



Strasbourg, le 27 janvier 2003

Diffusion restreinte

CDL (2003) 8

fr. seul.

Avis n° 169/2001

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET D'AVIS CONSOLIDE SUR
LE PROJET DE REVISION DE LA CONSTITUTION
DE LA ROUMANIE
(TEXTES INACHEVES PAR LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION)**

sur la base des observations de

**M. Gerard BATLINER (membre, Liechtenstein)
M. Jacques ROBERT (ancien membre, France)
M. Vlad CONSTANTINESCO (expert, France)
M. Joan VINTRÓ CASTELLS (expert, Espagne)**

Introduction

1. *Lors de la 47^e session plénière de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, les autorités roumaines ont présenté à la Commission une demande en vue d'une coopération dans le domaine de la révision de la Constitution, en particulier dans la perspective d'une adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.*
2. *Suite à une visite en Roumanie, au cours de laquelle ils ont rencontré les autorités, MM. Gerard Batliner et Jacques Robert, membres de la Commission, Vlad Constantinesco et Joan Vintró, experts de la Commission, ont élaboré des observations (CDL (2002) 50, 52, 6 et 86 ; voir aussi CDL (2002) 85). Sur cette base, la Commission de Venise a adopté, lors de sa 51^e session plénière (Venise, 5-6 juillet 2002), un avis sur le projet de révision de la Constitution de la Roumanie (CDL-AD (2002) 12).*
3. *En juin 2002, une commission parlementaire sur la révision de la Constitution de la Roumanie a été constituée.*
4. *Les 1^{er} et 2 octobre 2002, une délégation de la Commission de Venise, comprenant MM. Gerard Batliner, Jacques Robert et Jean-Pierre Massias, expert de la Commission, s'est rendue à Bucarest pour s'entretenir avec les autorités roumaines sur les travaux de révision de la Constitution (voir notamment le document CDL (2002) 128). Lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002), la Commission a adopté un avis complémentaire sur la révision de la Constitution de la Roumanie (CDL-AD (2002) 21).*
5. *Le 24 décembre 2002, M. Valer Dorneanu, Président du Parlement roumain, a transmis à la Commission de Venise les textes déjà adoptés par la commission parlementaire précitée. Il a en outre demandé l'avis de la Commission sur une « note concernant les textes inachevés par la Commission pour l'élaboration de la proposition législative portant sur la révision constitutionnelle » (voir le document CDL (2003) 3). MM. Gerard Batliner, Jacques Robert, Vlad Constantinesco et Joan Vintró ont alors rédigé des observations (CDL (2003) 2, 4, 5 et 6), sur lesquelles se fonde le présent avis consolidé.*

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.

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. Article 1 : L'Etat roumain

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.»

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 ?

La Constitution elle-même (articles 4.2, 6, 32.3 et 119.2) parle de “minorités nationales” ou de nationalités et semble réserver le mot “national” aux éléments de l'identité de type ethnique, culturel, linguistique ou religieux. Il n'y aurait alors pas une seule nation en Roumanie et, par conséquent, le terme “national” dans l'article 1 peut provoquer une certaine confusion et il apparaît souhaitable de le supprimer. Une telle formulation est davantage en résonance avec les dispositions constitutionnelles sur les minorités. La définition de l'Etat 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”).

Dès lors, la suppression du caractère « national » de l'Etat ne touche pas à des questions de souveraineté.

2. Article 13 : Langues

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 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.

Cet amendement contient, par rapport à l'article 6 de la Constitution, une concrétisation bienvenue du respect et de la protection linguistique des minorités nationales. Elle correspond aux exigences des articles 9 (justice) et 10 (autorités administratives et services publics) de la Charte des langues régionales et minoritaires, mais reste 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. Article 89 : La dissolution du Parlement

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
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.	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.
2) Au cours d'une année le Parlement peut être dissout une seule fois.	
3) Le Parlement ne peut pas être dissout pendant les six derniers mois du mandat du président de la Roumanie ni pendant l'état de siège ou d'urgence.	

Ce texte semble viser des changements dans le soutien des groupes politiques à l'égard du gouvernement, effectués de façon directe par le retrait de ce soutien, ou effectués de façon indirecte par des changements dans la composition des groupes politiques (perte de mandataires). Dans les deux cas, le pouvoir discrétionnaire conféré au Président lui laisserait le choix d'accepter aussi un gouvernement de minorité parlementaire.

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 deux reprises sa confiance à un gouvernement. Dans la nouvelle proposition, cela disparaît.

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.

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. 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 direct, 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.

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 ? 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.

Il est dangereux de permettre au Président de la Roumanie de dissoudre le Parlement « dans le cas où le rapport entre la majorité et l'opposition est modifié à la suite des changements opérés dans la composition politique des groupes parlementaires ». C'est la porte ouverte à toutes les manœuvres de débauchage ou de scission au sein des partis.

Si l'on souhaite que la dissolution devienne une arme entièrement discrétionnaire entre les mains du Président de la République, il vaudrait mieux, alors, le dire clairement. L'expression utilisée par l'article 89 nouveau paraît d'une redoutable ambiguïté.

Il convient enfin de souligner que la nouvelle formule ("après consultation") est considérablement améliorée par rapport à l'ancien texte ("sur proposition") et évite des blocages, en particulier en cas de cohabitation.

En conclusion, on pourrait revenir au texte plus ouvert de la première proposition de révision de la Constitution. 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. Article 59 : L'élection des Chambres

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 plutôt que la composition du Sénat ait entièrement comme origine la volonté populaire.

5. La motion de censure

Technique du parlementarisme rationalisé, 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). Même s'il s'agit d'un choix politique, il faut souligner ce qui suit : l'exigence, dans la motion de censure, de la présentation d'un candidat – nommé désigné – à la fonction de Premier ministre, est le seul moyen d'éviter la constitution d'oppositions hétérogènes qui ne s'entendraient que pour faire tomber le gouvernement sans être capables de mettre sur pied un programme cohérent de gouvernement, avec un chef à sa tête. 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.

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

Ce qui est proposé n'est pas évident, faute de précisions. Dans la mesure où la formulation évoque l'article 49 paragraphe 3 de la Constitution française, et l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte, on peut reprendre le point 42 de l'avis CDL-AD (2002) 12 sur les limites au libre débat et au droit d'amendement dans le processus législatif :

« Si l'on se place ... 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 »

De manière plus générale, soit l'on choisit la mise en jeu du gouvernement par le seul biais de la confiance exprimée, ou non, à l'occasion d'un projet de loi soumis au vote du Parlement, mais alors on multiplie les occasions de crise ministérielle ; soit l'on s'en remet à la motion de censure d'initiative parlementaire avec présentation du futur Premier Ministre, si l'on veut assurer un minimum de stabilité gouvernementale... La coexistence de ces deux procédures (pouvant jouer en même temps ou successivement) ne paraît pas très cohérente.

7. Article 119 : principe de subsidiarité

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.

L'introduction dans la Constitution du principe de la subsidiarité comme une des bases du fonctionnement de l'administration publique peut se prêter à renforcer l'autonomie locale et la défense de celle-ci ; il 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.

Selon le principe de subsidiarité, chaque niveau d'organisation doit recevoir autant de compétences qu'il est capable d'en exercer de manière satisfaisante. Si le principe de la subsidiarité est pris dans son plein sens, il ne demande pas seulement la déconcentration de l'Etat central, mais aussi une certaine autonomie des structures décentralisées, ou au moins certaines garanties pour la décentralisation. La déconcentration est bien autre chose que la décentralisation. La déconcentration repose sur l'existence de circonscriptions territoriales, dans lesquelles l'Etat est présent par ses services, tandis que la déconcentration repose sur la présence de collectivités territoriales dont les organes sont élus et exercent en leur nom propre certaines compétences. Or, la proposition remplace l'une par l'autre : est-ce souhaitable ? 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 ?

En l'absence d'une définition – acceptable par tous – d'un tel principe, il est en outre plus que souhaitable de renvoyer à une loi organique la détermination des compétences respectives des différentes autorités. Sinon, on risque de multiplier les conflits de compétences plutôt que d'assurer davantage de clarté.

8. Minorités nationales

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 pourrait aussi s'agir 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 ».

La promotion des minorités nationales au rang de "communautés nationales minoritaires, éléments constitutifs de l'Etat" peut renforcer leur position. 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. Dire qu'une « communauté nationale » est un élément constitutif de l'Etat ne signifie toutefois rien tant qu'on n'a pas défini ce qu'est une communauté nationale. 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).

Le remplacement de l'expression de : « **minorités nationales** » par celle de : « **communautés nationales minoritaires** », tout en étant conforme aux règles du patrimoine constitutionnel européen, diffère du vocabulaire traditionnel et généralement accepté. Cela laisse entendre 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 », qui s'étendrait aussi aux nationaux minoritaires qui habitent la diaspora: est-ce ce qui est recherché ?

9. Instances militaires

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, il est proposé 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.

10. La garde à vue

Il faut bien distinguer la « garde à vue » – qui est une mesure de sûreté, nécessairement courte, qui suit immédiatement l'arrestation, avant même l'instruction – et la « détention préventive » qui va de « l'inculpation » ou de la « mise en examen » à l'audience de jugement (et qui peut être beaucoup plus longue).

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 permet pas de formuler un commentaire précis.

11. Extradition des citoyens roumains : voir article 19 paragraphe 1 combiné avec l'article 144 paragraphe 2

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 – extradier 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.»

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'Union européenne entre en vigueur.

La "remise" d'une personne à la Cour pénale internationale (article 89 ss du Statut de Rome du 17 juillet 1998), qui est une Cour commune des pays ayant ratifié son Statut, n'est pas une "extradition" dans le sens technique (qui s'effectue vers un autre pays).

12. Le rôle du Conseil supérieur de la magistrature

Il s'agit de prévoir une voie de recours contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire, qui selon l'article 133 paragraphe 2 actuel de la Constitution statue en premier et dernier recours. Il faut absolument – pour respecter le principe fondamental du « double degré de juridiction » que le juge, disciplinairement sanctionné, puisse faire appel de la décision le frappant, devant une autorité juridictionnelle supérieure. La proposition de prévoir une possibilité de recours améliore de façon effective la protection des individus concernés et de l'Etat de droit. La Cour de Cassation paraît, pour ce rôle, un bon choix. En effet, 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.

Ne doit-on pas, si l'on institue une voie de recours contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature 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. Article 139(1) : La Cour des Comptes

Faut-il supprimer la compétence juridictionnelle de la Cour des Comptes ? Et remettre le contentieux lié au contrôle des comptes aux juges ordinaires ? A 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. Il est à craindre que la solution mentionnée alourdisse et complique les procédures. Est-ce que les instances judiciaires ont la qualité professionnelle spécifique pour juger de telles affaires ?

D'une manière générale – et dans de nombreux pays – les Cours des Comptes sont considérées comme des « juridictions ». On ne voit point pourquoi on leur retirerait cette qualification. La notion de « litiges – qui résultent de l'activité de la Cour » mériterait d'être précisée. Des sanctions disciplinaires, des déclarations sur les comptes ?

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 un exemple: l'article 49 de la loi organique 2/1982, sur la Cour des Comptes.

14. Article 144 lit.c¹ : Compétence de la Cour constitutionnelle de trancher des conflits de nature constitutionnelle

La compétence de la Cour constitutionnelle de trancher des "conflits de nature constitutionnelle entre les autorités publiques sur requête du Président ..." n'est toujours pas très claire. Certes, l'ancien libellé de "solutionner les conflits de nature constitutionnelle" est remplacé par les termes de "trancher les conflits". Mais il reste des questions. Il convient de préciser qu'il s'agit des conflits de nature juridique et non de nature politique. Une Cour constitutionnelle doit rester ce qu'elle est : à savoir une juridiction habilitée seulement à « dire le droit ». Dans cette mesure, un tel contentieux inter-organes est un progrès de l'Etat de droit. Une Cour constitutionnelle n'est par contre pas un organe de médiation entre les pouvoirs de l'Etat, chargé d'apaiser leurs querelles et de trouver une solution « politique » à leurs différends.

Que veut dire "conflit de nature (juridique) constitutionnelle entre les autorités publiques" ? Il peut s'agir d'abord, certes, de conflits de compétence positifs ou négatifs dans un cas concret. Mais le texte proposé va plus loin. Il semble embrasser tous les conflits entre les autorités publiques concernant l'interprétation et l'application de la Constitution dans une situation concrète. La notion de "conflit" reste à définir.

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. Il conviendrait dès lors 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.

D'après le projet, le droit de saisir la Cour constitutionnelle est détaché des parties relatives aux conflits constitutionnels respectifs. Cela exige, d'autant plus, que les conditions pour la saisine (existence d'un conflit) soient bien définies.