

# LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS DANS L'ÉTAT DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

*Dana APOSTOL TOFAN*

Notre succinct exposé concernant l'influence du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État sur l'activité des Cours constitutionnelles contient un aperçu spécial sur la situation de la Roumanie en partant de la réglementation de ce principe dans la Constitution roumaine.

Même si dans sa forme initiale, entrée en vigueur au 8 décembre 1991, la Constitution n'a pas prévu expressément ce principe mais il résultait implicitement du contenu du troisième titre consacré aux autorités publiques qui exercent les trois pouvoirs dans l'État, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 29 octobre 2003, le principe a été stipulé dans l'alinéa (4) du premier article de la Constitution d'une manière spéciale.

Ainsi, l'art. 1 alinéa (4) de la Constitution republiée dispose : „*L'État est organisé conformément au principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs – législatif, exécutif et judiciaire – dans le cadre de la démocratie constitutionnelle*”. Cette dernière remarque du texte constitutionnel relative à la démocratie constitutionnelle concerne la situation de certaines autorités publiques disposant le plus souvent des attributions de contrôle qui ne font partie ni du pouvoir législatif, ni du pouvoir exécutif, ni du pouvoir judiciaire. Il s'agit d'autorités publiques comme, par exemple: la Cour constitutionnelle, la Cour des Comptes, le Conseil économique et social ou l'avocat du peuple.

Surtout pendant les dernières décennies, les régimes constitutionnels démocratiques ont développé un système de contrôle de l'activité des autorités publiques classiques qui exercent les trois fonctions traditionnelles de l'État, contrôle réalisé par d'autres autorités investies avec des prérogatives de puissance publique qui ne font pas partie du point de vue scientifique d'aucun des trois pouvoirs de l'État. C'est la raison pour laquelle le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État n'a pas été prévu expressément dans la forme initiale de la Constitution roumaine et l'introduction de ce principe dans sa forme révisée n'a rien changé sur l'évolution du régime constitutionnel de la Roumanie.

En plus, sur le contenu de l'activité de la Cour constitutionnelle roumaine concernant le même principe on peut ajouter que dans toutes ses décisions impliquant ce principe, elle l'a toujours respecté.

Ainsi, même au début de son activité, la Cour constitutionnelle de la Roumanie s'est vue confrontée à un contrôle de la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation, décidant expressément qu'un article de la loi conformément auquel „jusqu'à l'adoption d'une future loi, le jugement des affaires concernant les immeubles nationalisés ainsi que la mise en exécution des décisions judiciaires définitives en la matière sont suspendus de droit” était inconstitutionnel.<sup>1</sup> Dans l'opinion de la Cour, une telle disposition produit un empiètement aux rapports constitutionnels existant entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Sur la base du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État, le Parlement n'a pas le droit d'intervenir dans le processus de la réalisation de la justice... Une ingérence du pouvoir législatif qui mettra l'autorité judiciaire dans l'impossibilité de fonctionnement, même si elle concerne une seule catégorie d'affaires pour un certain délai de temps elle aura comme conséquence la destruction de l'équilibre constitutionnel existant entre ces autorités. *Une telle loi n'a jamais été adoptée.*

---

<sup>1</sup> Décision n° 6 de 1992 publiée dans le Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>re</sup> Partie n° 48 du 4 mars 1993.

Conformément à une jurisprudence constante développée avant la révision de la Constitution du 29 octobre 2003, la Cour constitutionnelle a décidé que: „même si la Constitution ne consacre, dans aucun de ses textes, *expressis verbis*, le principe de la séparation des pouvoirs, ce principe résulte de la modalité de la réglementation constitutionnelle des autorités publiques et de leurs compétences”.<sup>2</sup>

Aussi, en se prononçant sur le contenu des deux Règlements des Chambres par deux anciennes décisions, la Cour constitutionnelle a statué que : „toute invitation adressée aux juges de se présenter devant une commission parlementaire pour donner des relations est inconstitutionnelle, car elle va empiéter, évidemment, les dispositions constitutionnelles qui ont établi, même si elles ne l’ont pas fait expressément, le principe de la séparation des pouvoirs dans l’État et, bien entendu, l’indépendance des juges et leur soumission seulement devant la loi”.<sup>3</sup>

La Cour constitutionnelle a gardé la même position aussi après la confirmation de ce principe dans l’art. 1 alinéa (4) de la Constitution à l’occasion de la révision du 29 octobre 2003.

Ainsi dans une autre décision, suite à l’exception d’inconstitutionnalité concernant l’Ordonnance d’Urgence du Gouvernement n° 43/2006 sur l’organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, exception soulevée directement par l’avocat du peuple, la Cour constitutionnelle a admis l’exception en statuant que l’O.U.G. dans son entier est inconstitutionnelle car elle a violé les dispositions de l’art. 61 alinéa (1) de la Constitution conformément auxquelles „Le Parlement est l’organe représentatif suprême du peuple roumain et l’unique autorité législative du pays”, les dispositions de l’art. 73 alinéa (3) lettre 1) qui prévoit la réglementation par une loi organique de cette autorité publique ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs stipulé dans l’art. 1 alinéa (4) de la Constitution roumaine. Sous cet aspect, la Cour constitutionnelle a retenu que la réglementation par la voie des ordonnances ou des ordonnances d’urgence constitue, par rapport à l’art. 115 de la Constitution, une attribution exercée par le Gouvernement sur la base de la délégation législative et le dépassement des limites de cette délégation, établie même par le texte constitutionnel, représente une ingérence inacceptable dans la compétence législative du Parlement, autrement dit, il s’agit d’une violation du principe de la séparation des pouvoirs.<sup>4</sup>

Une position similaire a adopté la Cour constitutionnelle dans une autre décision plus récente, suite à une exception d’inconstitutionnalité de certaines dispositions de la Loi n° 10/2001 sur le régime des immeubles repris abusivement du 6 mars 1945 au 22 décembre 1989. Ainsi, en ce qui concerne l’art. 47 de la loi, la Cour a établi qu’il s’agit d’un article inconstitutionnel, contraire au principe consacré par l’art. 44 de la Constitution, par lequel la propriété privée est garantie et protégée. Ainsi, les personnes physiques et juridiques qui ont obtenu par une décision judiciaire irrévocable le droit de propriété sur un immeuble qui entre sous l’incidence de la Loi n° 10/2001 ne peuvent pas être obligées à la restitution de celui-ci tant que cette mesure ne se dispose pas par une justification sérieuse, fondée sur une cause d’utilité publique en accord avec l’art. 44 alinéa (3) de la Constitution. L’article mis en discussion ne peut pas constituer un nouveau fondement juridique pour l’introduction d’une nouvelle action concernant la revendication du même immeuble car le pouvoir législatif n’a pas le droit de disposer, même pas

---

<sup>2</sup> Décision n° 27 de 1993 publiée dans le Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>re</sup> Partie n° 163 du 15 juillet 1993, Décision n° 9 de 1994 publiée dans le Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>re</sup> Partie n° 326 du 25 novembre 1994, Décision n° 209 de 1999 publiée dans le Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>re</sup> Partie n° 76 du 21 février 2000.

<sup>3</sup> Décision n° 45 de 1994 publiée dans le Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>re</sup> Partie n° 131 du 27 mai 1994 et la Décision n° 46 de 1994 publiée dans le Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>re</sup> Partie n° 131 du 27 mai 1994.

<sup>4</sup> Décision n° 544 de 2006 publiée dans le Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>re</sup> Partie n° 568 du 30 juin 2006.

par une loi, sur un droit obtenu par une décision judiciaire définitive et irrévocable à l'exception de l'expropriation pour une cause d'utilité publique.

Même si le principe de la sécurité juridique n'est pas un principe d'ordre constitutionnel, sa violation par le texte de loi critiqué contrevient au principe de la séparation des pouvoirs car le Parlement ne peut pas supprimer des décisions judiciaires définitives et irrévocables, en intervenant directement sur l'activité judiciaire.<sup>5</sup> Donc, la Cour constitutionnelle a gardé la position soutenue même au début de son activité, en 1992.

Dans une décision d'inacceptation de l'exception d'inconstitutionnalité, la Cour constitutionnelle a établi que „la séparation des pouvoirs dans l'État ne suppose pas le manque d'un mécanisme de contrôle entre les pouvoirs de l'État, au contraire elle suppose l'existence d'un contrôle réciproque ainsi que la réalisation d'un équilibre de forces entre ceux-ci. Les actes du pouvoir exécutif sont censurés par la voie du contentieux administratif, ce qui suppose, parmi d'autres, la possibilité de l'instance judiciaire de suspendre l'exécution de l'acte prétendu illégal, même pendant le délai dans lequel l'autorité publique émettrice dispose encore du droit de le révoquer ou de l'annuler, surtout que l'acte continue de produire des effets juridiques pendant ce délai. Cette mesure représente une garantie pour le respect des droits et des libertés des citoyens ainsi que des valeurs constitutionnelles”.<sup>6</sup>

Une nouvelle attribution acquise par la Cour constitutionnelle roumaine à l'occasion de la révision a créé pour celle-ci l'opportunité de mettre en discussion parfois le principe de la séparation des pouvoirs. Il s'agit de l'attribution de statuer „sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques, sur demande du Président de la Roumanie, du président de l'une des deux Chambres, du Premier ministre ou du président du Conseil supérieur de la Magistrature” prévue dans l'art. 146 lettre e) de la Constitution révisée.

Une telle attribution se retrouve aux autres instances constitutionnelles du monde. Malheureusement, dans certains pays, cette attribution a permis l'apparition de conflits ouverts entre ces instances constitutionnelles d'une part et les autorités publiques d'autre part. Cela à cause du fait que l'exercice de cette attribution suppose l'intervention dans des zones assez délicates, des conflits difficilement solutionnables, même des orgueils difficile à satisfaire.<sup>7</sup>

L'apparition des conflits entre les autorités publiques est naturelle car ces autorités sont organisées et fonctionnent sur la base du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, un principe qui suppose, dans le cadre de la collaboration, des zones d'autonomie et d'indépendance.<sup>8</sup>

Le contenu et la sphère de ces conflits résultent de l'analyse de la jurisprudence constitutionnelle.

Relativement aux autorités publiques deux problèmes se soulèvent: premièrement, quelles sont les autorités publiques envisagées par l'art. 146 lettre e) de la Constitution et deuxièmement, quelles sont les autorités publiques qui peuvent saisir la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne le premier aspect, la doctrine a considéré que toute autorité publique peut se trouver dans un tel conflit, mais la disposition constitutionnelle regarde seulement les autorités publiques nominalisées par la Constitution. En ce qui concerne le deuxième aspect, le

---

<sup>5</sup> Décision n° 1055 de 2008 publiée dans le Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>er</sup> Partie n° 737 du 30 octobre 2008.

<sup>6</sup> Décision n° 637 de 2006 publiée dans le Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>er</sup> Partie n° 914 du 9 novembre 2006.

<sup>7</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonnateurs), *Constituția României. Comentariu pe articole (La Constitution de la Roumanie. Commentaire par articles)*, Éd. C.H.Beck, București, 2008, p. 1404.

<sup>8</sup> Ibidem.

texte constitutionnel est précis, la saisine de la Cour peut appartenir seulement aux autorités publiques expressément prévues dans l'art. 146 lettre e).

En revenant au principe de la séparation des pouvoirs on peut dire en conclusion qu'il a toujours été respecté par la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence.