



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 22 octobre 2002

CDL-AD (2002) 21
Or. fr.

Avis n° 169/2001

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

AVIS COMPLEMENTAIRE
SUR LA REVISION DE LA CONSTITUTION
DE LA ROUMANIE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 52^e session plénière
(Venise, 18-19 octobre 2002)

sur la base des observations de

M. Gerard BATLINER (membre, Liechtenstein)
M. Jacques ROBERT (ancien membre, France)
M. Jean-Pierre MASSIAS (expert, France)

Introduction

1. *Lors de la 47e réunion 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. *Les 18 et 19 mars 2002, MM. Gerard Batliner et Jacques Robert, membres de la Commission, Vlad Constantinesco et Joan Vintó, experts de la Commission, ont rencontré les autorités roumaines. Ils ont formulé des observations sur le projet de révision de la Constitution présenté par les autorités roumaines, intitulé "Domaines et objectifs pris en considération pour la révision de la Constitution" (CDL (2002) 50, 52, 61, 85 et 86). Sur cette base, la Commission de Venise a adopté, lors de sa 51e 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 1er 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. Elle a rencontré notamment la Commission sur la révision de la Constitution, Mme Rodica Stănoiu, ministre de la Justice, la Cour constitutionnelle et le Conseil supérieur de la magistrature (voir programme).*
5. *Lors de cette visite, la délégation a étudié les dispositions du projet de révision de la Constitution adoptées par la Commission sur la révision de la Constitution, ainsi que les propositions encore en discussion (voir le document CDL (2002) 128). Sur cette base, la Commission entend faire les remarques suivantes, qui soulignent les éléments les plus importants du projet de révision.*

A. Intégration dans les structures euro-atlantiques

6. La Commission note également avec satisfaction que la commission sur la révision de la Constitution de la Roumanie a adopté les dispositions relatives au premier objectif de la révision constitutionnelle, à savoir l'intégration dans les structures euro-atlantique et de l'Union européenne.
7. La Commission salue également les dispositions retenues en matière de droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales et européennes. Elle relève néanmoins qu'une modification constitutionnelle sera encore nécessaire, dans le cadre de l'adhésion à l'UE, en matière d'acquisition de terrains (art. 41.2) et d'accès aux fonctions publiques que le droit communautaire ne permet pas de réserver aux nationaux (art. 16.3).
8. Certaines des remarques effectuées sur le projet précédent, notamment en ce qui concerne l'opportunité d'introduire dans la Constitution une disposition sur la primauté du droit communautaire, restent valables (voir CDL-AD (2002) 12, par. 77ss).

9. Une nouvelle disposition (art. 145¹) prévoit clairement la nécessité d'une loi adoptée à la majorité des deux tiers du Parlement pour l'adhésion aux traités constitutifs.

10. La possibilité d'exercer un contrôle préventif de la constitutionnalité des traités internationaux (art. 144) est à saluer, car elle devrait permettre d'éviter la question extrêmement délicate des rapports entre droit international et droit constitutionnel. Il serait alors plus que souhaitable d'exclure le contrôle préjudiciel de la constitutionnalité des traités, tandis que le contrôle préventif serait assez largement ouvert (notamment à un groupe de députés ou de sénateurs de l'opposition). La reconnaissance expresse de la primauté du droit international sur les lois internes est également recommandée.

B. Autres questions

11. La plupart des dispositions visant une adaptation de la Constitution, compte tenu de l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de celle-ci, restent en discussion.

12. La Commission entend rappeler qu'il convient à cet égard de distinguer entre les points qui posent une question de conformité avec les principes du patrimoine constitutionnel européen et d'autres aspects où diverses solutions sont possibles en conformité avec ces principes. Elle mettra avant tout l'accent sur les premiers.

Amendements non retenus

13. La Commission note avec satisfaction qu'un certain nombre de projets d'amendements qu'elle avait relevés dans son avis (CDL-AD (2002) 12) comme problématiques dans les « domaines et objectifs pris en considération pour la révision de la Constitution » (CDL (2002) 85) n'ont pas été retenus. Il s'agit notamment de

- la présomption de renoncement au mandat pour cause d'absentéisme (CDL-AD (2002) 12, par. 24ss)
- l'interdiction pour les magistrats d'interpréter et appliquer la loi selon les intérêts des partis politiques, qui était ambiguë (CDL-AD (2002) 12, par. 55-56).

Immunité parlementaire

14. En premier lieu, la Commission tient à rappeler l'importance de l'immunité parlementaire, en particulier pour les nouvelles démocraties (CDL-AD (2002) 12, par. 32ss). Elle rappelle que l'accent doit être mis sur le fait que l'immunité parlementaire est une prérogative du Parlement comme institution pour garantir sa composition et son fonctionnement normal, non du parlementaire comme individu. L'irresponsabilité qui s'attache aux opinions et votes émis pendant l'exercice des fonctions doit être totale.

Pouvoirs législatif et exécutif

15. En ce qui concerne les ordonnances d'urgence, la Commission tient à rappeler que cette question doit être distinguée nettement de celle de la délégation législative (CDL-AD (2002) 12, par. 49ss). Ce point mériterait d'être revu afin d'établir clairement les conditions dans lesquelles de telles ordonnances peuvent être adoptées.

16. D'autres questions relatives aux relations entre les deux Chambres ou entre le Parlement et le Gouvernement peuvent être résolues de différentes manières dans le cadre du patrimoine constitutionnel européen. Il est fait ici référence en particulier au maintien ou non du bicaméralisme parfait et à l'introduction de la motion de défiance constructive. La Commission rappelle toutefois que la motion de défiance constructive peut contribuer à la stabilité du système politique (CDL-AD (2002) 12, par. 48) ; en outre, elle peut permettre d'accroître la rationalité du fonctionnement du Parlement. En outre, il convient de signaler que, dans aucun système, les compétences des deux Chambres ne sont complètement différentes.

Pouvoir judiciaire, Cour constitutionnelle

17. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, la Commission est favorable à ce que tous les juges ordinaires soient nommés sans limitation de durée, y compris ceux de la Cour suprême (qui pourrait devenir la haute Cour de cassation et de justice) (CDL-AD (2002) 12, par. 57). Pour assurer l'indépendance de la Cour constitutionnelle, il convient que le mandat de ses membres reste non renouvelable et suffisamment long. La Commission estime que la proposition de modifier la Constitution afin de réduire le mandat des juges de la Cour constitutionnelle à six ans et de le rendre renouvelable constitue une régression. En particulier, le statut actuel des juges constitutionnels garantit leur indépendance. Un doute sur l'indépendance de la Cour, même injustifié, nuirait à cette institution, qui doit non seulement être indépendante, mais aussi apparaître comme telle.

18. Il faut encore souligner que la possibilité pour le Parlement de renverser, même à une majorité qualifiée, une décision de la Cour constitutionnelle, est exceptionnelle en droit comparé, et risque de porter atteinte au prestige de la Cour et de la Constitution elle-même. L'abrogation de l'article 145.1 2e phrase de la Constitution est donc souhaitable.

19. L'extension des compétences de la Cour constitutionnelle à la résolution des conflits entre les organes de l'Etat est bienvenue, mais doit être limitée aux conflits de nature juridique et ne pas concerner les conflits politiques.

20. Il serait en outre souhaitable de prévoir expressément que les décisions de la Cour constitutionnelle ont effet *erga omnes*, et, en particulier, qu'une loi déclarée inconstitutionnelle ne peut être appliquée.

Conseil supérieur de la magistrature

21. En ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, la Commission réitère ses remarques sur les deux obstacles à éviter : le corporatisme et la politisation (CDL-AD (2002) 12, par. 63ss).

22. La meilleure garantie contre le corporatisme est la présence de représentants de la société civile (juristes ou non) dans le Conseil, tandis que la politisation peut être évitée si le Parlement est chargé uniquement de la confirmation d'une élection effectuée par les magistrats.

Ministère public

23. Par ailleurs, la Commission rappelle que le Ministère public ne doit pas nécessairement être indépendant. En effet, afin d'assurer la cohérence de la politique pénale, déterminée dans un contexte démocratique par le gouvernement, il est préférable que le Ministère public dépende du Ministère de la Justice, chaque procureur restant néanmoins maître de sa décision dans chaque cas particulier (CDL-AD (2002) 12, par. 59ss).

Droits et libertés

24. La question de la titularité des droits et libertés mériterait d'être clarifiée. Ceux-ci devraient en général être reconnus à toute personne et non aux seuls citoyens (CDL-AD (2002) 12, par. 9).

25. 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.

26. Enfin, une remarque de caractère systématique peut être faite : le droit à un procès équitable, qui est mentionné à plusieurs endroits dans le projet (art. 23, 48, 125, 125¹) devrait de préférence être traité dans le chapitre sur les droits fondamentaux et les libertés fondamentales.