11.** Mais si le peuple, la nation, l'électorat peuvent se tromper à un moment donné, si la conscience politique de la majorité reste en retard par rapport à celle de certains leaders, la nation ne peut pourtant pas être dépossédée du droit souverain d'exprimer sa volonté, son attitude à l'égard des actes ou des faits politiques dont la nature peut affecter ses intérêts majeurs. Aussi croyons-nous que «toute avancée constitutionnelle ou toute adhésion nouvelle» doivent être approuvées par référendum, même si le procès d'intégration en est ralenti.

---

<sup>16</sup> C'est un texte concernant la création des régions et la rénovation du Sénat. Voir Simon-Louis Formery, *La Constitution commentée article par article*, 8e édition, Paris, Hachette, p. 36 et suiv.

En ce qui concerne la critique du référendum de 1969, voir: Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, 2e édition, Paris, Montchrestien, 2002, p. 302.

**12.** Dans les conditions de l'admission de la nécessité de l'organisation d'un référendum dans toutes les situations mentionnées, à la suite de la reconnaissance de la souveraineté nationale comme droit naturel, imprescriptible et inaliénable des citoyens<sup>17</sup>, nous croyons que ceux qui sont motivés et en même temps légitimés à participer au vote sont les citoyens d'un Etat, non pas tous les ressortissants.

Comme valeur pérenne, la souveraineté doit être défendue en respectant strictement et de façon concomitante les principes de l'égalité entre les Etats et de la solidarité des peuples européens, qui, ensemble, peuvent réaliser davantage sur tous les plans. Cet «avantage» peut être réalisé uniquement par la reconnaissance de la souveraineté nationale, par la promotion concomitante et harmonieuse des intérêts nationaux et des intérêts communautaires.

---

<sup>17</sup> Voir Genoveva Vrabie, *L'Intégration européenne et la souveraineté d'Etat*, dans *Etudes de droit constitutionnel*, Iași, Institutul European, 2003, p. 276-288.