



Strasbourg, le 28 janvier 2003

Diffusion restreinte
CDL (2003) 4
fr. seul.

Avis n° 169/2001

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS SUR
LE PROJET DE REVISION DE LA CONSTITUTION
DE LA ROUMANIE
(TEXTES INACHEVES PAR LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION)

par

M. Joan VINTRÓ CASTELLS (expert, Espagne)

1. L'exclusion du caractère national de l'Etat roumain dans l'article 1 peut se justifier compte tenu du fait que la Constitution elle-même (articles 4.2, 6, 32.3 et 119.2) parle de "minorités nationales" ou de nationalités et qu'elle semble réserver le mot "national" aux éléments de l'identité de type ethnique, culturel, linguistique ou religieux. Il n'y a donc pas une seule nation en Roumanie et, par conséquent, le terme "national" dans l'article 1 peut provoquer une certaine confusion et il ne contribue pas à préciser la définition de l'Etat. Celle-ci est déjà faite, d'une façon très claire, par l'article 1 quand il indique que la Roumanie est un Etat souverain, indépendant, unitaire et indivisible. Dans le même sens on peut signaler l'article 2 ("la souveraineté nationale appartient au peuple roumain"), l'article 4.1 ("l'Etat a pour fondement l'unité du peuple roumain") et l'article 4.2 ("la Roumanie est la patrie commune et indivisible de tous ses citoyens").
2. La mention dans l'article 13 (Titre I, principes généraux de la Constitution) de l'utilisation de la langue de la minorité nationale dans les rapports entre les citoyens appartenant à des minorités et les pouvoirs publics sert à donner à cette garantie constitutionnelle une dimension générale. Cela est tout à fait raisonnable parce que, s'il s'agit de reconnaître le droit de conserver l'identité linguistique des minorités nationales, l'exercice de ce droit ne peut pas se borner aux rapports avec les autorités locales mais doit s'étendre aussi aux rapports avec tous les pouvoirs publics du territoire où habitent ces minorités. De ce fait, si l'on veut élargir cette garantie aussi aux instances de jugement et aux autorités publiques déconcentrées, il n'y a pas de doute que pour des raisons de systématique il vaut mieux placer cette garantie dans l'article 13. En ce qui concerne la constitutionnalisation du pourcentage de 20% du nombre total des habitants appartenant aux minorités nationales, il faut juger l'opportunité de cette formalité en fonction des données sociologiques des minorités nationales en Roumanie parce que, d'une part, elle peut être un élément de garantie ou d'exclusion et que, d'autre part, elle peut introduire une excessive rigidité juridique.
3. Le droit de dissolution du Parlement est une institution classique du régime parlementaire qui permet essentiellement de donner la parole aux électeurs pour essayer de résoudre une situation parlementaire de blocage et d'absence de majorité de soutien au gouvernement. Les circonstances qui peuvent provoquer une situation parlementaire de ce genre ne se réduisent pas, comme on peut lire dans la proposition du nouvel article 89, aux "changements opérés dans la composition politique des groupes parlementaires", mais elles peuvent découler simplement des nouvelles orientations politiques adoptées par les groupes parlementaires pendant la législature. On pourrait, donc, revenir au texte plus ouvert de la première proposition de révision de la Constitution. Du point de vue matériel, le titulaire du droit de dissolution est le Chef de l'Etat (articles 12 et 19 de la Constitution française de 1958), ou bien le Premier Ministre ou le gouvernement dans la plupart des régimes parlementaires. Dans le cas roumain, où le Chef de l'Etat est élu comme en France au suffrage universel, l'attribution de cette fonction totalement au Président de la République peut apparaître cohérente si l'on veut renforcer sa position institutionnelle, mais on peut songer à d'autres solutions qui existent aussi dans des régimes semi-présidentiels (article 13.2 de la Constitution de l'Irlande) et qui permettent l'intervention du gouvernement dans l'exercice du droit de dissolution du Parlement. On peut se référer au texte contenu au point 46 de l'Avis adopté par la Commission de Venise en juillet 2002, CDL-AD (2002) 12 :

« Si l'on tient à conserver cette disposition, elle pourrait être reformulée comme suit (proposition rédactionnelle) : « Le Président de la Roumanie ne peut prononcer la dissolution du Parlement que sur proposition du gouvernement, après consultation des présidents des assemblées et après l'échec d'une tentative de médiation entre les partis représentés au Parlement et au Gouvernement »

4. L'institution des sénateurs de droit se trouve aussi dans la Constitution italienne (article 59). Tout de même, dans le cas roumain, où le Sénat, selon le nouvel article introduit après l'article 73, prononce la décision définitive sur des mesures législatives importantes, le respect du principe démocratique exigerait que la composition du Sénat ait entièrement comme origine la volonté populaire.
5. La motion de censure constructive appartient au patrimoine constitutionnel européen (articles 67 de la Constitution de l'Allemagne, 113 de la Constitution de l'Espagne et 96 de la Constitution de la Belgique). Il est connu aussi que la motion de censure constructive a provoqué des débats très forts entre auteurs favorables et auteurs opposés à cette institution, mais sa présence dans une Constitution ne met pas en question la nature démocratique et parlementaire du système politique.
6. Le texte de la Note n'est pas très clair en ce qui concerne le sujet de ce point 6. Tout de même, on peut reprendre les points 8 et 42 sur les limites au libre débat et au droit d'amendement dans le processus législatif qui se trouvent, respectivement, dans le rapport CDL (2002) 86 et dans l'Avis CDL-AD (2002) 12 :

« Si l'on se place par contre dans l'optique de la primauté du Parlement, une telle règle peut être considérée comme empiétant sur la répartition normale des pouvoirs, en élevant le Gouvernement au-dessus de "l'organe représentatif suprême du peuple roumain et [de] l'unique autorité législative" (article 58.1). Le précédent français ne devrait pas, tout de même, être compris comme un argument d'autorité parce qu'il s'agit d'une solution non accueillie en général par les textes constitutionnels des pays de longue tradition démocratique et surtout parce que de prestigieux constitutionnalistes français ont estimé que ces dispositions de la Constitution de 1958 enlèvent au Parlement le droit d'amendement qui est un élément essentiel dans l'exercice de sa fonction législative »

7. L'introduction dans la Constitution du principe de la subsidiarité comme une des bases du fonctionnement de l'administration publique renforce le cadre constitutionnel pour l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne parce que celle-ci a soutenu depuis longtemps l'application de ce principe dans tous les pays.
8. La définition des minorités nationales ou des communautés nationales minoritaires comme éléments constitutifs de l'Etat pourrait trouver sa place dans l'article 4 de la Constitution. Il s'agit d'une décision politique à adopter par le Parlement roumain à partir du poids historique et politique de ces minorités et qui ne peut pas être jugée par rapport à des critères généraux de théorie politique ou de droit constitutionnel comparé. Au-delà de la valeur d'une définition comme celle dont on discute, il est important de constater que dans ce domaine la Constitution roumaine satisfait déjà une des exigences juridiques qui découlent du droit comparé et des textes des

institutions internationales : la garantie du droit des minorités nationales à conserver, à développer et à exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse (articles 6, 32.2 et 119.2). Par ailleurs, on ne peut pas négliger l'éventuelle portée de la déclaration constitutionnelle des minorités nationales comme éléments constitutifs de l'Etat parce que cela par cohérence pourrait mener à l'introduction d'une complexité supplémentaire dans la définition de l'Etat et à la considération d'autres formules constitutionnelles pour garantir les droits des minorités nationales.

9. En ce qui concerne les instances militaires, il faut éliminer de la Constitution toute ambiguïté sur la direction de la politique dans ce domaine. De ce fait nous proposons de supprimer dans l'article 117 la phrase : "l'armée est subordonnée exclusivement à la volonté du peuple". L'article 117 doit se consacrer à décrire les fonctions des forces armées et les articles portant sur le Président, le Parlement et le Gouvernement doivent assurer un partage des pouvoirs dans cette matière qui en tout état de cause exprime la subordination totale des forces armées aux institutions civiles.

11. Sur l'extradition des citoyens roumains on peut reprendre les points 103-105 de l'Avis CDL-AD (2002) 12 :

« a. Il est tout à fait légitime qu'un Etat ne veuille pas – en principe – extraditer ses nationaux, parce que livrer un ressortissant relève des prérogatives régaliennes d'un Etat souverain et que l'Etat peut vouloir lui-même juger, devant ses propres tribunaux, le ressortissant qu'on lui réclame. A cet égard, nombreux sont les Etats qui refusent de livrer leurs nationaux.

b. Mais dans le cadre d'un « espace européen judiciaire » qui devra, nécessairement, se constituer – à la longue – pour lutter efficacement, en Europe, contre la délinquance et le terrorisme, il convient que les Etats, membres de l'Union, coopèrent étroitement dans la poursuite des criminels et livrent volontairement leurs nationaux qui se sont rendus coupables d'actes criminels ou délictueux. »

« Un tel texte ménage la souveraineté de l'Etat sans entraver la nécessaire entraide judiciaire européenne. »

et le point 25 de l'Avis complémentaire CDL-AD (2002) 21. :

« Sur la question de l'extradition, la Commission souligne que la possibilité de prévoir l'extradition des citoyens roumains sur la base d'un traité international et sur la base de la réciprocité pourrait se justifier dans le cadre de la constitution d'un espace européen judiciaire (CDL-AD (2002) 12, par. 103ss). La Commission ne se prononcera pas ici sur la conformité d'une telle révision à l'article 148 de la Constitution. La remise à la Cour pénale internationale n'est pas considérée comme une extradition. »

12. Malgré la présence de quelques juridictions spécialisées dans les Etats démocratiques européens, un des principes essentiels de l'Etat de droit est celui de l'unité juridictionnelle. Pour satisfaire ce principe, il faut que les décisions des instances spécialisées de jugement ou de sanction administrative puissent être contestées devant les organes supérieurs du pouvoir judiciaire. Dans ce sens, on propose la suppression de l'article 132.8 de la Constitution de la Roumanie dans le but que la loi puisse

prévoir la saisine de la Haute Cour de Cassation et de Justice pour examiner les décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature dans le domaine de la juridiction disciplinaire des juges et des procureurs. Comme exemple de droit comparé, on peut citer l'article 143.2 de la loi organique espagnole 6/985, sur le pouvoir judiciaire

13. On peut maintenir la compétence juridictionnelle de la Cour des Comptes, mais, pour les raisons avancées dans le point précédent, c'est-à-dire, le respect du principe de l'unité juridictionnelle, on peut prévoir dans la loi la possibilité de saisir la Haute Cour de Cassation et de Justice pour trancher en dernière instance les litiges dans ce domaine. L'Espagne fournit aussi un exemple: l'article 49 de la loi organique 2/1982, sur la Cour des Comptes.
14. Si le conflit à résoudre par la Cour Constitutionnelle est entre "autorités publiques", il faut reconnaître le droit de saisine uniquement aux autorités, aux institutions et aux organes qui peuvent exprimer la volonté de ces institutions. Par conséquent, dans le cas du Parlement, nous proposons d'éliminer de l'article 144 c) la mention d'une fraction des parlementaires et d'ajouter que la demande de saisine peut être décidée par la Chambre des Députés ou par le Sénat à travers une décision adoptée en séance plénière.