

European Commission  
for Democracy through Law

CDL (91) 1

Commission européenne  
pour la démocratie par le droit

## PROJET DE CONSTITUTION ROUMAINE

Avis soumis à la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit  
(réunion des 8 et 9 février 1991)

Rapporteur : J.-C. SCHOLSEM (Belgique)

### Remarques préliminaires

- 1) Eu égard au bref délai imparti au rapporteur, seuls les problèmes majeurs seront soulignés ici. La discussion qui aura lieu lors de la réunion de la Commission en séance plénière à Venise les 8 et 9 février doit permettre d'approfondir et d'affiner l'analyse qui n'est ici esquissée qu'à titre préliminaire. Une analyse trop détaillée rendrait d'ailleurs cette discussion plus difficile plutôt que plus facile. Il s'impose impérativement dans un souci de clarté de procéder en deux temps. Dans un premier temps, la Commission doit prendre position sur les grandes options et les lignes directrices. Dans un second temps, la discussion doit se poursuivre, sans doute en groupe restreint, sur des aspects plus techniques. Ceci étant dit, le rapporteur ne cache pas qu'au niveau des options générales, il est souvent difficile de distinguer les problèmes d'opportunité politique des problèmes strictement juridiques. Il a malgré tout tenté cet effort tout en étant conscient de l'imperfection de son travail.
  - 2) Seuls les titres III à VI sont analysés ici. Les titres I et II (Principes fondamentaux et Droits, libertés et devoirs) font l'objet d'une étude séparée qui envisage aussi les problèmes généraux liés à la technique de rédaction des textes soumis à la Commission.
-

## A. NATURE DU REGIME

Le projet à l'étude s'inspire visiblement de la Constitution française c'est-à-dire établit un régime que l'on désigne parfois comme "semi-présidentiel".

Ainsi le Président est élu au suffrage universel pour 5 ans (titre III, Chap. II, point 2) <sup>1</sup>. Il peut être réélu une fois.

Les pouvoirs du Président apparaissent très larges. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités internationaux. Il assure le bon fonctionnement des autorités publiques et l'application des principes de la démocratie, etc (titre III, Chap. II, point 1).

Il nomme le Premier Ministre et, sur proposition de ce dernier, nomme et révoque les ministres.

Outre les fonctions habituelles d'un Chef d'Etat, le Président peut recourir de manière assez large au referendum sur proposition du gouvernement (titre III, Chap. II, point 6).

Il a dans ses mains l'arme de la dissolution du Parlement, après consultation du Premier Ministre et des Présidents d'Assemblées.

En matière de mobilisation générale, et de déclaration de guerre, les compétences respectives du Parlement et du Président ne semblent pas être définies avec toute la clarté nécessaire.

Le Président institue l'état de siège ou l'état d'urgence dans tout ou partie du pays, en demandant l'approbation du Parlement dans un délai de 5 jours maximum. Les conséquences juridiques de cette situation ne sont pas précisées.

Cette énumération des pouvoirs du Président n'est nullement limitative. Ainsi, il nomme 3 membres du Conseil Constitutionnel, il peut saisir ce dernier (titre VI,

---

<sup>1</sup> Il est évident, à ce propos, que les modalités d'élection doivent être précisées (comparez art. 7 de la Constitution française).

points 1 et 6). Il peut demander la poursuite pénale des ministres (titre III, Chap. III, point 11).

La place du Président dans le système constitutionnel et politique risque d'être prépondérant et peut-être excessive. A cet égard, il est précisé que "Dans l'exercice de ses attributions, le Président de Roumanie émet des décrets, contresignés par le premier ministre, sauf les cas exceptés" (titre III, Chap. III, point 9).

Il semblerait utile de préciser ces cas (comparez : Constitution française, art. 19). De même, l'idée d'une suspension du Président en cas de violation de la Constitution par le vote commun de la majorité absolue des membres de l'Assemblée et du Sénat doit être sérieusement examinée. Cette suspension semble devoir déboucher sur un referendum tendant à la révocation du Président (titre III, Chap. II, point 5). On ne peut se cacher les risques de démocratie plébiscitaire inclus dans cette procédure.

Par ailleurs, il faut remarquer que les Chambres sont élues pour 4 ans (mais peuvent être dissoutes) et le Président pour 5 ans. L'élection du Président entraînera-t-elle politiquement une dissolution des Chambres si elles n'étaient pas de même tendance ?

Si, en cours de mandat présidentiel, les Chambres (ou l'une d'entre elles) étaient renouvelées et que cette élection marque une inflexion politique du corps électoral, le Président démissionnera-t-il ou sera-t-il forcé à la cohabitation ? Autant de questions qui doivent être clairement posées.

## **B. DES RAPPORTS ENTRE GOUVERNEMENT ET PARLEMENT**

### **1) De la responsabilité gouvernementale**

Ces rapports sont réglés par le titre III, Chap. III, section 1 qui, à nouveau, s'inspire de l'exemple français.

Seule l'Assemblée des Députés a un rôle dans la mise en oeuvre de la responsabilité politique du gouvernement. Dans les 5 jours de sa nomination, le premier ministre lui présente son gouvernement et demande la confiance (aucune majorité particulière ne semble exigée à ce stade). Si la confiance est refusée, le premier ministre présente dans les 5 jours sa démission au Président qui recommence la procédure, à

moins qu'il ne préfère prononcer la dissolution (au cours d'une même année, il ne peut toutefois être procédé qu'à une seule dissolution).

Seule l'Assemblée des Députés peut voter la motion de censure forçant le gouvernement à la démission (titre III, Chap. III, section 1, point 8). Le nombre de signatures requises pour le dépôt de la motion de censure, le quart des députés ou sénateurs<sup>2</sup> est particulièrement élevé.

Ces dispositions paraissent mêler des éléments de droit français et de droit allemand et méritent une étude très attentive. En effet, la motion de censure doit à la fois être adoptée à la majorité du nombre total des députés et comprendre une proposition de candidat pour le poste de premier ministre.

Ce système est complété par une procédure inspirée par l'art. 49-3 de la Constitution française. Lorsque le Premier Ministre pose la question de confiance sur un texte, celui-ci est considéré comme adopté, sauf vote de la censure conformément au point 8. Or le vote de la censure implique, dans les textes proposés, motion constructive, emportant le nom d'un nouveau Premier Ministre. Il faut bien réfléchir sur la question de savoir si cette combinaison ne réduit pas à l'excès les pouvoirs de l'Assemblée qui ne peut refuser un texte qu'en se mettant d'accord sur une autre équipe gouvernementale. L'affaiblissement du Parlement est renforcé par la menace de dissolution qui peut planer sur lui.

A côté de cette responsabilité du gouvernement dans son ensemble, le texte prévoit une responsabilité individuelle qui n'est régie par aucune norme précise, sinon sans doute, les règles coutumières du parlementarisme. Il faut s'interroger sur la compatibilité de ces deux systèmes. De même, le texte prévoit une responsabilité pénale des ministres, inspirée, semble-t-il, du droit belge où, il faut le signaler, cette procédure particulière n'a jamais fonctionné (titre III, Chap. III, section 1, points 10 et 11).

---

<sup>2</sup> Il ne paraît pas très cohérent, dans ce contexte, de prévoir l'intervention des Sénateurs dans le dépôt de la motion de censure.

## 2) Des attributions respectives du Parlement et du gouvernement

Le Parlement jouit d'attributions larges. Certaines semblent même relever de manière plus adéquate de la responsabilité gouvernementale. Ainsi en va-t-il de l'"établissement des lignes directrices de la politique intérieure et extérieure de l'Etat..." (titre III, Chap. I, point 7) qui relève normalement de l'action du gouvernement.

D'une grande importance est le point 6 du titre III, Chap. I qui définit le domaine exclusif de la loi et qui est particulièrement large. La définition de ce domaine exclusif de la loi ne modifie pas la répartition des compétences usuelles dans un régime parlementaire, à savoir que le Parlement garde la compétence résiduelle.

En effet, nous ne trouvons pas dans le projet de disposition analogue à l'article 37 de la Constitution française (es matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire). Au contraire, la finale du point 6 réaffirme la compétence résiduelle du Parlement.

La définition au point 6 du titre III, Chap. I du domaine réservé à la loi a une grande influence. En effet, dans ce domaine, seule une loi d'habilitation votée à la majorité des deux tiers dans chaque Chambre peut autoriser, en cas de situations exceptionnelles, le gouvernement à émettre des ordonnances qui devront faire l'objet d'une ratification (titre III, Chap. III, section 1, point 7). Si le domaine réservé à la loi est interprété de manière très large, cette exigence de la majorité des 2/3 dans chaque Chambre peut être paralysante. Elle n'est pas exigée par l'art. 38 de la Constitution française.

Pour le surplus, il convient de noter que le gouvernement ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire général pour exécuter les lois, mais seulement là où la loi le prévoit (titre III, Chap. III, section 1, point 7, 1er alinéa).

## **C. DU PARLEMENT, DE LA COMPOSITION ET DES COMPETENCES RESPECTIVES DES ASSEMBLEES**

Le projet opte pour une structure bicamérale, avec prépondérance de l'Assemblée des Députés. Les modalités du scrutin (proportionnel, majoritaire à un tour ou à deux tours) ne sont pas précisées en ce qui concerne l'Assemblée des Députés. Les

contours du Sénat sont laissés dans le vague, puisque ce problème fait l'objet de variantes.

Certaines dispositions générales sur les assemblées mériteraient d'être précisées. Il en va ainsi notamment du statut des parlementaires (titre III, Chap. I, point 5) qu'il vaut mieux fixer dans la Constitution plutôt que de laisser ce problème à la loi organique (comparez art. 26 de la Constitution française). De même, il conviendrait de fixer les dates des sessions dites ordinaires (titre III, Chap. I, point 10 - comparez avec l'art. 28 de la Constitution française).

L'originalité du projet consiste à confier certaines compétences au Parlement (c'est-à-dire aux deux chambres), tandis qu'elles sont l'une et l'autre spécialisées dans certains secteurs.

Les tâches communes sont définies au point 7 du titre III, Chap. I. A cet égard, le texte n'établit pas clairement si le mécanisme prévu au point 15 du même chapitre, à savoir la prépondérance de l'Assemblée des Députés, s'appliquera dans l'ensemble de ces hypothèses (par exemple l'approbation des traités qui impliquent la modification de la loi).

L'Assemblée des Députés est chargée seule de tâches d'une importance extrême. Elle est seule compétente pour l'adoption du budget et la mise en cause de la responsabilité gouvernementale. Il conviendra de vérifier si l'incompétence totale du Sénat en matière budgétaire correspond à la pratique généralement suivie en droit comparé.

L'initiative appartient au gouvernement, aux députés et sénateurs, ainsi qu'à 100.000 citoyens. Les projets de lois sont d'abord soumis à l'Assemblée des Députés (titre III, Chap. I, points 13 et 14).

En cas de divergence entre l'Assemblée des Députés et le Sénat sur un texte de loi, c'est l'Assemblée des Députés qui prend la décision finale, mais à la majorité des deux-tiers (titre III, Chap. I, point 15). Cette majorité peut poser d'évidents problèmes, si la majorité sénatoriale s'éloigne de la majorité de la Chambre des députés (tout dépend de la composition du Sénat) et si le gouvernement ne dispose pas de la majorité des deux-tiers à la Chambre des députés. En outre, cette majorité renforcée paraît peu compatible avec le mécanisme, décrit précédemment, de la question de

confiance qui entraîne, sauf dépôt et vote d'une motion de censure, adoption d'un texte sans vote formel.

En ce qui concerne les lois organiques (dont le champ d'application devrait être bien précisé) Chambre et Sénat sont sur pied d'égalité et la majorité des 2/3 (3/5) est exigée.

Pour ce qui est de la révision de la Constitution, députés et sénateurs siègent ensemble : il est donc important que le nombre des députés et sénateurs soit fixé par la Constitution ou en vertu de celle-ci, dans une loi organique. En effet, la position relative de la Chambre et du Sénat en dépend. Un referendum doit par ailleurs toujours intervenir en matière constitutionnelle (titre V).

#### **D. LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

- On peut juger peu opportun de désigner, en suivant l'exemple français, le pouvoir judiciaire sous le nom d'autorité judiciaire. En référence à la doctrine classique de la séparation des pouvoirs, la première expression paraît préférable.

- L'immovibilité des juges, dans le temps et dans l'espace, gagnerait à être mieux affirmée et non laissée à l'appréciation de la loi (titre IV, section 1, point 4). La nomination à vie devrait être explicitement prévue. De même, il paraît excessif de laisser le régime des incompatibilités des juges à la loi seule.

- En ce qui concerne la publicité du prononcé du jugement, la loi peut prévoir des exceptions. On pourrait trouver une comparaison utile et une source d'inspiration dans l'art. 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

- L'organisation d'instances administratives spécifiques ayant un pouvoir d'annulation des règlements ou actes illégaux (ou inconstitutionnels) n'est pas prévue explicitement.

- De même, si le projet prévoit une Cour des Comptes, ses compétences et son organisation n'apparaissent pas clairement définies et notamment la question de savoir si cette Cour exerce certaines compétences juridictionnelles (sur les comptes publics, par exemple).

- S'il est dit que les juges ne se soumettent qu'à la loi, ce qui implique qu'ils n'appliquent pas les normes inférieures à la loi qui lui sont contraires, aucune disposition du projet ne détermine la place des traités internationaux dans la hiérarchie des normes. Ceci semble important en ce qui concerne les actes internationaux auxquels la Roumanie a adhéré (ou auxquels elle adhérera dans le futur) en matière de protection des droits fondamentaux.

- En ce qui concerne le Conseil constitutionnel, le groupe de travail "Justice constitutionnelle" aura à se prononcer de manière plus détaillée qu'il n'est possible de le faire ici. Toutefois il semble que certaines observations peuvent être faites dès à présent. Ce sont les assemblées elles-mêmes qui choisissent chacune 3 membres du Conseil constitutionnel. Aucune majorité spéciale n'est prévue. En outre, le Président choisit 3 membres. N'existe-t-il pas un danger, si les majorités sont concordantes (et recourent celle dont le Président est issu) d'aboutir à la constitution d'un Conseil constitutionnel déséquilibré et qui, par là, risque de perdre son crédit ? N'est-il pas préférable d'exiger une majorité renforcée pour l'élection des juges au Conseil constitutionnel ?

Le titre VI, point 6 a prévoyant que le Conseil constitutionnel se prononce "d'office" prête à discussion. Entend-on par là que le Conseil aurait un pouvoir de se saisir lui-même ? Cette formule ne semble pas se recommander.

Enfin, dans la mesure où la Roumanie est un Etat unitaire, l'utilité du cas prévu au point 6 i in fine (conflit de compétence entre les autorités centrales et les autorités locales) n'apparaît pas clairement. De tels conflits peuvent être tranchés par application de la théorie de la hiérarchie des normes, par le pouvoir judiciaire ou les tribunaux administratifs.

## **E. SYNTHESE**

Le bref délai dans lequel ce rapport a été rédigé explique certainement bien des erreurs et imperfections dont on voudra bien excuser le rapporteur.

Le projet présenté par les autorités roumaines apparaît comme une base sérieuse de discussion.

Toutefois, il faut attirer l'attention sur les points suivants, qui paraissent d'une extrême importance.

- a) La place et le rôle du Président qui apparaissent à certains égards disproportionnés. De multiples précisions semblent devoir être apportées sur ce point.
- b) La large place faite à la loi, jointe à la difficulté d'obtenir une délégation législative (majorité des 2/3) contraste singulièrement avec la dépendance de l'Assemblée des députés lorsque la question de confiance est utilisée (adoption sans vote, sauf motion de censure constructive). Il convient de s'interroger sur la cohérence de ce système.
- c) Le rôle respectif des deux assemblées suscite de multiples interrogations. Ceci semble normal dans la mesure où la composition du Sénat (et donc son rôle) n'est pas définie.
- d) En ce qui concerne le pouvoir judiciaire et le Conseil constitutionnel, certaines précisions ou corrections énoncées plus haut paraissent souhaitables.

Liège, le 8 janvier 1991