



Strasbourg, le 28 janvier 2003

Diffusion restreinte
CDL (2003) 5
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. Vlad CONSTANTINESCO (expert, France)

1. Remarque générale : Il aurait été intéressant de connaître l'origine des propositions ci-après examinées (et leurs exposés des motifs), pour comprendre exactement les buts poursuivis par le dépôt de ces propositions.

2. Certaines des propositions sont formulées en termes très laconiques, voire elliptiques : il est difficile de se prononcer quand on n'est pas en présence d'une proposition rédigée...

1) Exclusion du caractère « national » de l'Etat roumain :

3. Il s'agit d'enlever à l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} l'adjectif national qui qualifie l'Etat roumain. La nouvelle rédaction de l'article 1^{er} alinéa 1^{er} se lirait ainsi :

«La Roumanie est un Etat [national] souverain et indépendant, unitaire et indivisible.»

4. Une telle suppression conduit à s'interroger sur la signification de cet adjectif dans l'actuelle constitution. Proclamer que la Roumanie est un « Etat national » évoque la notion d'« Etat-nation », notion selon laquelle l'Etat ne peut être que l'expression politique d'une seule nation, et revient à souligner qu'à l'Etat roumain ne doit correspondre qu'une seule nation, la nation roumaine. Mais celle-ci n'est pas vraiment définie par la constitution :

- s'agit-il de la nation de volonté, notion politique subjective rassemblant tous ceux qui partagent les mêmes valeurs, la même histoire et le même avenir ?
- ou s'agit-il d'une conception « objective », « culturelle » et « ethnique » de la nation, qui ne rassemblerait que les locuteurs de la même origine, partageant la même langue ?

5. La suppression de l'adjectif « national » pour qualifier l'Etat, les qualifications d'unitaire et d'indivisible étant maintenues donne une certaine place à une conception pluraliste de la nation et n'en requiert plus l'homogénéité. Une telle formulation est davantage en résonance avec les dispositions constitutionnelles sur les minorités.

2) Nouvelle rédaction de l'article 13 :

6. L'utilisation possible des langues minoritaires, dès lors que les minorités dépassent le seuil de 20 % du nombre total des habitants des « unités administratives territoriales », dans leurs rapports avec les autorités déconcentrées et les juridictions, serait un amendement qui correspondrait aux exigences des articles 9 (justice) et 10 (autorités administratives et services publics) de la Charte des langues régionales et minoritaires, mais qui resterait en deçà de ses exigences : il est vrai que la Roumanie a signé cette Charte en 1995, mais ne l'a pas encore ratifiée.

3) Dissolution du Parlement par le Président de la République :

7. Il est proposé un article 89 nouveau, qui se différencie de l'ancien en ce que d'autres conditions de fond sont posées à la dissolution, et que sauf erreur, certaines dispositions en sont abrogées (les paragraphes 2 et 3).

Texte ancien article 89	Texte proposé article 89
<p>1) Après consultation des présidents des deux Chambres et des leaders des groupes parlementaires, le président de la Roumanie peut dissoudre le Parlement, si celui-ci n'a pas accordé le vote de confiance pour la formation du gouvernement dans un délai de 60 jours à compter de la première sollicitation et seulement après le rejet de minimum deux sollicitations d'investiture.</p> <p>2) Au cours d'une année le Parlement peut être dissous une seule fois.</p> <p>3) Le Parlement ne peut pas être dissous pendant les six derniers mois du mandat du président de la Roumanie ni pendant l'état de siège ou d'urgence.</p>	<p>Le président de la Roumanie peut dissoudre le Parlement après consultation du Premier Ministre, et des présidents des deux Chambres, dans le cas où le rapport entre la majorité et l'opposition serait modifié à la suite des changements opérés dans la composition des groupes parlementaires. L'avis du Premier Ministre et des présidents des deux Chambres est consultatif. Les élections générales seront organisées dans un délai de maximum 60 jours à partir de la dissolution.</p>

8. Dans le système ancien, la dissolution pouvait intervenir au moment de la formation du gouvernement, si celui-ci n'obtenait pas la confiance du Parlement (article 102) : la crise ne pouvait pas dépasser 60 jours, et pour que la dissolution soit possible, le Parlement devait avoir, pendant ce délai, refusé au moins à 2 reprises sa confiance à un gouvernement. Dans la nouvelle proposition, cela disparaît.

9. Dans le système nouveau proposé, l'avis du Premier Ministre est désormais requis (sa participation, même purement consultative, à la procédure de dissolution accentue le caractère parlementaire du régime) et la condition de fond nouvelle est la modification du rapport entre la majorité et l'opposition, suite à un changement de la composition des groupes parlementaires, vraisemblablement lorsque certains députés de la majorité passeraient dans l'opposition. La dissolution apparaît comme la sanction à la modification ou à la recomposition des équilibres parlementaires issus des élections, en cours de législature, sans que la responsabilité du gouvernement ait été engagée.

10. Les tentatives de lier le droit de dissolution à des conditions qui sont entre les mains des parlementaires s'est souvent révélée illusoire. Si la dissolution doit trancher une crise, pourquoi ne pas attendre qu'elle se manifeste, comme dans la rédaction précédente ?

4) L'institution des sénateurs de droit :

11. Pourquoi pas ? L'expérience que les anciens Présidents ont acquise des affaires publiques peut être utile dans les rangs du Sénat.

5) La motion de censure constructive :

12. Technique du parlementarisme rationalisé, la motion de censure constructive vient de la Loi fondamentale allemande. C'est certainement un moyen de garantir la brièveté de la crise ministérielle qu'ouvre le renvoi d'un gouvernement et d'obliger les groupes politiques à ne pas

simplement renvoyer un Premier Ministre, mais à s'entendre aussi sur le nom de son successeur. Par là, une certaine stabilité du gouvernement est garantie.

13. Une telle proposition demeure cependant susceptible d'aménagements multiples, entre lesquels il faudrait choisir : aucune précision n'ayant été communiquée, il est difficile de donner plus qu'une approbation de principe à cette suggestion.

6) Engagement de la responsabilité du gouvernement sur un projet par vote positif relatif au projet, non pas par une motion de censure :

14. Nous avouons ne pas comprendre exactement ce qui est proposé, faute de précisions. La formulation évoque peut-être l'article 49 paragraphe 3 de la Constitution française, et l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte ?

7) Introduction de la subsidiarité dans l'administration publique :

15. Il est proposé une nouvelle rédaction de l'article 119 :

Article 119 actuel	Article 119 nouveau
L'administration publique dans les unités administratives territoriales est fondée sur le principe de l'autonomie locale et sur celui de la décentralisation des services publics.	L'administration publique des unités administratives territoriales est basée sur le principe de l'autonomie locale, de la subsidiarité et de la déconcentration des services publics.

16. On rappelle que selon le principe de subsidiarité, chaque niveau d'organisation doit recevoir autant de compétences qu'il est capable d'en exercer de manière satisfaisante. L'application de ce principe à l'administration publique évoque plutôt la décentralisation que la déconcentration. Se pose aussi la question des moyens, notamment financiers, que suppose la subsidiarité. Que signifie exactement, dans ce contexte la subsidiarité ? Est-ce autre chose qu'une formule rhétorique ?

17. On rappelle aussi que la déconcentration est bien autre chose que la décentralisation : or, la proposition remplace l'une par l'autre : est-ce souhaitable ?

8) Définition des minorités nationales comme « communautés nationales minoritaires, éléments constitutifs de l'Etat » :

18. Il s'agit vraisemblablement – mais ce n'est pas indiqué expressément – de préciser l'article 6 de la constitution :

« 1) L'Etat reconnaît et garantit aux personnes appartenant aux **minorités nationales** le droit de conserver, de développer et d'exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse ».

19. Remplacer l'expression de : « **minorités nationales** » par celle de : « **communautés nationales minoritaires** » traduit une volonté de rupture avec le vocabulaire traditionnel et généralement accepté. C'est aussi mettre l'accent sur le fait que ces minorités nationales font partie d'une communauté nationale plus vaste, et qui ne coïncide pas avec la population de l'Etat. Définir les « communautés nationales minoritaires » comme éléments constitutifs de l'Etat obligerait, par souci de symétrie, à mentionner, comme premier élément constitutif de l'Etat, la « majorité nationale », ou la « communauté nationale majoritaire » : est-ce ce qui est recherché ?

9) Réorganisation des instances militaires :

20. Faute de précisions, aucun avis ou commentaire ne peut être donné.

10) Modification de la durée de l'arrestation préventive :

21. Il s'agit vraisemblablement de la modification de l'article 60 paragraphe 4 de la constitution : la durée de l'arrestation préventive prononcée par décision d'un magistrat passerait de 30 jours maximum à « plus de 60 jours ». La durée de l'arrestation dans la phase de jugement serait de « plus de 2 ans ». Le manque de clarté de cette proposition ne me permet pas de formuler un commentaire.

11) Extradition des citoyens roumains :

22. L'actuel article 19 interdit l'extradition des citoyens roumains, ce qui pourra à l'avenir poser problème si le mandat d'arrêt de l'UE entre en vigueur. La note ne précisant rien, aucun commentaire ne peut être fait sur une proposition sans contenu réel.

12) Rôle du Conseil supérieur de la magistrature :

23. Il s'agit de prévoir une voie de recours contre les décisions du CSM statuant en matière disciplinaire, qui selon l'article 133 paragraphe 2 actuel de la constitution statue en premier et dernier recours. Ne doit-on pas, si l'on institue une voie de recours contre les décisions du CSM en matière disciplinaire, choisir entre un contrôle en droit et un contrôle en fait et en droit, et l'inscrire dans la constitution ou renvoyer à une Loi organique ?

13) Compétence juridictionnelle de la Cour des Comptes :

24. Faut-il supprimer la compétence juridictionnelle de la Cour des Comptes ? Et remettre le contentieux lié au contrôle des comptes aux juges ordinaires ? La question nous semble plus une question d'opportunité : à noter que l'actuelle Cour des Comptes est favorable au maintien de sa compétence juridictionnelle, ce qui peut se justifier, comme dans les Etats où cela existe, par l'aspect technique et spécialisé du contrôle des comptes et des comptables.

14) Elimination de l'article 144, lettre c :

25. On ne connaît pas la raison de cette demande d'élimination : est-ce la rareté des recours inter-organes ? ou leur pléthore ? Dans les pays où une telle compétence de la juridiction constitutionnelle existe, il semble qu'elle rende des services en permettant une interprétation de la constitution, motivée en droit, et qui s'impose aux pouvoirs publics en litige. Ne considère-t-on pas généralement qu'un tel contentieux inter-organes est un progrès de l'Etat de droit, puisque c'est par l'application de la règle de droit que peuvent être tranchés des différends de nature politique ?