



Strasbourg, le 3 décembre 2012

CDL-AD(2012)026 *
Or. angl.

Avis n° 685 / 2012

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS CONCERNANT

**LA COMPATIBILITÉ AVEC LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS ET
L'ÉTAT DE DROIT DES MESURES ADOPTÉES PAR LE
GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT DE ROUMANIE À L'ÉGARD
D'AUTRES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT
ET
L'ORDONNANCE GOUVERNEMENTALE D'URGENCE MODIFIANT
LA LOI N° 47/1992 SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE, AINSI QUE L'ORDONNANCE
GOUVERNEMENTALE D'URGENCE MODIFIANT ET COMPLÉTANT
LA LOI N° 3/2000 SUR L'ORGANISATION D'UN RÉFÉRENDUM
DE ROUMANIE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 93^e session plénière
(Venise, 14-15 décembre 2012)**

**sur la base des observations de
M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)
M^{me} Jacqueline de GUILLENCHMIDT (membre, France)
M^{me} Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Remarques préliminaires.....	3
III.	Chronologie des principaux événements.....	4
IV.	Ordonnances gouvernementales d'urgence	5
A.	Champ d'application et utilisation des ordonnances gouvernementales d'urgence	5
B.	Ordonnance gouvernementale d'urgence n° 38/2012 modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle.....	7
1.	Le contrôle des actes internes du parlement	8
2.	Le recours à une ordonnance gouvernementale d'urgence pour limiter la compétence de la Cour constitutionnelle	8
C.	Ordonnance gouvernementale d'urgence n° 41/2012 modifiant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum	9
V.	Suspension du Président.....	11
A.	Procédure.....	11
B.	Quorum de participation.....	12
VI.	Révocation de l'avocat du peuple	13
VII.	Révocation des présidents des deux chambres du parlement	14
VIII.	Pressions sur les magistrats.....	15
A.	Cour constitutionnelle	15
B.	Parquet.....	15
IX.	Respect mutuel et coopération loyale entre les institutions.....	16
X.	Propositions visant à modifier la Constitution et les lois afin d'éviter des situations similaires à l'avenir.....	17
A.	Procédure de suspension du président.....	17
B.	Ordonnances gouvernementales d'urgence	18
C.	Révocation de l'avocat du peuple	18
D.	Clarification des pouvoirs respectifs du président et du gouvernement.....	19
XI.	Conclusion	19

I. Introduction

1. Le 6 juillet 2012, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de droit des mesures adoptées par le gouvernement et le parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat.

2. Le 9 juillet 2012, le Premier ministre de Roumanie, M. Ponta, a demandé l'avis de la Commission de Venise au sujet de l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que de l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum (CDL-REF(2012)032). Dans la mesure où ces deux demandes se recourent, la Commission a décidé de rédiger un seul avis.

3. La Commission a invité M. Bartole, M. Tuori, M^{me} de Guillenchmidt et M^{me} Suchocka à assurer les fonctions de rapporteurs pour cet avis.

4. Les 10 et 11 septembre 2012, une délégation de la Commission composée de M. Bartole, M^{me} Suchocka et M. Tuori, qui étaient accompagnés de M. Markert et de M. Dürr du Secrétariat, s'est rendue à Bucarest où elle a rencontré (par ordre chronologique) M^{me} Alina Nicoleta Ghica, présidente du Conseil supérieur de la magistrature de Roumanie ; M. Augustin Zegrean, président de la Cour constitutionnelle de Roumanie, et les juges de la Cour ; M. Traian Băsescu, président de Roumanie ; M. Titus Corlăţean, ministre des Affaires étrangères de Roumanie ; M. Victor-Viorel Ponta, Premier ministre de Roumanie ; M. Crin Antonescu, président du Sénat ; M. Gheorghe Iancu, ancien avocat du peuple ; M. László Borbély, vice-président de l'Union démocrate magyare de Roumanie ; M. Vasile Blaga, président du Parti démocrate-libéral ; M. Valer Dorneanu, avocat du peuple par intérim, et M^{me} Mona Pivniceru, ministre de la Justice. Le présent avis tient compte des informations fournies par le gouvernement et les ONG et des conclusions de la visite à Bucarest. La Commission de Venise remercie les autorités roumaines pour leur excellente coopération lors de l'organisation de la visite et pour les explications apportées.

5. Afin de prévenir toute ingérence dans les élections législatives du 9 décembre 2012 et conformément à sa pratique, la Commission a reporté l'adoption du présent avis. Cet avis a été adopté par la Commission lors de sa 93e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2013).

II. Remarques préliminaires

6. Le présent avis porte sur deux types d'actes : a) des textes juridiques formels, tels que les ordonnances gouvernementales d'urgence, émanant du Premier ministre, M. Ponta, mais aussi b) des mesures adoptées par des représentants du gouvernement et du parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat, qui dans certains cas prennent plutôt la forme de déclarations publiques que d'actes juridiques formels. Les auteurs de cet avis examineront aussi bien les textes juridiques (voir notamment CDL-REF(2012)031 et 032) que les déclarations.

7. Tous ces actes ont comme critère commun les règles formelles régissant l'adoption des textes juridiques ainsi que, dans le cas des déclarations publiques tout particulièrement, les principes du patrimoine constitutionnel européen, qui garantissent une mise en œuvre équitable des dispositions constitutionnelles.

III. Chronologie des principaux événements

8. La chronologie ci-dessous est loin d'être exhaustive. Elle mentionne uniquement les principaux événements qui ont une importance pour le présent avis :

27 juin 2012	COMMUNIQUÉS DE PRESSE ¹ de la Cour constitutionnelle annonçant la publication de deux arrêts au <i>Journal officiel</i> : - la déclaration d'inconstitutionnalité d'une révision de la loi électorale instaurant un système de scrutin majoritaire (ARRÊT n° 682) ; - une décision en vertu de laquelle le président a le droit et l'obligation de représenter la Roumanie au Conseil européen (ARRÊT n° 683).
3 juillet 2012	DÉCISION n° 32 du parlement relative à la révocation de l'avocat du peuple, M. Gheorghe Iancu
3 juillet 2012	DÉCISION n° 24 du Sénat relative à la révocation de M. Blaga de ses fonctions de président du Sénat
3 juillet 2012	DÉCISION n° 25 de la Chambre des députés relative à la révocation de M ^{me} Roberta Alma Anastase de ses fonctions de présidente de la Chambre des députés et membre du Bureau permanent de la Chambre des députés
4 juillet 2012	ORDONNANCE GOUVERNEMENTALE D'URGENCE n° 38 modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle
5 juillet 2012	Le parlement est convoqué en session extraordinaire pour examiner une proposition visant à suspendre le président de Roumanie de ses fonctions. La Cour constitutionnelle a 24 heures pour rendre un avis sur cette proposition.
5 juillet 2012	ORDONNANCE GOUVERNEMENTALE D'URGENCE n° 41 modifiant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum
6 juillet 2012	DÉCISION n° 34 du parlement relative à l'objet et à la date du référendum national sur la destitution du président de Roumanie
6 juillet 2012	AVIS CONSULTATIF n° 1 de la Cour constitutionnelle sur la proposition visant à suspendre le président de Roumanie, M. Traian Băsescu, de ses fonctions
6 juillet 2012	DÉCISION n° 33 du parlement relative à la suspension du président de Roumanie de ses fonctions
9 juillet 2012	DÉCISION n° 1 de la Cour constitutionnelle visant à apprécier l'existence de circonstances justifiant l'exercice par intérim des fonctions de président de Roumanie
9 juillet 2012	ARRÊT n° 727 de la Cour constitutionnelle relatif au recours en inconstitutionnalité déposé contre la loi modifiant l'article 27(1) de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle
9 juillet 2012	ARRÊT n° 728 de la Cour constitutionnelle relatif au rejet du recours pour incompatibilité avec la Constitution déposé contre la décision n° 24 du Sénat du 3 juillet 2012 relative à la révocation de M. Blaga de ses fonctions de président du Sénat
9 juillet 2012	ARRÊT n° 729 de la Cour constitutionnelle relatif au rejet du recours pour incompatibilité avec la Constitution déposé contre la décision n° 25 de la Chambre des députés du 3 juillet 2012 relative à la révocation de M ^{me} Roberta Alma Anastase de ses fonctions de présidente de la Chambre des députés et membre du Bureau permanent de la Chambre

¹ <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=press/2012/27iunie>.

	des députés
9 juillet 2012	ARRÊT n° 732 de la Cour constitutionnelle relatif au rejet du recours pour incompatibilité avec la Constitution déposé contre la décision n° 32 du parlement du 3 juillet 2012 relative à la révocation de M. Gheorghe Iancu de ses fonctions d'avocat du peuple
10 juillet 2012	ARRÊT n° 731 de la Cour constitutionnelle relatif au rejet du recours pour incompatibilité avec la Constitution déposé contre la loi modifiant l'article 10 de la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum
17 juillet 2012	LOI n° 131 modifiant l'article 10 de la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum
24 juillet 2012	ARRÊT n° 734 de la Cour constitutionnelle relatif au rejet du recours pour incompatibilité avec la Constitution déposé contre les dispositions de l'article 3 de la décision n° 34 du parlement du 6 juillet 2012 relative à l'objet et à la date du référendum national sur la destitution du président de Roumanie
24 juillet 2012	LOI n° 153 visant à approuver l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 41/2012 modifiant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum
2 août 2012	DÉCISION n° 3 de la Cour constitutionnelle relative aux recours liés au respect de la procédure concernant l'organisation et le déroulement du référendum national du 29 juillet 2012 sur la destitution du président de Roumanie, M. Traian Basescu
21 août 2012	DÉCISION n° 6 de la Cour constitutionnelle relative au respect de la procédure concernant l'organisation et le déroulement du référendum national du 29 juillet 2012 sur la destitution du président de Roumanie, M. Traian Basescu, et à la confirmation de ses résultats
19 septembre 2012	APPROBATION par le Sénat de la loi portant modification de l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 41 modifiant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum
19 septembre 2012	ARRÊT n° 738 relatif au recours en inconstitutionnalité déposé contre la loi approuvant l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 38/2012 modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle
27 septembre 2012	ARRÊT n° 805 de la Cour constitutionnelle relatif au rejet du recours pour incompatibilité avec la Constitution déposé contre la décision n° 24 du Sénat du 3 juillet 2012 relative à la révocation de M. Blaga de ses fonctions de président du Sénat
1 ^{er} novembre 2012	ARRÊT n° 924 de la Cour constitutionnelle relatif au rejet du recours pour incompatibilité avec la Constitution déposé contre la décision n° 38 du Sénat du 8 octobre 2012 relative à la création d'une commission d'enquête sur les allégations d'activités illicites commises par des autorités et institutions publiques dans le cadre du référendum du 29 juillet 2012

IV. Ordonnances gouvernementales d'urgence

A. Champ d'application et utilisation des ordonnances gouvernementales d'urgence

9. L'article 115 de la Constitution crée deux types d'ordonnance gouvernementale. Aux termes des paragraphes 1 à 3 prévoyant une délégation législative: le gouvernement peut adopter une loi spéciale permettant au Gouvernement l'adoption d'ordonnances dans des domaines ne faisant pas l'objet de lois organiques et "si la loi spéciale le requiert, les ordonnances devront être soumises au Parlement pour approbation, selon la procédure législative, jusqu'à l'expiration du délai prévu".

10. Les paragraphes 4 à 8 de l'article 115 autorisent le gouvernement, en l'absence d'une délégation législative, à adopter des ordonnances d'urgence, y compris dans des domaines relevant des lois organiques. Une telle ordonnance d'urgence a force de loi à partir de sa date de publication dans la gazette officielle avec un projet de loi pour approuver l'ordonnance. Selon le contenu de l'ordonnance (voir art. 75.1 de la Constitution), le projet de loi pour approbation est envoyé à l'une des deux chambres du Parlement. "*Si, au plus tard dans les 30 jours suivant la date de soumission, la chambre saisie ne s'est pas prononcée sur l'ordonnance, cette dernière sera considérée comme adoptée et sera renvoyée vers l'autre chambre, qui devra également statuer selon une procédure d'urgence*" (art. 115.5). L'ordonnance perd également sa force légale si le projet de loi est expressément rejeté par la deuxième chambre du Parlement. Toutefois, aucune sanction n'est prévue si cette chambre n'approuve ou ne rejette pas le projet de loi. Dans ce cas, l'ordonnance d'urgence restera simplement en vigueur.²

11. Lors de sa visite, la délégation de la Commission de Venise a appris que les précédents gouvernements avaient eux aussi souvent eu recours aux ordonnances gouvernementales d'urgence. Pas moins de 140 ordonnances ont été adoptées en 2011. Un recours aussi fréquent à un instrument conçu pour des cas d'urgence suscite de graves préoccupations. L'article 115.4 dispose clairement que « le Gouvernement peut adopter des ordonnances d'urgence seulement en situations extraordinaires dont la réglementation ne peut être ajournée, étant tenu de motiver l'urgence dans leur contenu ». L'utilisation d'une procédure aussi exceptionnelle à 140 reprises au cours d'une seule et même année constitue un abus de cet instrument.

12. Le problème est probablement lié au fait que la Constitution elle-même incite à recourir aux ordonnances d'urgence, car celles-ci restent en vigueur sauf la deuxième chambre du parlement rejette explicitement les projets de loi correspondants soumis par le Gouvernement. Pour qu'une ordonnance gouvernementale d'urgence demeure en vigueur, la majorité gouvernementale au parlement doit simplement reporter un vote dans les deux chambres du parlement. Un tel mécanisme est quasiment une invitation aux abus et peut expliquer le grand nombre d'ordonnances gouvernementales d'urgence adoptées dans le passé.

13. Cependant, deux restrictions limitent le champ d'application des ordonnances gouvernementales d'urgence. L'article 115.6 de la Constitution prévoit qu'elles ne peuvent être adoptées « ... dans le domaine des lois constitutionnelles, ne peuvent porter préjudice au régime des institutions fondamentales de l'Etat, aux droits, aux libertés et aux devoirs prévus par la Constitution, aux droits électoraux, ni viser des mesures de saisie de certains biens dans la propriété publique ». Le présent avis examinera cette restriction dans le cas des ordonnances gouvernementales d'urgence n^{os} 38 et 41 de 2012.

14. La seconde restriction concerne les ordonnances d'urgence adoptées dans les domaines relevant des lois organiques. Ces ordonnances, qui peuvent aller jusqu'à modifier le champ d'application des lois organiques, doivent être adoptées à une plus large majorité que les ordonnances d'urgence adoptées dans les domaines relevant des lois ordinaires. Selon l'article 115 de la Constitution, « L'ordonnance d'urgence contenant des normes de la nature d'une loi organique est approuvée à la majorité prévue à l'article 76 alinéa (1) , e.g. par un vote majoritaire par les membres de chaque chambre Si la Constitution établit une telle distinction dans la procédure de validation des ordonnances gouvernementales d'urgence, c'est parce

² Voir par exemple la loi n° 62/2012 approuvant l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 103/2009 modifiant et complétant la loi [organique] n° 3/2000 (publiée au *Journal officiel* de la Roumanie, partie I, n° 247 du 12 avril 2012). Cette ordonnance est restée en vigueur pendant trois ans avant d'être approuvée par le parlement.

que dans le cas contraire le gouvernement pourrait facilement porter atteinte à la hiérarchie des normes que sont la Constitution, les lois organiques et les lois ordinaires.

15. La hiérarchie des normes prévue par la Constitution est une composante de l'Etat de droit et doit être préservée. Il faut donc être plus exigeant à l'égard des ordonnances gouvernementales d'urgence adoptées dans les domaines relevant des lois organiques qu'à l'égard de celles qui se rapportent aux lois ordinaires.

16. La délégation de la Commission a été informée qu'un grand nombre d'ordonnances gouvernementales d'urgence auraient été nécessaires pour mettre en œuvre en urgence la législation de l'Union européenne. La Commission de Venise ne doute pas qu'il soit parfois nécessaire d'adopter rapidement des lois afin de ne pas exposer le pays à de graves risques. Mais un recours quasi permanent aux ordonnances gouvernementales d'urgence ne constitue pas un moyen approprié d'atteindre cet objectif. Tout d'abord, les procédures en vigueur au parlement devraient être rationalisées afin de permettre au parlement d'adopter rapidement des lois ordinaires. Si, malgré tout, il n'était pas possible d'adopter un grand nombre de lois dans un court délai, le parlement devrait plutôt avoir recours à l'instrument de la délégation législative et habiliter – par des lois spéciales – le gouvernement à adopter des lois urgentes (paragraphe 1 à 3 de l'article 115 de la Constitution). Cela permettrait une certaine flexibilité pour adopter des lois urgentes dans des domaines ne faisant pas l'objet des lois organiques.

B. Ordonnance gouvernementale d'urgence n° 38/2012 modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle

17. Le 4 juillet 2012, le gouvernement roumain a adopté l'ordonnance d'urgence n° 38/2012, qui porte sur les compétences de la Cour constitutionnelle. Ce texte a modifié l'article 27.1 de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, privant ainsi la Cour de son pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité des décisions du parlement.³

18. Dès le 27 juin 2012, 67 membres du parlement avaient contesté la constitutionnalité d'une loi modifiant le même article 27.1 de la loi n° 47/1992. En raison de ce recours, la loi n'était pas encore entrée en vigueur. L'affaire était toujours pendante devant la Cour lorsque le gouvernement a adopté l'ordonnance d'urgence n° 38/2012, qui a exactement le même contenu mais prive la Cour de sa compétence de contrôle avec un effet immédiat.

19. Dans son arrêt n°727 du 9 juillet 2012, la Cour soutient que la loi amendant l'Art. 27.1 était inconstitutionnelle et dans le raisonnement de sa décision⁴, a jugé que l'adoption de cette ordonnance, au moment où une loi ayant le même contenu était en attente d'examen par la Cour, témoignait d'un « comportement inconstitutionnel et abusif à [son] égard ». Elle a conclu que sa compétence de contrôler les décisions du parlement demeurerait intacte.

20. Cette ordonnance gouvernementale d'urgence soulève deux questions :

- celle du contrôle des actes internes du parlement (décisions) ;
- celle du recours à une ordonnance gouvernemental d'urgence pour limiter la compétence de la Cour constitutionnelle.

³ Cette compétence a été introduite par la Loi n° 177 de 2012 sur la base de l'article 146.I de la Constitution: "La Cour constitutionnelle doit avoir les pouvoirs suivants: [...] afin de mener à bien d'autres tâches stipulées par la loi organique de la Cour").

⁴ L'ordonnance en elle-même n'était pas l'objet de la décision. Seul l'avocat du peuple aurait pu contester l'ordonnance.

1. Le contrôle des actes internes du parlement

21. A première vue, il paraît convaincant d'affirmer que les actes internes, souvent individuels, du parlement ne devraient pas être soumis au contrôle d'un tribunal car ces décisions ont généralement un caractère politique, qui ne peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Cependant, le Règlement et les autres règles générales adoptées par le parlement sont des actes normatifs, qui constituent une référence pour le parlement dans son ensemble et ses membres à titre individuel. Or, le contrôle judiciaire de l'application des actes normatifs est un élément essentiel de l'Etat de droit. En l'absence d'un tel contrôle, la majorité au parlement devient le juge de ses propres actes.

22. Si seule la majorité peut décider du respect des règles parlementaires, la minorité n'a aucune voie de recours à sa disposition lorsque ces règles sont bafouées. Même si les actes en question sont des actes individuels, une telle situation porte atteinte aux droits de la minorité parlementaire mais aussi, par voie de conséquence, au droit de vote des citoyens qui l'ont élue⁵.

23. Le contrôle judiciaire des actes individuels du parlement n'est donc pas seulement lié à l'Etat de droit ; dans la mesure où il a des répercussions sur le droit de vote, il touche aux droits de l'homme. Ce qui est important, c'est que la procédure – mais pas nécessairement le fond de la décision (par exemple qui est nommé à quel poste) – devrait pouvoir faire l'objet d'un contrôle dans le cadre d'une action judiciaire.

2. Le recours à une ordonnance gouvernementale d'urgence pour limiter la compétence de la Cour constitutionnelle

24. L'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 38 du 4 juillet 2012 retire à la Cour constitutionnelle le pouvoir qui lui avait été conféré en 2010 d'« examiner les décisions de la Chambre des députés, du Sénat et de la plénière des deux chambres ». Seuls les « règlements du parlement » continuent de relever de sa compétence. La Cour a ainsi été privée du pouvoir de contrôler les décisions du parlement (notamment les nominations ou les révocations). L'adoption de cet amendement sous la forme d'une ordonnance d'urgence soulève trois questions : a) l'ordonnance porte-t-elle préjudice au régime des institutions fondamentales de l'Etat ? c) les raisons qui motivent le caractère d'urgence de l'ordonnance sont-elles fondées ?

25. a) L'article 115.6 de la Constitution dispose que « les ordonnances d'urgence ne peuvent être adoptées dans le domaine des lois constitutionnelles, ne peuvent porter préjudice au régime des institutions fondamentales de l'Etat, aux droits, aux libertés et aux devoirs prévus par la Constitution, aux droits électoraux, ni viser des mesures de saisie de certains biens dans la propriété publique ». Une limitation des compétences de la Cour constitutionnelle, même dans le cas d'une compétence attribuée seulement par la loi et non directement par la Constitution (article 146.I de la Constitution), porterait préjudice au « régime des institutions fondamentales de l'Etat » et ne devrait donc pas être instaurée par une ordonnance gouvernementale d'urgence.

26. b) Aux termes de l'article 115.4 de la Constitution, « le Gouvernement peut adopter des ordonnances d'urgence seulement en situations extraordinaires dont la réglementation ne peut être ajournée, étant tenu de motiver l'urgence dans leur contenu ». Le préambule de l'ordonnance n° 38, qui est le principal argument visant à justifier la nécessité d'adopter une ordonnance gouvernementale d'urgence, indique que « l'attribution à la Cour constitutionnelle

⁵ Cet argument a été développé à maintes reprises par la Cour constitutionnelle fédérale allemande, voir par exemple Maastricht : BVerfG, 2 BvR 1877/97 du 31 mars 1998 (CODICES GER-1993-3-004) ; traité de Lisbonne : BVerfG, 2 BvE 2/08 du 30 juin 2009 (CODICES GER-2009-2-019).

de la compétence d'examiner les décisions du parlement risque d'entraîner des incohérences dans les activités parlementaires ». L'ordonnance n° 38 ne précise pas quel type d'incohérence résulterait du contrôle des décisions du parlement par la Cour constitutionnelle ; elle met simplement en garde contre ces incohérences. Des craintes aussi vagues ne suffisent pas à justifier le caractère d'urgence de l'ordonnance.

27. En résumé, l'ordonnance n° 38 pose problème sur le plan constitutionnel : en effet, elle porte préjudice au régime d'une institution fondamentale de l'Etat (la Cour constitutionnelle), elle aurait dû être approuvée expressément par le parlement car elle concerne un domaine relevant des lois organiques, et le caractère d'urgence de la mesure n'est pas établi.

28. Dans son arrêt n° 727 du 9 juillet 2012, la Cour constitutionnelle a jugé que l'adoption de cette ordonnance, au moment où une loi ayant le même contenu était en attente d'examen par la Cour, témoignait d'un « comportement inconstitutionnel et abusif à [son] égard ». Pour ce qui est de la loi litigieuse, la Cour a conclu que le fait de lui retirer son pouvoir de contrôler les décisions du parlement était contraire à l'Etat de droit et au principe de séparation des pouvoirs (CDL-REF(2012)031, p. 29).

29. Dans son arrêt n° 738 du 19 septembre 2012, la Cour constitutionnelle a estimé que la loi approuvant l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 38/2012 était inconstitutionnelle, au motif que la distinction établie dans la loi entre les décisions parlementaires ayant trait à l'autonomie interne du parlement et celles ayant trait à des actes individuels est redondante et que la loi restreint l'accès à la justice constitutionnelle.

C. Ordonnance gouvernementale d'urgence n° 41/2012 modifiant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum

30. Le 5 juillet 2012, le gouvernement a adopté l'ordonnance d'urgence n° 41/2012, qui modifie notamment l'article 10 de la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum. En vertu de cette ordonnance, la destitution du président requiert la majorité des suffrages exprimés, au lieu de la majorité des suffrages des citoyens inscrits sur les listes électorales. L'article 10 a une histoire mouvementée, comme le montre le tableau ci-dessous extrait de l'arrêt n° 731/2012 du 10 juillet 2012 de la Cour constitutionnelle :

Loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum (publiée au <i>Journal officiel</i> de la Roumanie, partie I, n° 84 du 24 février 2000)	« Article 10 : <i>La destitution du président de la Roumanie est approuvée si elle recueille la majorité des suffrages des citoyens inscrits sur les listes électorales</i> »
Loi n° 129/2007 modifiant l'article 10 de la loi n° 3/2000 (publiée au <i>Journal officiel</i> de la Roumanie, partie I, n° 300 du 5 mai 2007)	« Article 10 : <i>Par dérogation à l'article 5 paragraphe 2, la destitution du président de la Roumanie est approuvée si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés à l'échelle nationale par les citoyens ayant participé au référendum</i> » [L'article 5 paragraphe 2 de la loi n° 3/2000 dispose : « <i>Le référendum est validé si au moins la moitié plus une des personnes inscrites sur les listes électorales permanentes y ont participé</i> »]
Loi n° 62/2012 approuvant l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 103/2009 modifiant et complétant la loi n° 3/2000 (publiée au <i>Journal officiel</i> de la Roumanie, partie I, n° 247 du 12 avril 2012)	« Article 10 : <i>La destitution du président de la Roumanie est approuvée si elle recueille la majorité des suffrages des citoyens inscrits sur les listes électorales</i> »

Loi modifiant l'article 10 de la loi n° 3/2000 (soumise au contrôle a priori de la Cour constitutionnelle)	« Article 10 : <i>La destitution du président de la Roumanie est approuvée si, à la suite du référendum, la proposition recueille la majorité des suffrages valablement exprimés</i> »
Ordonnance gouvernementale d'urgence n° 41/2012 modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum (publiée au <i>Journal officiel</i> de la Roumanie, partie I, n° 452 du 5 juillet 2012)	« Article 10 : <i>Par dérogation à l'article 5 paragraphe 2, la destitution du président de la Roumanie est approuvée si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés par les citoyens ayant participé au référendum</i> »

31. La règle générale énoncée à l'article 5.2 de la loi n° 3/2000 est plus stable. Le texte initial de cet article, qui fait référence à tous les types de référendum, est le suivant : « *Le référendum est validé si au moins la moitié plus un des électeurs figurant sur les registres électoraux y ont participé.* » L'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 103/2009 modifiant et complétant la loi n° 3/2000 a changé cette règle comme suit : « *Le référendum est validé si au moins la moitié plus une des personnes inscrites sur les listes électorales permanentes y ont participé.* » Même s'il est regrettable que cette règle ait été modifiée par une ordonnance gouvernementale d'urgence, l'idée d'un seuil de participation de 50% n'est pas remise en cause par cette révision.

32. La loi n° 129/2007, qui a supprimé le quorum de participation de 50% pour le référendum sur la suspension du président, a été adoptée le 5 mai 2007 et un référendum sur la suspension du chef de l'Etat s'est déroulé le 19 mai 2007. L'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 41/2012, qui a elle aussi supprimé le quorum, a été publiée le 5 juillet 2012 et le référendum s'est déroulé le 29 juillet 2012. Cela signifie qu'en 2007 et en 2012, le quorum nécessaire pour valider le référendum sur la suspension du président a été modifié alors que la suspension du chef de l'Etat était imminente. En d'autres termes, les règles du jeu ont été modifiées en cours de route. Ces changements de la législation électorale dictés par les événements sont assimilés à une violation de la sécurité juridique et du principe de la stabilité du processus référendaire.⁶

33. Dans le cas de l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 38/2012, il convient également d'examiner si l'ordonnance n° 41/2012 : a) porte préjudice au régime d'une institution fondamentale de l'Etat, et b) si le caractère d'urgence peut être établi.

34. a) Les possibilités et seuils permettant au parlement de destituer ou de suspendre le chef de l'Etat influent sur l'équilibre des pouvoirs entre ces deux institutions de l'Etat. Dans ces conditions, le fait de modifier une disposition qui établit la majorité requise pour destituer le président porte préjudice au « régime des institutions fondamentales de l'Etat » et sort du champ d'application légitime des ordonnances gouvernementales d'urgence telles qu'elles sont définies par l'article 115.6 de la Constitution.

35. b) En ce qui concerne le caractère d'urgence, l'ordonnance n° 41/2012 dispose qu'« il convient d'adopter immédiatement les mesures légales et techniques nécessaires afin de garantir, dans les meilleures conditions, la consultation de l'électorat » et de « tenir compte de la nécessité de garantir un processus électoral cohérent, tous ces éléments relevant de l'intérêt

⁶ CDL-AD(2002)023rev, Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), partie II.2.b. Le principe de la stabilité du droit électoral a été repris par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ekoglasnost c. Bulgarie* (requête n° 30386/05), paragraphe 70 et suivants.

général et équivalant à une situation extraordinaire dont la réglementation ne peut être ajournée ». L'ordonnance indique ainsi qu'il y a urgence mais n'en précise pas les raisons.

36. La Commission conclut que le recours aux ordonnances gouvernementales d'urgence, lorsqu'il vise à faire appliquer immédiatement une loi qui est en cours d'examen par la Cour constitutionnelle, constitue un abus de ce type d'instrument et n'est pas conforme aux convenances découlant de l'Etat de droit et du principe de la séparation des pouvoirs.

37. Naturellement, c'est à la Cour constitutionnelle qu'incombent les décisions finales en matière de constitutionnalité. Dans son arrêt n° 731/2012 du 10 juillet 2012, elle a examiné, dans le cadre du contrôle a priori, la loi modifiant l'article 10 de la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum. Elle a tout d'abord fait référence à son arrêt n° 147 du 21 février 2007, qui a rejeté le principe de symétrie – en vertu duquel le président devrait être destitué de ses fonctions à la même majorité que celle avec laquelle il a été élu. La Cour a ensuite estimé que « la destitution du président de la Roumanie par référendum n'équivaut pas à une contestation de l'élection mais sanctionne des actes graves contraires à la Constitution ».

38. La Cour constitutionnelle a par ailleurs conclu à la constitutionnalité de la modification de l'article 10 de la loi sur le référendum, selon laquelle la majorité des suffrages exprimés était requise pour destituer le président. Elle a toutefois rappelé qu'une autre disposition de la loi n° 3/2000 (article 5.2), non modifiée par la loi faisant l'objet de l'examen, exigeait un quorum de participation de 50% pour que le référendum soit validé (voir plus haut).

39. La Cour constitutionnelle a noté que contrairement à la loi litigieuse, l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 41/2012 instituait une dérogation par rapport à l'article 5.2 de la loi n° 3/2000 en supprimant le quorum de participation. Cependant, elle a aussi estimé qu'« il est indispensable que le référendum exprime réellement et effectivement la volonté des citoyens, permettant ainsi une véritable manifestation démocratique de la souveraineté du peuple » et que « la participation de la plupart des citoyens au référendum est un acte de responsabilité civique, par lequel l'électorat est appelé à sanctionner ou non le président de la Roumanie, en ayant le choix entre sa destitution ou son maintien dans ses fonctions ».

40. La Cour constitutionnelle a ainsi conclu que la loi modifiant l'article 10 de la loi n° 3/2000 était constitutionnelle dans la mesure où le quorum de participation prévu par l'article 5.2 était respecté.

41. La Commission note que la législation concernant le référendum a finalement été alignée sur la décision de la Cour constitutionnelle. De ce fait, les lois n° 131/2012 pour la loi d'amendement n° 3/2000 a éliminé l'exception de l'art. 5.2, alors que la loi n° 153/20102 qui approuvé l'ordonnance d'urgence n° 41/2012, a éliminé l'art. I.1 de l'ordonnance mentionnée ci-dessus.

V. Suspension du Président

A. Procédure

42. Aux termes de l'article 95.1 de la Constitution, la Chambre des députés et le Sénat peuvent suspendre le président de la Roumanie de ses fonctions, en séance commune, à la majorité des voix des députés et des sénateurs, s'il a commis une grave infraction violant les dispositions de la Constitution. Avant la suspension, il faut demander l'avis consultatif de la Cour constitutionnelle et le président doit se voir offrir la possibilité de s'expliquer devant le parlement au sujet des accusations dont il fait l'objet. Par ailleurs, l'article 95.3 de la Constitution dispose que « si la proposition de suspension de la fonction est approuvée, dans un délai maximum de 30 jours un référendum est organisé pour démettre le président ».

43. Le 5 juillet 2012, le parlement a été convoqué en session extraordinaire pour examiner une proposition visant à suspendre le président de la Roumanie. Il a demandé à la Cour constitutionnelle de rendre un avis consultatif dans les 24 heures. Le président du Sénat a confirmé à la délégation de la Commission la brièveté du délai accordé à la Cour.

44. Compte tenu de la gravité des accusations figurant dans la proposition de suspension du président, le temps dont disposait la Cour constitutionnelle pour préparer son avis était extrêmement limité. Dans sa décision n° 1 du 6 juillet (publiée formellement le 9 juillet), la Cour constitutionnelle n'a pas conclu que le président avait commis des « faits graves » mais a toutefois estimé que la procédure de suspension avait été respectée et que des éléments justifiaient l'exercice par intérim des fonctions de président. Le 6 juillet, le parlement a décidé de suspendre le président, apparemment sans même prendre connaissance de l'avis de la Cour.

45. Le fait d'imposer un délai aussi court et l'absence de débat approfondi sur la décision de la Cour témoignent d'un manque de respect pour cette institution essentielle. Même si l'avis de la Cour n'est pas juridiquement contraignant, on pourrait penser au vu de la procédure tout entière que la destitution du président a été motivée par des raisons politiques plutôt que fondée sur une base juridique solide. C'est très préoccupant compte tenu du seuil constitutionnel très élevé qu'il faut franchir pour suspendre le président (« faits graves violant les dispositions de la Constitution »). La Commission de Venise ne peut vérifier l'allégation du président selon laquelle la procédure de suspension a été lancée afin de permettre à la majorité de nommer un nouveau procureur général et chef du service de lutte contre la corruption, moins déterminé à combattre efficacement la corruption.

46. Le référendum sur la suspension du chef de l'Etat s'est déroulé le 29 juillet 2012. Après une certaine confusion, qui a entouré la question de savoir si la Cour avait demandé au gouvernement de mettre à jour les listes électorales après le référendum, la Cour a estimé dans sa décision n° 6 du 21 septembre 2012 que le quorum de participation n'avait pas été atteint et que le référendum n'était par conséquent pas validé, bien qu'une majorité d'électeurs se soient prononcés pour la suspension.

B. Quorum de participation

47. Certains interlocuteurs de la délégation de la Commission ont beaucoup insisté sur le fait que le référendum sur la suspension du président avait révélé qu'une forte majorité était favorable à la destitution du président (87,52%) et que la volonté du peuple devrait prévaloir sur les règles formelles (c'est-à-dire le quorum de participation de 50%).

48. Les quorums de participation lors des référendums sont plutôt une exception en Europe⁷. Dans son Code de bonne conduite en matière référendaire⁸, la Commission de Venise recommande de ne pas fixer de quorum de participation pour les référendums et le débat qui s'est tenu en Roumanie sur la validité des listes électorales montre bien les difficultés que peut susciter l'instauration d'un tel quorum. Cependant, il faut aussi voir qu'en Roumanie ce quorum faisait partie de la législation en vigueur. Dans son arrêt n° 731 du 10 juillet 2012, la Cour

⁷ CDL-AD(2005)034, Le référendum en Europe – Analyse des règles juridiques des Etats européens – Rapport adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005), para. 112.

⁸ CDL-AD(2007)008, Code de bonne conduite en matière référendaire adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 19^e réunion (Venise, 16 décembre 2006) et la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), chapitre III.7 : « 7. Quorum. Sont déconseillés : a. le quorum (taux minimal) de participation, car il assimile les abstentionnistes aux partisans du non ; b. le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits), car il risque de créer une situation politique difficile si le projet est adopté par une majorité simple inférieure au quorum exigé. »

constitutionnelle a confirmé que l'article 5.2 de la loi n° 3/2000 (quorum de participation) valait également pour les référendums sur la suspension du président.

49. Le fait d'appeler au non-respect d'une disposition de la loi, même si le résultat de sa mise en œuvre ne correspond pas à la volonté d'une grande partie de la population à un moment donné, est contraire à l'Etat de droit. De telles dispositions peuvent être modifiées ou abrogées dans le cadre des procédures législatives et parlementaires appropriées mais elles ne peuvent être simplement ignorées ou écartées au nom de la volonté du peuple, même si cette volonté est exprimée lors d'un référendum. Dans ce type de situation si cruciale pour l'avenir de l'Etat, il est indispensable de respecter la stabilité de la loi établie. Une partie au conflit ne peut changer les « règles du jeu » alors que le jeu suit son cours. Même si des raisons valables peuvent justifier de modifier une règle électorale, il ne faut pas le faire juste avant les élections ou le référendum, ni a fortiori après la proclamation des résultats.

VI. Révocation de l'avocat du peuple

50. Par sa décision n° 32 du 3 juillet 2012, le parlement a révoqué l'avocat du peuple (médiateur). Aux termes de l'article 58.1 de la Constitution, ce dernier est nommé pour une durée de cinq ans. La Constitution ne contient aucune disposition concernant sa révocation (voir plus loin, partie X). Néanmoins, la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'institution de l'avocat du peuple prévoit que la Chambre des députés et le Sénat décident en séance commune de la révocation de l'avocat du peuple pour cause de violation de la Constitution et des lois. La décision est prise sur proposition des Bureaux permanents des deux chambres du parlement et se fonde sur un rapport conjoint établi par les commissions juridiques des deux chambres. L'avocat du peuple a contesté sa révocation devant la Cour constitutionnelle.

51. Dans son arrêt n° 732 du 9 juillet 2012, la Cour a d'abord fait référence à son arrêt n° 727 rendu le même jour, dans lequel elle a confirmé sa compétence à examiner les décisions du parlement. Elle a toutefois estimé que la révocation de l'avocat du peuple était un acte individuel, non susceptible d'être soumis à son contrôle, et a rejeté le recours.

52. Cet arrêt est cohérent avec les arrêts n^{os} 728 et 729 rendus le même jour, dans lesquels la Cour a jugé irrecevables les recours déposés contre la révocation des présidents des deux chambres du parlement. Pour la Commission de Venise, il y a un vide constitutionnel qui empêche de protéger comme il se doit l'indépendance de l'avocat du peuple. De toute évidence, la Cour constitutionnelle n'a pu combler cette lacune et seul le pouvoir constituant serait en mesure de le faire.

53. La révocation de l'avocat du peuple suscite des préoccupations particulières en raison du recours du gouvernement aux ordonnances d'urgence et parce que l'avocat du peuple est la seule institution habilitée à soulever la question de la constitutionnalité des ordonnances d'urgence devant la Cour constitutionnelle (article 146.d de la Constitution). La révocation de l'avocat du peuple a réduit les possibilités pour la Cour de contrôler les actes du gouvernement ; en effet, le médiateur par intérim a indiqué à la délégation de la Commission qu'à son avis l'avocat du peuple n'était pas compétent pour chercher à contrôler toutes les ordonnances gouvernementales d'urgence, mais uniquement celles qui ont directement trait aux droits de l'homme.

54. En vertu de la loi sur l'avocat du peuple, le titulaire de la fonction ne peut être révoqué qu'en cas de violation de la Constitution ou des lois. L'avocat du peuple a effectivement été accusé de ne pas avoir respecté son mandat en déposant un recours auprès de la Cour constitutionnelle contre des ordonnances gouvernementales d'urgence n'ayant pas trait aux droits de l'homme, ce en quoi il aurait commis un excès de pouvoir (l'affaire concernait des instituts culturels). On peut toutefois douter qu'un tel recours puisse être considéré comme une violation de la Constitution ou des lois car l'article 146.d de la Constitution confie expressément

à l'avocat du peuple le pouvoir de saisir la Cour constitutionnelle contre des lois ou des ordonnances et ce mandat ne se limite pas à la protection des droits de l'homme.

55. Si l'avocat du peuple n'avait pas la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle contre des ordonnances gouvernementales d'urgence dans tous les cas – c'est-à-dire également sur des questions autres que les droits de l'homme –, il y aurait une grave lacune dans le contrôle nécessaire de ces ordonnances. Hormis l'avocat du peuple, aucune institution de l'Etat ne peut déposer directement de recours contre ces ordonnances auprès de la Cour constitutionnelle. Par conséquent, les ordonnances d'urgence n'ayant pas trait aux droits de l'homme ne pourraient jamais faire l'objet d'un contrôle. L'argument de l'urgence des mesures adoptées ne peut justifier une telle faille dans le système des contre-pouvoirs démocratiques.

56. Comme indiqué plus haut, en permettant que les ordonnances gouvernementales d'urgence restent en vigueur si elles ne sont pas rejetées le parlement, la Constitution a même incité à y recourir pour des raisons de commodité politique et a ouvert grand la porte à leur utilisation. Il est donc d'autant plus crucial que la Cour constitutionnelle puisse contrôler efficacement leur caractère d'urgence.

57. Pour résumer, la révocation de l'avocat du peuple a montré d'une part que le mécanisme de contrôle des ordonnances gouvernementales d'urgence est insuffisant et doit être amélioré, et d'autre part qu'il convient de renforcer les garanties d'indépendance de l'institution du médiateur (voir plus loin, partie X.C).

VII. Révocation des présidents des deux chambres du parlement

58. Par sa décision n° 24 du 3 juillet 2012, le Sénat a révoqué son président, M. Vasile Blaga, et par sa décision n° 25 du 3 juillet 2012, la Chambre des députés a révoqué sa présidente, M^{me} Roberta Alma Anastase. Les deux intéressés ont déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle, alléguant une violation des règlements respectifs des chambres du parlement et de la Constitution.

59. Dans ses arrêts n^{os} 728 et 729 du 9 juillet 2012, la Cour a d'abord examiné si elle était compétente pour se prononcer sur les décisions parlementaires, dans la mesure où le parlement a adopté une loi modifiant la loi sur la Cour constitutionnelle⁹, qui a privé la Cour du pouvoir de contrôler les décisions du parlement (ce pouvoir lui avait été conféré en 2010). Avant que la Cour ait pu statuer sur la constitutionnalité de cette loi, le gouvernement a adopté une ordonnance d'urgence ayant le même contenu, qui a également privé la Cour de cette compétence mais avec un effet immédiat (voir plus haut, partie IV.0). Dans son arrêt n° 727 datant également du 9 juillet 2012, la Cour a conclu que sa compétence de contrôler les décisions parlementaires demeurait intacte.

60. Cependant, dans ses arrêts n^{os} 728 et 729, la Cour constitutionnelle s'est déclarée incompétente pour se prononcer sur les révocations car il s'agit d'actes de nomination individuels, sans caractère normatif. L'arrêt n° 738 du 19 septembre 2012 a rétabli pleinement la compétence de la Cour constitutionnelle à l'égard des décisions du parlement (voir plus haut, partie IV.0.2). Dans son arrêt n° 805 du 27 septembre 2012, la Cour constitutionnelle a toutefois rejeté un recours réintroduit contre la révocation du président du Sénat. La Commission de Venise n'a pas suffisamment d'éléments à sa disposition pour déterminer si la violation alléguée des règlements respectifs des deux chambres du parlement était problématique sur le plan de l'Etat de droit, sachant que le parlement est aussi tenu de respecter la primauté du droit dans ses décisions internes individuelles.

⁹ Article 27.1 de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

VIII. Pressions sur les magistrats

A. Cour constitutionnelle

61. La délégation de la Commission de Venise a appris que des titulaires de fonctions publiques avaient fait des déclarations témoignant d'un manque de respect pour la Cour constitutionnelle, dans lesquelles ils ont même appelé à la révocation des juges de la Cour.

62. Qu'elles émanent du président, des membres du gouvernement ou du parlement, les déclarations portant atteinte à la crédibilité des juges sont extrêmement préoccupantes, même si elles n'empêchent pas formellement les juges de remplir leur mandat constitutionnel. Elles sont préjudiciables aux institutions de l'Etat, et donc à l'Etat tout entier, même si leurs auteurs les retirent par la suite.

63. Dans le cadre de ses fonctions officielles, une personne dépositaire d'une autorité publique ne jouit pas de la même liberté d'expression qu'un simple particulier. Les organes de l'Etat peuvent naturellement exprimer publiquement leur désaccord avec un arrêt de la Cour constitutionnelle mais, ce faisant, ils doivent s'engager clairement à exécuter cet arrêt et doivent limiter leurs critiques à l'arrêt lui-même. Les attaques personnelles contre l'ensemble des juges ou certains juges sont totalement inadmissibles. Elles menacent la position du pouvoir judiciaire et remettent en cause la confiance et le respect des citoyens dont les magistrats ont besoin.

64. L'indépendance et la neutralité de la Cour constitutionnelle sont mises en péril lorsque d'autres organes de l'Etat ou leurs membres les attaquent publiquement. Ces attaques ne sont pas compatibles avec la position de la Cour, qui est le garant de la suprématie de la Constitution (article 142.1 de la Constitution), et portent atteinte à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges de la Cour, qui sont garanties par la Constitution (article 145 de la Constitution).

65. Un autre aspect du respect dû à la Cour constitutionnelle est l'exécution de ses arrêts. L'Etat de droit et le patrimoine constitutionnel européen exigent un respect et une mise en œuvre efficace des décisions des cours constitutionnelles. La Commission de Venise a appris qu'à la suite de son annonce, l'arrêt n° 683/2012 de la Cour constitutionnelle relatif à la représentation de la Roumanie au Conseil européen n'avait pas été suivi d'effets dans la pratique. Certes, l'arrêt de la Cour n'avait peut-être pas encore été publié mais le fait d'aller à l'encontre d'une décision constitutionnelle rendue publique constitue un manque de respect pour la Cour en sa qualité de garant de la Constitution. La Commission de Venise se félicite en revanche de la mise en œuvre d'autres arrêts de la Cour constitutionnelle, notamment les arrêts n° 731 du 10 juillet 2012 et n° 6 du 21 août 2012.

66. Concrètement, la Cour constitutionnelle roumaine publie d'abord un communiqué de presse qui indique le sens de la décision. Le texte complet du jugement n'est publié sur le site de la Cour et envoyé pour publication dans la gazette de la Roumanie que dans un deuxième temps, parfois après une longue période. La Commission de Venise recommande que les arrêts ne soient annoncés qu'à partir du moment où leur texte complet est prêt pour une diffusion publique. Aux fins de la bonne exécution des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle à l'égard d'autres institutions de l'Etat, la conclusion de la Cour mais aussi les arguments ayant conduit à cette conclusion sont des éléments essentiels.

B. Parquet

67. Lors de la visite de la délégation de la Commission de Venise à Bucarest, plusieurs interlocuteurs ont fait état de pressions sur les procureurs.

68. Ces dernières années, les procureurs spécialisés ont été très efficaces pour enquêter sur les affaires de corruption, qui ont entraîné la mise en examen de fonctionnaires en exercice ou n'exerçant plus leurs fonctions. Un certain nombre de ces affaires ont débouché sur des condamnations¹⁰. La Commission ne peut vérifier si ces résultats ont pu conduire à exercer des pressions sur les procureurs ou même influé sur les actes examinés dans le présent avis.

69. Par sa décision n° 38/2012 du 10 octobre 2012, le Sénat a créé une commission chargée d'« enquêter sur les allégations d'activités illicites qui auraient été commises par les autorités et institutions publiques dans le cadre du référendum du 29 juillet 2012 ». La création de cette commission a été contestée devant la Cour constitutionnelle, au motif qu'elle violerait l'article 1 de la Constitution (notamment l'Etat de droit et la règle de la séparation des pouvoirs) et l'article 132.1, qui dispose que « les procureurs exercent leur activité conformément aux principes de la légalité, de l'impartialité et du contrôle hiérarchique, sous l'autorité du ministre de la Justice ».

70. La Commission de Venise se félicite que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 924 du 1^{er} novembre 2012 qui conclut à la constitutionnalité de la création de la commission d'enquête car elle ne fait pas référence au système judiciaire, souligne qu'une commission d'enquête parlementaire ne peut enquêter sur des activités judiciaires, notamment celles des procureurs. Pour la Cour, la possibilité de sanctionner d'éventuelles infractions dans le domaine judiciaire demeure une prérogative du Conseil supérieur de la magistrature et de lui seul.

71. La défense des juges et des procureurs contre des pressions abusives fait typiquement partie de la mission d'un conseil de la magistrature. Pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, il est important que cette compétence du conseil de la magistrature s'appuie sur une base juridique suffisamment claire, notamment en ce qui concerne les déclarations publiques faites au nom du pouvoir judiciaire. Même si le Conseil supérieur de la magistrature exerce déjà cette fonction dans la pratique, il faudrait introduire une disposition en ce sens dans la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature¹¹.

IX. Respect mutuel et coopération loyale entre les institutions

72. Le respect de l'Etat de droit ne peut se limiter à la mise en œuvre des dispositions expresses et formelles des lois et de la Constitution. Il suppose également d'adopter un comportement et des pratiques constitutionnels qui facilitent le respect des règles formelles par tous les organes constitutionnels et un respect mutuel.

73. En Roumanie, il convient de développer la culture politique et constitutionnelle. Les titulaires de fonctions ne servent pas toujours les intérêts de l'Etat dans son ensemble. Tout d'abord, on a constaté un manque de respect pour les institutions dans un pays où il n'y avait pas de distinction entre les institutions et leur personnel, comme en témoigne la façon dont les titulaires de fonctions ont été traités en tant que représentants des forces politiques qui les avaient nommés ou élus. Les titulaires de fonctions étaient peut-être censés favoriser les positions des différents partis politiques et une nouvelle majorité parlementaire pouvait s'estimer en droit de révoquer les personnes nommées par une précédente majorité. Ce manque de respect pour les institutions est étroitement lié à un autre problème dans la

¹⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification {SWD(2012) 231 final}, COM(2012) 410 final du 18 juillet 2012.

¹¹ L'article 75.8 de la loi n° 317/2004 dispose simplement que le porte-parole du Conseil est tenu d'informer immédiatement le président du Conseil de tout événement portant atteinte à l'indépendance ou à l'impartialité des juges. A titre d'exemple de ce type de disposition, voir l'article 21bis du règlement du Conseil supérieur de la magistrature italien (décret du président de la République du 15 juillet 2009), qui habilite le Conseil à intervenir lorsque des représentants d'autres organes de l'Etat font des déclarations qui portent atteinte à la crédibilité et à l'indépendance des magistrats ou du système judiciaire tout entier.

culture politique et constitutionnelle : le non-respect du principe de coopération loyale entre les institutions. Or, ce principe est particulièrement important dans les cas où des services, par exemple ceux du président ou du Premier ministre, emploient des personnes dont les opinions politiques divergent. Seul un respect mutuel permet l'adoption de pratiques mutuellement acceptées, conformes au patrimoine constitutionnel européen, qui aident un pays à éviter les crises ou à les surmonter sereinement.

74. Les événements en Roumanie, pris individuellement et surtout leur succession rapide dans un laps de temps très court, révèlent l'absence de coopération loyale entre les institutions de l'Etat, ce qui a un lien fonctionnel avec la mise en œuvre de la Constitution. Apparemment, certaines parties prenantes estimaient que toute action menée en respectant la lettre de la Constitution était admissible, imaginant peut-être que la majorité peut agir à sa guise parce qu'elle est la majorité. A l'évidence, il s'agit là d'une conception erronée de la démocratie. La démocratie ne peut se réduire à la règle de la majorité ; une telle domination de la majorité est limitée par la Constitution et les lois, essentiellement afin de protéger les intérêts des minorités. Naturellement, la majorité dirige le pays au cours d'une législature mais elle ne doit assujettir la minorité ; elle a l'obligation de respecter les perdants des dernières élections¹².

75. Dans le cas de la Roumanie, un respect mutuel et une coopération loyale entre les institutions auraient empêché les changements successifs de présidents des deux chambres du parlement, la modification de la loi sur le référendum au moyen d'une ordonnance gouvernementale d'urgence juste avant la suspension du président de la République décidée dans le cadre du référendum qui a suivi, la restriction des compétences de la Cour constitutionnelle au moyen d'une ordonnance d'urgence, ainsi que le remplacement de l'avocat du peuple, seule institution habilitée à saisir directement la Cour constitutionnelle contre ces ordonnances d'urgence. Même si certaines de ces mesures étaient peut-être en soi conformes à la Constitution et aux lois, leur succession rapide a porté atteinte au principe d'une coopération loyale entre les institutions de l'Etat.

76. Les règles relatives à la suspension du président et aux mécanismes de contrôle constitutionnel visent à endiguer les conflits politiques. Dans une démocratie régie par l'Etat de droit, de telles dispositions ne doivent pas être créées et modifiées pendant la situation de conflit qu'elles sont censées régler et pacifier.

X. Propositions visant à modifier la Constitution et les lois afin d'éviter des situations similaires à l'avenir

77. Dès la visite à Bucarest, les interlocuteurs de la délégation de la Commission ont reconnu la nécessité d'entreprendre une réforme constitutionnelle et législative afin qu'une situation similaire ne se reproduise pas à l'avenir. La Commission de Venise salue tout particulièrement cette volonté d'améliorer le cadre constitutionnel et législatif national et se tient prête à aider la Roumanie dans cette démarche. Lors des discussions avec la délégation, plusieurs points de réforme ont été identifiés. La Commission présente ci-dessous quelques-uns des éléments qui devraient figurer dans la réforme.

A. Procédure de suspension du président

78. La procédure de suspension du président mêle de manière assez incongrue responsabilité juridique et responsabilité politique. Elle tend à instaurer une responsabilité

¹² CDL-AD(2010)025, Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

politique du président devant le parlement et les électeurs, mais les motifs de destitution évoquent plutôt une responsabilité juridique. Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la procédure n'est pas non plus très clair. **Si elle n'est pas supprimée, la procédure actuellement prévue par l'article 95 de la Constitution concernant la suspension du président devrait être révisée afin d'établir une responsabilité clairement juridique. Elle devrait être engagée par le parlement mais tranchée par un tribunal.**

B. Ordonnances gouvernementales d'urgence

79. Il convient d'aborder le problème des ordonnances gouvernementales d'urgence. L'une des raisons qui expliquent le recours excessif à ces ordonnances (140 adoptées en 2011) semble être liée à la lourdeur des procédures législatives en vigueur au parlement. Une réforme du parlement devrait par conséquent être inscrite à l'ordre du jour. Dans l'hypothèse où les circonstances exigeraient d'agir encore plus rapidement, sous la forme d'une intervention du gouvernement, il faudrait adopter une loi d'urgence au moyen d'une délégation législative, (paragraphe 1 à 3 de l'article 115 de la Constitution). **La rationalisation de la procédure législative et l'utilisation de la délégation législative devraient faire disparaître presque totalement la nécessité de recourir aux ordonnances gouvernementales d'urgence ; les paragraphes 4 à 8 de l'article 115 de la Constitution concernant les ordonnances gouvernementales d'urgence pourraient ainsi devenir superflus. A tout le moins, il faudrait supprimer l'incitation à un recours si fréquent à ces ordonnances, qui s'explique par le fait que ces ordonnances ont une validité permanente si le parlement ne les rejette pas expressément, en introduisant un délai précis pour l'approbation par le parlement.**

C. Révocation de l'avocat du peuple

80. Hormis l'article 65.i de la Constitution (relatif à sa nomination par le parlement), l'institution de l'avocat du peuple n'a pas de fondement constitutionnel. Ni les compétences ni les critères de révocation de l'avocat du peuple ne sont régis au niveau de la Constitution, bien que l'avocat du peuple joue un rôle essentiel en matière de protection des droits de l'homme. Pour protéger efficacement les droits de l'homme, il doit être indépendant – y compris du parlement, qui l'élit. Compte tenu de ce besoin d'indépendance spéciale, il convient d'adopter des garanties contre les révocations abusives ; en outre, les références au principe de symétrie. Le fait d'appliquer les mêmes critères pour la désignation et pour la révocation, c'est-à-dire un vote à la majorité simple –est inapproprié¹³.

81. Les événements examinés plus haut montrent que l'absence de telles garanties peut susciter de graves problèmes, non seulement sur le plan de la protection des droits de l'homme, qui constitue la tâche principale de l'avocat du peuple, mais aussi sur le plan du contrôle des ordonnances gouvernementales d'urgence et par conséquent de l'Etat de droit. La compétence d'engager une procédure de contrôle constitutionnel à l'égard des ordonnances gouvernementales d'urgence ne doit pas forcément être attribuée à l'avocat du peuple, du moment qu'il est certain que ce contrôle peut être exercé de manière efficace, e.g. à l'initiative d'une minorité parlementaire

82. En l'absence de normes européennes communes sur cette question, la Commission recommande d'**inscrire les éléments essentiels du statut – y compris les conditions de**

¹³ CDL-AD(2004)041, Avis conjoint sur le projet de loi relatif au médiateur de Serbie par la Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme et la Direction générale des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, adopté par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière, Venise (3-4 décembre 2004), paragraphes 12 et 19.

révocation – et les compétences dans la Constitution, afin de protéger l'indépendance de l'avocat du peuple¹⁴.

D. Clarification des pouvoirs respectifs du président et du gouvernement

83. Les événements en Roumanie ont montré que le cadre constitutionnel actuel de ce pays ne se prêtait pas facilement à une « cohabitation » entre un président de la République d'un bord et un gouvernement et un parlement d'un autre bord. Dans le présent avis, il n'appartient pas à la Commission de Venise de prendre position sur le choix fait entre un système présidentiel et un système parlementaire¹⁵, mais une réforme constitutionnelle devrait au moins **clarifier les compétences respectives du président et du Premier ministre, particulièrement là où des difficultés sont apparues, notamment en matière de politique étrangère et de relations avec l'Union européenne.**

XI. Conclusion

84. En juillet 2012, le gouvernement et le parlement roumains ont adopté une série de mesures dans un laps de temps très court, qui ont entraîné la révocation de l'avocat du peuple, celle des présidents des deux chambres du parlement, une restriction des compétences de la Cour constitutionnelle, une modification des conditions régissant l'organisation d'un référendum sur la suspension du président de la République, et enfin la suspension du président de ses fonctions. La Commission de Venise estime que ces mesures, individuellement et collectivement, sont problématiques sur les plans de la constitutionnalité et de l'Etat de droit.

85. Les mesures examinées incluent des ordonnances, des décisions et des procédures dont la constitutionnalité est discutable, en particulier lorsqu'elles sont adoptées à la suite dans un laps de temps très court. La Commission s'inquiète en particulier du recours fréquent aux ordonnances gouvernementales d'urgence – par les majorités passées et par la majorité actuelle –, car il constitue un risque pour la démocratie et l'Etat de droit en Roumanie.

86. En outre, ces mesures et plusieurs déclarations témoignent d'un manque de respect préoccupant, parmi les représentants des institutions de l'Etat, pour le statut d'autres institutions de l'Etat, notamment la Cour constitutionnelle, qui est le garant de la suprématie de la Constitution.

87. La Commission estime que le respect de la Constitution ne peut se limiter à l'application littérale de ses dispositions opérationnelles. Au-delà de garantir les droits de l'homme, une Constitution a pour vocation de fournir un cadre aux institutions de l'Etat et de définir leurs pouvoirs et leurs obligations. Ces dispositions visent à permettre un bon fonctionnement des institutions, fondé sur la loyauté. Le chef de l'Etat, le parlement, le gouvernement, le pouvoir judiciaire, tous sont au service de l'objectif commun qui consiste à favoriser les intérêts du pays tout entier, et non les intérêts étroits d'une institution ou du parti politique qui a nommé le titulaire de la fonction. Même si une institution est en position de pouvoir (?) parce qu'elle a la capacité d'influer sur d'autres institutions de l'Etat, elle doit le faire en tenant compte de l'intérêt de l'Etat tout entier et donc des intérêts des autres institutions et de la minorité parlementaire.

88. La Commission de Venise estime que les institutions de l'Etat roumain devraient instituer une coopération loyale et se félicite des déclarations émanant des deux camps, qui ont exprimé leur intention de respecter leurs obligations.

¹⁴ CDL-AD(2004)041, paragraphe 9.

¹⁵ Ni sur d'autres questions évoquées lors des discussions avec la délégation de la Commission, comme le choix entre un parlement unicaméral ou un parlement bicaméral. La Commission est disposée à apporter également son aide sur ces questions sous la forme d'un partage d'expériences.

89. La Commission se réjouit particulièrement du fait que ses interlocuteurs estiment qu'une réforme constitutionnelle et législative est nécessaire afin de veiller à ce qu'une situation similaire ne puisse pas se reproduire à l'avenir. La partie X ci-dessus contient d'ailleurs des éléments qui pourraient être intégrés dans cette réforme.

90. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités roumaines pour les aider à mettre en œuvre une telle réforme.