



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 25 juin 2002

Restricted
CDL (2002) 96
Français seul.

Avis n° 169/2001_rou

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

AVANT-PROJET D'AVIS CONSOLIDE
SUR LE PROJET DE REVISION
DE LA CONSTITUTION DE LA ROUMANIE

sur la base des avis individuels de

M. Gérard Batliner (Membre, Liechtenstein)
M. Jacques Robert (Membre, France)
M. Vlad Constantinesco (Expert, France)
M. Joan Vintró (Expert, Espagne)

Résumé

Le projet de révision constitutionnelle présenté par le gouvernement roumain poursuit deux objectifs principaux : adapter la Constitution de la Roumanie au droit de l'Union européenne ; réviser d'autres dispositions, relatives notamment au pouvoir législatif, sur la base de l'expérience acquise depuis l'adoption de la Constitution.

Sur le premier point, la Commission européenne pour la démocratie par le droit note avec satisfaction que le projet de révision de la Constitution de la Roumanie, présenté par les autorités roumaines, recommande l'adjonction dans la Constitution roumaine d'une disposition générale permettant le transfert de compétences au bénéfice de l'Union européenne. Une telle disposition apporterait une solution satisfaisante aux principaux problèmes constitutionnels soulevés par l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne ; certains aménagements seraient toutefois souhaitables, comme indiqué plus bas, pour assurer une adaptation complète de la Constitution roumaine au droit de l'Union européenne.

Néanmoins, il serait souhaitable de prévoir expressément, en cas d'adhésion, l'octroi des droits politiques aux citoyens européens aux élections municipales et européennes, ainsi que de revenir sur l'interdiction générale pour les étrangers et les apatrides d'acquérir le droit de propriété sur des terrains.

Pour le reste, la Commission note que, dans les articles consacrés au Parlement, la proposition de révision de la Constitution poursuit une rationalisation de l'organisation et du fonctionnement du bicaméralisme roumain qui mérite en termes généraux un avis favorable.

La Commission insiste toutefois sur la nécessité de garantir une immunité parlementaire effective. Elle est en outre défavorable à une disposition prévoyant une présomption de renonciation à leur mandat par les parlementaires absentéistes.

Le vote bloqué proposé dans la procédure législative présenterait l'avantage de l'efficacité, mais affaiblirait le rôle du Parlement. L'introduction de la motion de censure constructive peut par contre contribuer à la stabilité du système politique.

La question des ordonnances d'urgence mériterait d'être revue.

En ce qui concerne l'autorité judiciaire, l'abrogation du renouvellement du mandat des juges de la Cour suprême doit être saluée.

Quant au Conseil supérieur de la magistrature et au traitement distinct des magistrats du siège et de ceux du Parquet, il n'y a pas de modèle idéal, mais l'essentiel est d'adopter un système qui allie harmonieusement deux impératifs : ne pas céder au corporatisme et ne pas politiser l'institution.

D'autres questions relatives à l'un ou l'autre article de la Constitution ont également été soulevées et sont développées dans le texte qui suit.

Introduction

1. *Lors de la 47^e 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 de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.*

2. *Suite à cette demande et à la visite de Mme Rodica Stănoiu, ministre roumain de la Justice, au Secrétariat de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, en février 2002, une rencontre entre les experts de la Commission de Venise et les responsables roumains, relative au processus de la révision de la Constitution de la Roumanie, s'est tenue à Bucarest les 18-19 mars 2002. Elle a permis à MM. Gérard Batliner et Jacques Robert, membres de la Commission, ainsi qu'à MM. Vlad Constantinesco et Joan Vintró, experts de la Commission, de rencontrer les autorités roumaines, et en particulier M. Adrian Nastase, Premier ministre, Mme Rodica Stănoiu, ministre de la Justice, M. Valer Dorneanu, Président du Parlement, ainsi que les membres du groupe de travail parlementaire pour la révision de la Constitution et le Conseil supérieur de la magistrature.*

3. *Le présent avis porte sur le projet de révision de la Constitution de la Roumanie intitulé « Domaines et objectifs pris en considération pour la révision de la Constitution » (CDL (2002) 85), présenté par le gouvernement roumain. Ce texte a été l'objet des discussions des 18-19 mars 2002. Il repose sur les avis individuels de :*

- M. Gérard Batliner (CDL (2002) 50)
- M. Vlad Constantinesco (CDL (2002) 61)
- M. Jacques Robert (CDL (2002) 52)
- M. Joan Vintró (CDL (2002) 86).

Remarques liminaires

4. Dix ans après l'adoption de la Constitution de la Roumanie (adoptée par l'assemblée constituante le 21 novembre 1991, entrée en vigueur après son adoption par voie de référendum le 8 décembre 1991), le gouvernement a décidé de procéder à sa révision, en vue de parvenir à différentes améliorations du texte initial, dans le but de réduire certains dysfonctionnements observés et dans la perspective de l'entrée de la Roumanie dans certaines organisations internationales et européennes. Le projet soumis comporte de multiples propositions de modification du texte de la Constitution, qui touchent de nombreux aspects de la Constitution, et visent entre autres à :

- consolider la protection du droit de propriété
- revenir sur la conception égalitaire du bicaméralisme, source de lenteur dans la procédure législative
- revoir certains aspects de la procédure législative, notamment en ce qui concerne les ordonnances d'urgence
- renforcer la position du gouvernement dans la procédure législative en instituant le vote bloqué
- revoir le mécanisme de la motion de censure
- renforcer le Conseil supérieur de la magistrature
- transformer la Cour suprême de justice en une Cour de cassation

- élargir la saisine de la Cour constitutionnelle et supprimer la possibilité pour le parlement de surmonter, à la majorité des 2/3 de chaque chambre, une déclaration d'inconstitutionnalité
- améliorer la protection de l'identité des minorités nationales
- permettre l'entrée de la Roumanie dans les structures de l'OTAN et de l'Union européenne

5. Il s'agit donc d'une révision d'envergure, qui entend tirer la leçon des dix premières années d'application de la Constitution, en remédiant aux inconvénients de certaines des options antérieures du constituant, et qui veut préparer la Roumanie à entrer de plein pied dans les organisations internationales et européennes dont elle n'est pas encore membre. Modernisation du régime politique et adaptation de la Constitution sont donc les thèmes majeurs de la réforme constitutionnelle. Il n'est pas exclu par le gouvernement que la révision puisse aborder d'autres points, comme par exemple celui de l'élection du Président.

6. La procédure de révision est régie par les articles 146, 147 et 148 de la Constitution. L'initiative appartient au Président, sur proposition du gouvernement, ou d'un quart au moins des députés ou sénateurs, ainsi que d'au moins 500 000 citoyens titulaires de leurs droits électoraux (art. 146.1). On se trouve manifestement devant la première possibilité puisque c'est la proposition du gouvernement qui a été communiquée à la Commission de Venise.

7. L'adoption de la révision a lieu par un vote de chacune des deux assemblées : Chambre des députés et Sénat statuant à une majorité des 2/3 (art. 147.1). L'obtention d'une telle majorité est difficile : même la coalition qui soutient le gouvernement de M. Nastase (PSD, UDMR) ne parvient pas à atteindre ce chiffre. Pour être adoptée, la révision de la Constitution devra nécessairement recueillir l'approbation de partis de l'opposition, comme le parti libéral. Cela devrait conduire les partis soutenant l'action du gouvernement à engager des négociations avec l'opposition pour, le cas échéant, présenter une proposition parlementaire de révision, comme le permet l'article 146.1. Mais en tout cas, l'initiative appartient au Président. En outre, il n'est pas certain que le Sénat consente à une diminution des ses pouvoirs, à la majorité des deux tiers.

8. L'approbation de la révision aura ensuite lieu par voie de référendum (art. 147.3).

TITRES I et II : Remarque générale

9. Aux titres I et II (art. 1-57) de la Constitution, on rencontre, à propos des titulaires de droits et libertés, souvent la notion de "citoyens" [voir p. ex. art. 1.3; 15.1; 16.1; 20.1; 25.2; 31.2; 34.1; 35.1; 37.1; 43.2; 47.1; 49.1; 52.1; 53.1; 55.1]. Alors que les autres termes utilisés sont clairs ("citoyens roumains" [p. ex. art. 16.3; 17; 19.1; 52.2; 54], "citoyens étrangers" et "apatrides" [p. ex. art. 18.1; 19.2; 41.2; 54] ou "toute personne" [p. ex. art. 21.1; 26.2] ou "nul" [p. ex. art. 16.2; 22.2]), la notion de "citoyens" (dans sa version française) peut prêter à des malentendus. La clause générale de l'article 18.1 semble être, au moins dans sa traduction française, en quelque façon tautologique. Certes, il ne serait pas satisfaisant de ne pas accorder une bonne partie des droits des "citoyens" [exceptions: p. ex. art. 25.2; 34.1; 35.1; 37.1; 52.1 etc.] à toute personne [voir p. ex. la terminologie choisie par la CEDH ou par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne]. Dans la proposition relative à l'article 114.5¹ et pour l'article 125.4, la terminologie utilisée est bonne. Elle parle de "personnes lésées", et non pas de "citoyens". En revanche, la proposition concernant l'article 145 nouveau par. 2 utilise la notion de "citoyens".

TITRE II : Les droits, les libertés et les devoirs fondamentaux

CHAPITRE I : Dispositions communes

Article 16 - L'égalité en droit

10. Le texte actuel prévoit que les fonctions et dignités publiques ne peuvent être remplies que par les personnes ayant uniquement la citoyenneté roumaine et leur domicile dans le pays.

11. Si on comprend que le nouveau texte ait supprimé l'exigence du domicile, on ne voit pas en quoi le fait d'avoir une autre nationalité en plus de la citoyenneté roumaine pourrait justifier l'exclusion de l'accès à la fonction publique. Le projet supprime la discrimination envers les doubles nationaux et doit être approuvé. La situation serait différente si le nouveau texte permettait à des personnes étrangères d'accéder à des fonctions et dignités publiques. Mais ce n'est pas le cas. Seuls les Roumains ont ce droit ; ils doivent l'avoir, qu'ils aient ou non une autre citoyenneté.

CHAPITRE II : Les droits fondamentaux et les libertés fondamentales

Article 32 - Le droit à l'instruction

12. Il faut se féliciter que la Roumanie veuille à ce que puisse, dans l'avenir, être garantie la Constitution, par le législateur, d'universités multiculturelles, de même que dans la langue roumaine.

Article 41 - La protection de la propriété privée

13. L'expression « propriété garantie » est meilleure que « propriété protégée ». La protection peut en effet, selon les circonstances, être plus ou moins efficace. La garantie – elle – est absolue.

14. Le texte choisit la formule objective en imposant à l'Etat une obligation (voir aussi p. ex. art. 26.1). Par contre, pour mettre au clair le droit subjectif de l'individu (comme droit de l'homme) envers l'Etat, la CEDH (aussi la Charte de l'UE) et beaucoup de Constitutions utilisent la formule subjective (« toute personne a droit... » ou « nul ne peut être... »), qui est d'ailleurs également employée dans maints articles de la Constitution roumaine (voir art. 15.1 et 2 ; 17.1 ; 19 ; 21.1 etc.).

15. Les citoyens étrangers et les apatrides, ne peuvent pas acquérir le droit de propriété sur les terrains (nouvelle rédaction). Cette innovation est contestable, surtout dans le contexte d'une prochaine entrée de la Roumanie dans l'Union européenne. On sait en effet que « l'espace européen » devra être de plus en plus libre et de plus en plus ouvert aux hommes, aux idées, aux marchandises, aux investissements... On comprend les raisons qui justifient ce nouvel article : éviter la manœuvre qui consisterait pour une minorité étrangère à vouloir se rendre maîtresse, pour pouvoir s'y regrouper tout entière, d'une partie géographiquement spécifique du territoire roumain.

16. Toutefois, plutôt que d'édicter une interdiction générale et totale, la loi pourrait éventuellement prévoir de limiter les appropriations immobilières collectives sur une portion déterminée du territoire.

17. En outre, l'interdiction constitutionnelle n'est pas très efficace, dans la mesure où elle ne permet aucune limitation des appropriations par des personnes morales roumaines dont le capital appartient à des étrangers.

Les restrictions (et les dérogations) aux droits et libertés

18. Le texte contient des restrictions ou limites d'ordre spécifique aux droits accordés (p. ex. aux art. 27.2; 29.2 et 4; 30.6 et 7; 31.3 et 4; 41.6 etc.) et d'ordre général (p. ex. aux art. 15.1; 49; 54).

19. La question de savoir si l'article 54 est nécessaire a été soulevée, vu que cet article règle l'exercice ("doivent exercer") des droits et libertés comme le fait déjà l'article 49 ("l'exercice de certains..."). L'article 49 permet certaines restrictions de l'exercice des droits et libertés de façon appropriée (voir p. ex. les art. 8 - 11 CEDH ou l'article 52.2 de la Charte de l'UE) en exigeant pour toute restriction (de l'exercice du droit ou de la liberté) une base légale, la poursuite d'un but légitime et le respect du principe de la proportionnalité de tout acte qui restreint le droit. Finalement, l'acte ne doit pas porter atteinte à l'existence du droit (voir p. ex. l'article 36 de la nouvelle Constitution suisse). Le texte de l'article 49 suffit pleinement pour le législateur et, s'il y a lieu, pour l'autorité administrative et pour le juge. En revanche, l'article 54 permet et commande de peser directement les droits constitutionnels garantis (exercés "de bonne foi") avec n'importe quel droit d'autrui, sans pour autant exiger le respect du principe de la proportionnalité. Cela ouvre sans nécessité la porte à un pouvoir discrétionnaire trop large, aussi bien pour les autorités administratives que pour le juge. L'article 54 renonce à une partie effective des limitations des restrictions possibles aux droits fondamentaux (en allemand: "Schrankenschranken").

TITRE III : Les autorités publiques

CHAPITRE I : Le Parlement

Section 1 - Organisation et fonctionnement

Article 58 - Le rôle et la structure du Parlement

20. Il n'est pas indispensable de prévoir dans la Constitution elle-même le nombre maximum de députés et de sénateurs. Cette détermination risque d'être gênante s'il faut un jour modifier - en plus ou en moins - les nombres retenus.

Article 59 - L'élection des chambres

21. Le nouveau texte proposé dispose que la norme de représentation des députés et des sénateurs est établie par la loi électorale, proportionnellement à la population du pays. Si l'on précise que le nombre de sièges devra être proportionnel à la population pour les 2 chambres, il n'y a plus de différence réelle entre les deux.

22. Il est tout à fait raisonnable de ne pas prévoir dans la Constitution elle-même les modalités du régime électoral (mode de scrutin) pour pouvoir éventuellement le modifier plus facilement. Toutefois, il est souhaitable que la révision du mode de scrutin soit plus difficile que celle d'une loi ordinaire et qu'elle n'ait pas lieu dans l'année qui précède une élection.

Section 2 - Le statut des députés et des sénateurs

23. Le texte de la Constitution roumaine de 1991 relatif au statut des parlementaires appartient à la grande tradition des Constitutions démocratiques et libres. La souveraineté nationale appartient au peuple roumain, qui l'exerce par ses organes représentatifs et par le référendum (art. 2.1). Les membres du Parlement doivent leur mandat et leur légitimité aux élections par le peuple (art. 34 et 35). Ils sont élus au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé (art. 59.1). Le mandat représentatif parlementaire est exercé au service du peuple (art. 66.1). Ce mandat est entouré d'une protection spéciale (immunité : art. 69). Le mandat est libre (irresponsabilité: art. 70) et indépendant (tout mandat impératif est nul : art. 66.2). Le droit de s'abstenir normalement dans les votations rentre également dans ce cadre. Il n'y a ni instruction de qui que ce soit ni sanction de perte du mandat par le retrait de la confiance individuelle durant la période législative du Parlement. Les cessations de mandat individuelles sont énumérées exhaustivement dans la Constitution (art. 67.2).

Article 66 - Le mandat représentatif

24. Nouveau texte proposé : « Il est présumé que le député et le sénateur n'ayant pas participé aux travaux et activités du Parlement ont renoncé à leur mandat, dans les conditions établies par une loi organique ».

25. La raison de cette nouvelle disposition est de lutter contre l'absentéisme des députés et sénateurs. Toutefois, il semble que le moyen choisi, l'inscription dans la Constitution, soit discutable au regard de la théorie du mandat parlementaire. En établissant une telle présomption de renonciation au mandat électif, sans la définir (s'agit-il d'une présomption simple ? irréfragable ?) et en renvoyant la mise en œuvre de cet article (notamment la question de savoir qui constate la non-participation aux travaux) à la loi organique, la Constitution semble statuer sur une question qui relève davantage du règlement intérieur des assemblées : le règlement intérieur des assemblées peut prévoir des retenues sur traitement si les absences excèdent une certaine quantité ou une certaine proportion.

26. Telle qu'elle est mentionnée dans le projet du gouvernement de la Roumanie, la renonciation présumée au mandat électif s'apparente plus à une présomption de déchéance qu'à une présomption de démission tacite ou d'office. En règle générale, la déchéance est constatée par l'assemblée, mais au vu de décisions judiciaires ou de documents établissant une indignité ou une incapacité prévue par la loi. Elle ne peut être employée comme sanction disciplinaire, ce qui semble être le cas ici.

27. Aller au-delà et prévoir une déchéance est manifestement excessif, voire inapplicable. La seule sanction légitime que doit encourir éventuellement l'élu doit émaner du corps électoral. C'est à lui à ne pas le réélire à l'expiration de son mandat s'il ne l'a pas rempli avec conscience. Dans une démocratie, l'élu est maître de la façon dont il entend exercer son mandat électif. L'action politique peut emprunter différentes voies et l'assistance aux séances n'est pas sa seule forme.

28. Enfin, un tel article est pratiquement inapplicable. A partir de quel seuil d'absentéisme considérera-t-on – et au nom de quoi ? – qu'un député a renoncé à son mandat ?

29. Il serait néanmoins envisageable que la Constitution arrête une règle de présence et indique les sanctions qui frapperaient les députés ne la respectant pas, allant p. ex. du retrait partiel ou total de l'indemnité jusqu'au retrait du droit de vote, mais sans prévoir la perte du mandat, comme en témoignent les exemples pris d'autres chartes fondamentales. Ainsi, l'article 63.3 de la Constitution hellénique indique-t-il :

« En cas d'absence injustifiée d'un député à plus de cinq séances par mois, est obligatoirement retenu le trentième de son indemnité mensuelle pour chaque séance. » Cette solution est simple et ne porte pas atteinte au mandat parlementaire.

30. Il convient encore de citer les articles 162 et 163 de la Constitution du Portugal, qui, à certains égards, correspondent à ce que l'on entend faire en Roumanie, mais règlent de manière différente le problème.

« Article 162 - Devoirs »

- a. Les devoirs des députés sont les suivants : assister aux séances plénières et aux réunions des commissions auxquelles ils appartiennent ;
- b. s'acquitter de leurs fonctions au sein de l'assemblée et de celles pour lesquelles ils auront été désignés sur proposition de leur groupe parlementaire ;
- c. participer aux votes. »

« Article 163 - Perte du mandat et renonciation à ce mandat »

1. Perdent leur mandat les députés qui :

- a. se voient frappés d'une des incapacités ou atteints d'une des incompatibilités prévues par la loi ;
- b. ne siègent pas à l'Assemblée ou dépassent le nombre d'absences admises par le règlement ;
- c. s'inscrivent dans un parti différent de celui qui les a présentés aux élections ;
- d. subissent une condamnation judiciaire du fait de leur participation à des organisations ayant une idéologie fasciste.

2. Les députés peuvent, par une déclaration écrite, renoncer à leur mandat. »

31. La différence avec la proposition roumaine est que les devoirs des députés sont spécifiés dans la Constitution portugaise et que la sanction de leur non-respect est la perte du mandat. Le système semble plus clair que celui de la présomption de renonciation implicite au mandat électif.

Article 69 - L'immunité parlementaire

Article 70 - L'indépendance des opinions

32. Selon la tradition et la dogmatique juridique, l'immunité du parlementaire est en particulier destinée à assurer le bon fonctionnement du Parlement. Le parlementaire ne doit pas être poursuivi sans l'approbation du Parlement.

33. Le projet de réforme constitutionnelle présente deux variantes sur l'immunité parlementaire. La plus radicale propose l'abrogation de l'article 69 de la Constitution en vigueur qui prévoit l'immunité parlementaire dans les termes classiques d'autorisation de la Chambre, sauf dans le cas de flagrant délit, pour arrêter, perquisitionner et poursuivre en justice un député ou un sénateur. L'autre variante implique quelques petites modifications dans le système actuel dans la ligne de l'article 59 de la Constitution de la Belgique. Certes, l'immunité parlementaire est une institution juridique en crise dans la plupart des pays qui jouissent de régimes démocratiques consolidés. Deux puissantes raisons ont contribué à cette situation : la consolidation et le respect du principe de la séparation de pouvoirs et la présence d'un pouvoir judiciaire indépendant ont changé en profondeur les conditions historiques et politiques qui étaient à l'origine de l'immunité parlementaire; le risque que l'immunité parlementaire devienne un privilège abusif qui puisse empêcher d'administrer la justice dans des conditions d'égalité pour tous les citoyens. Cela explique que la portée de l'immunité parlementaire ait subi des limites importantes dans différents pays démocratiques par le biais des réformes constitutionnelles et législatives ou de l'intervention de la jurisprudence constitutionnelle. Cela dit, l'immunité parlementaire peut garder un certain sens dans les pays en processus de transition démocratique et avec une expérience politique autoritaire, longue et récente, où l'on ne peut pas exclure des atteintes du pouvoir exécutif vis-à-vis du fonctionnement normal du Parlement et où l'on ne peut pas garantir totalement l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans cette perspective, l'accent devrait 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.

34. Si la Constitution roumaine veut traiter cette délicate question dans son texte, il faut qu'elle fasse preuve de davantage de précision. Il convient en effet de bien distinguer entre l'irresponsabilité qui s'attache aux opinions et votes émis pendant l'exercice des fonctions - et qui doit être totale - et l'immunité de juridiction qui conduit à prévoir que le député éventuellement poursuivi pour la commission d'un délit ne devra répondre de son acte que devant une juridiction spéciale.

35. Entre les deux, se situe la question de la poursuite, voire de l'arrestation, d'un membre d'une assemblée, durant la session parlementaire (inviolabilité). En toute hypothèse, il faut exiger ici l'autorisation de la chambre qui se manifeste par la levée de l'immunité parlementaire du député ou du sénateur concerné.

36. La variante proposée concerne uniquement l'inviolabilité. La Commission comprend qu'elle n'exclut pas d'autres aspects nécessaires de l'immunité parlementaire. Elle permettrait d'assurer l'autorité et le fonctionnement du Parlement, et une arrestation ou poursuite pénale pourrait (ou devrait) être ajournée. La procédure actuelle un peu lourde (jugement de la Cour suprême) serait abrogée.

37. L'immunité parlementaire pourrait être conservée dans la Constitution de la Roumanie avec un régime juridique marqué par les traits suivants : un objet de protection

centré sur l'interdiction des arrestations des parlementaires sauf dans le cas de flagrant délit; le refus d'une Chambre d'engager une poursuite judiciaire contre un parlementaire doit être motivé et il ne peut avoir d'autre conséquence que la suspension de la poursuite uniquement pour la durée de la session ou de la législature, en aucun cas d'une manière absolue.

Section 3 - La procédure législative

Article 74 nouveaux par. 4 et 5

Proposition :

«4. Si le gouvernement s'y oppose, la Chambre ne peut voter un amendement qui n'a pas été analysé antérieurement par une commission parlementaire spécialisée.

5. A la demande du gouvernement, la Chambre se prononce par vote sur le texte soumis au débat ou une partie seulement et n'en retiendra que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. »

38. Ces dispositions évoquent respectivement les articles 44.2 et 45 de la Constitution française : elles correspondent à une volonté de rationaliser le parlementarisme, en accroissant l'emprise du gouvernement sur les travaux du parlement.

39. L'article 74.4 permet au gouvernement de s'opposer à la discussion en séance plénière sur un amendement qui n'aurait pas été discuté au préalable par la commission compétente saisie au fond : cela permet au gouvernement de ne pas être surpris en séance, et d'éviter une discussion improvisée sur des amendements tardifs. Ce type de disposition augmente l'encadrement du parlement par le gouvernement pendant la procédure législative et a pour but d'en améliorer la rapidité et l'efficacité.

40. L'article 74.5 établit le « vote bloqué » ou le « vote unique » : c'est l'équivalent d'une question de confiance qui ne mettrait pas en jeu la responsabilité du gouvernement. Le gouvernement choisit et le moment et la configuration du texte sur lequel il demande un vote d'ensemble : l'assemblée est placée devant le choix de voter pour le texte dans sa totalité ou de rejeter en bloc les dispositions retenues par le gouvernement.

41. Le système peut se révéler utile non seulement dans le cas d'une majorité de coalition, mais aussi dans le cas où la majorité appartiendrait à une seule formation politique : il s'agit en fait d'un outil efficace pour discipliner tout type de majorité parlementaire.

42. Si l'on se place par contre dans l'optique de la primauté du Parlement, une telle règle peut être considérée comme empiétant sur la répartition normale des pouvoirs, en élevant le Gouvernement au-dessus de "l'organe représentatif suprême du peuple roumain et [de] l'unique autorité législative" (art. 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.

CHAPITRE II : Le Président de la Roumanie

Article 89

43. Le nouveau texte prévoit que « le Président de la Roumanie peut dissoudre le Parlement, à la proposition du gouvernement, après consultation des présidents des deux Chambres, seulement après avoir tenté une médiation entre les partis représentés au gouvernement et au Parlement, tentative qui a échoué ».

Deux remarques :

44. L'exigence d'une proposition du gouvernement paraît dangereuse. En cas de « cohabitation » entre un Président de droite et une majorité de gauche ou inversement, comment se réglera une crise grave si le Président veut dissoudre et que le gouvernement ne le veut pas ? Par la démission du Président, par celle du gouvernement, par un coup d'Etat ?

45. Par ailleurs, est-il utile de préciser que le Président doit tenter, avant la décision de dissoudre, une médiation entre les partis ? S'il est décidé de toute façon de dissoudre, il s'arrangera toujours pour que la médiation échoue !...

46. 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 »

CHAPITRE IV : Les rapports du Parlement avec le gouvernement

Article 112 - La motion de censure

Proposition rédactionnelle :

« (2) La motion de censure n'est recevable que si les parlementaires qui l'ont déposée proposent un candidat aux fonctions de Premier ministre. »

47. Il est tout à fait opportun de prévoir dans le nouveau texte qu'une motion de censure n'est admissible qu'à la condition que les parlementaires en ayant eu l'initiative proposent un candidat à la fonction de Premier ministre.

48. Cela évite la Constitution d'oppositions gouvernementales exclusivement négatives qui ne s'entendent sur rien, sauf sur le renvoi du gouvernement en place. Par ailleurs, il est indispensable – comme le fait le nouveau texte proposé – que le candidat aux fonctions de Premier ministre ne soit pas *ipso facto* désigné à ce poste par le vote positif de la motion de censure. Il faut absolument qu'il soit officiellement élu par un vote de confiance du Parlement. La nouvelle formule peut contribuer à la stabilité du système politique.

Article 114 - La délégation législative

49. Le nouveau texte proposé, relatif aux situations exceptionnelles, s'intègre difficilement dans un article consacré à « la délégation législative ».

50. Il ne s'agit aucunement ici d'une quelconque délégation faite par le Parlement au gouvernement mais d'un pouvoir autonome, donné au gouvernement, d'adopter « en situations exceptionnelles déterminées par l'existence d'un danger public imminent », des ordonnances d'urgence pour établir les mesures absolument nécessaires en vue de l'élaboration de ce danger.

51. A l'issue de la période de transition qui a commencé en 1991, il y a lieu de restreindre aussi efficacement que possible les ordonnances d'urgence. L'autorité législative (séparation des pouvoirs) appartient au Parlement (art. 58.1).

52. Or, malgré l'effort pour arriver à une délimitation plus rigoureuse du régime juridique des ordonnances d'urgence, la formule proposée dans la réforme constitutionnelle de l'article 114.4 n'est pas tout à fait satisfaisante. D'abord ? les circonstances de la réalité qui peuvent permettre l'adoption d'une ordonnance d'urgence sont définies d'une manière très proche des états exceptionnels de l'article 49: "Situations exceptionnelles déterminées par l'existence d'un danger public imminent". Il y a, donc, une confusion entre ordonnance d'urgence et situation exceptionnelle. Il faut observer à ce propos que les Constitutions qui accordent au Gouvernement la possibilité d'édicter des ordonnances d'urgence séparent cet instrument normatif des états exceptionnels. On parle de situation d'extraordinaire et urgente nécessité (art. 77 de la Constitution italienne et 86 de la Constitution espagnole), interprétée par la jurisprudence constitutionnelle comme situation d'urgence normative. En d'autres termes, si l'on veut accorder au Gouvernement la faculté d'approuver des ordonnances d'urgence, il ne faut pas qu'il y ait un danger public imminent. D'autre part et en même temps, il faut limiter d'une manière précise les matières qui peuvent être réglées par les ordonnances d'urgence. Dans ce sens, on devrait clarifier sans équivoque si l'exception du domaine des lois organiques - établie dans l'article 114.1 par rapport aux ordonnances normales - est appliquée aussi aux ordonnances d'urgence et éventuellement introduire d'autres limites matérielles aux ordonnances d'urgence. A titre d'exemple, on peut citer l'article 86 de la Constitution espagnole, où l'on signale que les décrets-loi ne peuvent pas affecter le régime des institutions fondamentales de l'Etat, les droits et les devoirs des citoyens, les communautés autonomes et le droit électoral.

53. Le même article nouveau prévoit que de telles ordonnances d'urgence n'entreront en vigueur qu'après leur dépôt auprès de la chambre compétente qui devra les approuver dans un délai maximum de 30 jours. Passé ce délai, elles seront réputées rejetées.

54. Comment concilier l'urgence nécessaire de ces ordonnances prises dans des conditions de crise dramatiques, avec la lourdeur d'une telle procédure d'approbation ?

CHAPITRE VI : L'autorité judiciaire

Section 1 - Les instances judiciaires

Article 123 - L'exercice de la justice

55. Nouveau texte proposé : « Il est interdit aux magistrats d'interpréter et appliquer la loi selon les intérêts des partis politiques.

56. Ce texte est (comme il apparaît dans la traduction française) loin d'être clair. Quelle est la situation quand les intérêts des partis politiques sont conformes à une interprétation correcte ? Il existe, aussi, beaucoup d'autres possibilités d'influences d'une part et de partialité et de dépendance des juges. D'autre part, de tels textes pourraient, peut-être, figurer dans un code de procédure ou autre à effet immédiat pour les parties.

Article 124 nouveau par. 1 et article 151 nouveau par. 3 et 4 (dispositions transitoires) - Le statut des juges

57. L'abrogation de la règle de la nomination des juges de la Cour suprême pour une période de six ans (qui est renouvelable) doit être saluée. Tout renouvellement possible d'un mandat pourrait porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité des juges.

58. Les nouveaux par. 3 et 4 de l'article 151 sont interprétés en ce sens que les compétences de l'ancien Conseil Supérieur de la Magistrature de proposer (art. 133) dans la période transitoire les nouveaux juges de la Haute Cour de Cassation et de Justice et le procureur général auprès de cette instance ne sont pas affectées par la clause transitoire.

Section 2 - Le Ministère public

Article 130 - Le rôle du Ministère public

59. La détermination précise de ce que doit être un Parquet et de son rôle est une question infiniment complexe.

60. Si les magistrats qui jugent (magistrats du siège) doivent être placés dans une situation statutaire de totale indépendance, il n'en est pas nécessairement de même pour les magistrats du Parquet.

61. Qu'on le veuille ou non, la politique judiciaire - pénale et civile - d'un pays est déterminée, dans un contexte démocratique, par le gouvernement, émanation de la majorité parlementaire. Cette politique doit être exécutée par des agents du gouvernement : ce sont les magistrats du Parquet.

62. L'exécution d'une politique ne suppose point pour autant l'existence d'ordres précis donnés personnellement aux procureurs dans telle ou telle affaire. Chaque procureur reste libre de sa décision, mais dans le cadre de circulaires ministérielles fixant les grandes orientations de la politique judiciaire du pays. Il ne saurait y avoir, dans un pays donné, plusieurs politiques pénales au gré des opinions et croyances des procureurs. Il doit n'y en avoir qu'une seule. Toutefois, dans l'appréciation d'une telle politique appliquée à chaque affaire, chaque procureur doit être indépendant.

Section 3 - Le Conseil supérieur de la Magistrature

Article 133 - Les attributions

63. Cet organisme doit assurer la nomination, la carrière et la discipline de l'ensemble des magistrats.

64. Qu'il comprenne deux formations distinctes selon qu'il s'agit de traiter des magistrats du siège ou de ceux du Parquet, cela semble tout à fait naturel. Et l'on peut concevoir de nombreuses façons d'en assurer une composition satisfaisante. Il n'y a pas de modèle idéal, mais dans l'arsenal des techniques juridiques de désignation, chaque Etat peut trouver celle qui lui convient.

65. L'essentiel consiste pour tous à adopter un système de composition qui allie harmonieusement deux impératifs : ne pas céder au corporatisme et ne pas politiser l'institution.

66. Pour éviter le corporatisme, il ne faut pas qu'à eux seuls, les membres du Conseil supérieur de la Magistrature élus par leurs pairs pèsent d'un poids déterminant. Il faut que leur présence soit utilement contrebalancée par celle de la société civile (avocats, professeurs de droit, conseils juridiques, universitaires ou scientifiques de toute discipline...).

67. Pour éviter la politisation, il convient que le pouvoir politique ne soit maître ni des nominations, ni des avancements de carrière, ni de sanctions éventuelles.

68. Le droit offre toute une gamme de procédures parfaitement aptes à parvenir à cet objectif, par exemple par l'exigence que les nominations ou avancements ne puissent se faire que sur « proposition » ou après « avis conforme » du Conseil supérieur de la Magistrature.

69. Il n'est point pour autant indispensable d'interdire au Président de la République ou au ministre de la Justice de faire partie de ce Conseil. Ils y ont tout naturellement leur place.

70. Dans de nombreuses Constitutions, le Président de la République se voit investi de la mission d'assister l'indépendance du Conseil de la Magistrature, qui, précisément, doit l'aider dans cette tâche.

71. Quant au ministre de la Justice, c'est son administration qui « gère » la justice, qui détient tous les dossiers des candidats, qui assure le déroulement de leur carrière... qui, en bref, est la seule capable, à chaque mouvement de carrière dans le corps de la magistrature, de présenter au Conseil le nom des magistrats qui, statutairement, remplissent les conditions requises pour accéder à tel ou tel poste. Comment pourrait-il ne pas siéger, comme Vice-président, aux côtés du chef de l'Etat, dans un tel Conseil ?

TITRE V : La Cour constitutionnelle

Article 144 - Les attributions

Nouvelle lettre a¹ :

72. Pourquoi réserver le déclenchement du contrôle de constitutionnalité des traités au seul sénat ? Puisqu'un traité doit recevoir l'autorisation de ratification des deux assemblées (art. 11.2 de la Constitution), il paraît normal de donner le droit de saisir la Cour constitutionnelle aux présidents de chaque assemblée (ou à une fraction des députés ou des sénateurs), et puisqu'un traité est conclu par le Président (article 91.1 de la Constitution), il ne semble pas inutile qu'il puisse, ainsi que le Premier Ministre (qui donnera effet au traité), saisir la Cour constitutionnelle de la question de la compatibilité d'un traité international avec la Constitution.

73. La Constitution ne dit pas directement¹ quel est le sort d'un traité dont la Cour constitutionnelle a reconnu l'incompatibilité avec la Constitution. Il semble qu'une option puisse alors s'ouvrir :

- soit on entend autoriser la ratification d'un tel accord : une révision préalable de la Constitution sera nécessaire : pourquoi ne pas le dire expressément ?
- soit la déclaration d'inconstitutionnalité de l'accord conduit à sa non-ratification, faute de vouloir (ou de pouvoir) réviser la Constitution, quitte à entraîner une mise en jeu de la responsabilité internationale de la Roumanie à l'égard d'une autre partie contractante.

74. La Constitution éclairera le sort des traités dont la constitutionnalité aura été reconnue, car il est aussi proposé de modifier ainsi l'article 145.1 : « (...) Le traité ou l'accord international dont la constitutionnalité a été constatée conformément à l'article 144 a¹ ne peut pas faire l'objet d'une objection d'inconstitutionnalité. » Cela signifie que l'on ne peut *a posteriori* saisir à nouveau la Cour constitutionnelle d'un recours ultérieur dirigé contre un traité dont la conformité à la Constitution a été constatée. La présomption de conformité à la Constitution est absolue et irréfragable (*juris et de jure*) : c'est une bonne chose pour la sécurité juridique des transactions internationales. Mais cela ne renseigne pas sur le sort des traités reconnus non conformes à la Constitution.

Nouvelle lettre c¹ :

75. La nouvelle compétence de la Cour constitutionnelle (de connaître des conflits entre les autorités) est à saluer. Elle renforce l'Etat de droit et contribue au bon fonctionnement du système politique.

Article 145 - Les décisions de la Cour constitutionnelle

76. Il est conseillé de remplacer, dans l'article 145 nouveau par. 2, le terme « citoyens » par « personnes physiques », de biffer le mot « autres » et de modifier partiellement l'ordre des destinataires. Le texte pourrait se lire ainsi : « pour toutes les autorités publiques et les personnes physiques ou morales ».

NOUVEAU TITRE V¹ : L'intégration dans l'Union européenne

77. La formule proposée par l'article 145¹, en particulier dans la deuxième variante, comporte quatre éléments principaux:

- Une disposition concernant d'une manière expresse l'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne.

¹ La Constitution éclairera le sort des traités dont la constitutionnalité aura été reconnue, car il est aussi proposé de modifier ainsi l'article 145¹ : « (...) Le traité ou l'accord international dont la constitutionnalité a été constatée conformément à l'article 144 lettre a¹ ne peut pas faire l'objet d'une objection d'inconstitutionnalité. » Cela signifie que l'on ne peut *a posteriori* saisir à nouveau la Cour constitutionnelle d'un recours ultérieur dirigé contre un traité dont la conformité à la Constitution a été constatée. La présomption de conformité à la Constitution est absolue et irréfragable (*juris et de jure*) : c'est une bonne chose pour la sécurité juridique des transactions internationales. Mais cela ne renseigne pas sur le sort des traités reconnus non conformes à la Constitution.

- Une disposition qui ne vise explicitement que l'adhésion.
- Une procédure d'adhésion avec une loi adoptée à une majorité de deux tiers de chaque Chambre.
- La priorité des dispositions des traités constitutifs de l'UE par rapport aux dispositions contraires de la Constitution et des autres réglementations internes.

78. En ce qui concerne l'expression "l'exercice en commun de certains attributs de la souveraineté" (première variante de l'article 145¹) et la majorité qualifiée pour l'adoption de la loi d'adhésion, il faut souligner qu'il s'agit de solutions rencontrées dans différents textes constitutionnels des Etats européens et qui ne posent pas de problèmes.

79. Néanmoins, il y aurait avantage à remplacer le terme d'« attributs de souveraineté » par celui de « compétence ». Ce second terme est à la fois plus neutre politiquement et plus précis juridiquement. Si on peut transférer des attributs de souveraineté, cela n'indique-t-il pas que la souveraineté est divisible² ? Ce que permet l'entrée d'un pays dans l'Union, c'est de participer à l'exercice en commun³ de certaines compétences qui ont été soit attribuées par les Etats dans le chef de l'Union et de la Communauté européenne, soit transférées⁴ par eux. Il est donc suggéré de rédiger ainsi l'article 145¹.1 :

« L'adhésion de la Roumanie aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, aux fins d'exercer en commun avec les autres Etats membres les compétences établies par ces traités, est subordonnée à l'adoption d'une loi votée à la majorité des 2/3 des membres de chaque assemblée. »

80. Ce texte ne concernerait que la loi d'adhésion elle-même. Cela implique deux inconvénients. D'une part, bien que la formule de la disposition expresse concernant l'UE ait été adoptée par quelques pays européens, il faut reconnaître que cette solution ne permet pas le transfert d'attributs de la souveraineté en faveur d'autres organisations internationales ou supranationales. D'autre part, si la disposition constitutionnelle ne mentionne que "l'adhésion", les éventuelles modifications futures des traités de l'UE relatives aux compétences des institutions européennes vont exiger une nouvelle révision de la Constitution de la Roumanie. Or, des transferts successifs de compétences se produiront nécessairement, après l'adhésion, au fur et à mesure de la construction de l'Europe. Dans ce dernier cas, on peut imaginer une solution, tout à fait contestable compte tenu de la portée de la matière, qui serait d'approuver les traités de modification des traités constitutifs à travers la procédure ordinaire sans majorité qualifiée. Une autre solution serait de prévoir qu'à chaque

² Certes, l'article 23 de la Loi fondamentale allemande et l'article 9.2 de la Constitution autrichienne utilisent l'expression « Hoheitsrechte » = droits de souveraineté, qui est proche de celle d'« attributs de souveraineté ». La notion de « limitations de souveraineté » est employée par le Préambule de la Constitution française de 1946, dont le Conseil constitutionnel a reconnu par la décision du 16 juillet 1971 la pleine valeur constitutionnelle, ainsi que par l'article 11 de la Constitution italienne. La notion de « restrictions à l'exercice de la souveraineté nationale » est utilisée par l'article 28.3 de la Constitution hellénique.

³ L'expression « exercer en commun certaines de leurs compétences » se trouve à l'article 88.1 de la Constitution française. L'article 7.6 de la Constitution du Portugal parle de : « (...) l'exercice en commun des pouvoirs nécessaires à la construction de l'Union européenne. »

⁴ L'expression « transfert de compétences » se trouve à l'article 93 de la Constitution espagnole et à l'article 88.2 de la Constitution française ; selon l'article 92 de la Constitution des Pays-Bas, « des compétences législatives, administratives et judiciaires peuvent être conférées par un traité, ou en vertu d'un traité, à des organisations de droit international public (...) ».

avancée européenne réalisant, au profit des organes européens, des transferts de compétences d'Etats membres, une loi nouvelle d'autorisation devra intervenir selon les mêmes modalités. On peut enfin suggérer une solution, adoptée aussi par plusieurs pays européens, qui est plus ouverte et plus flexible et qui établit l'autorisation générique pour conclure des traités concernant le transfert de l'exercice des attributions de l'Etat en faveur d'une organisation internationale ou supranationale. Tout de même, si l'on veut garder un article consacré uniquement à l'UE, il faudrait le rédiger d'une manière qui permette d'intégrer l'adhésion et les modifications des traités constitutifs. Dans cette dernière hypothèse, un article à caractère plus général, comme l'article 24 de la loi Fondamentale de la RFA, serait également nécessaire pour la conclusion d'autres traités avec transferts de souveraineté (OTAN, Eurocontrol).

81. A propos de la disposition sur la priorité des traités constitutifs par rapport aux dispositions contraires de la Constitution et du droit interne, on peut faire quelques remarques. D'abord, il faut signaler que la problématique des principes d'articulation entre le droit communautaire et le droit interne n'est pas à proprement parler un objet du droit constitutionnel interne, mais plutôt du droit européen. Deuxièmement, d'accord avec les principes du droit communautaire établis surtout par la jurisprudence de la CJCE, on peut observer que la priorité ou la primauté du droit européen ne s'applique pas uniquement aux traités constitutifs mais aussi à l'ensemble du droit communautaire et, par conséquent, l'article 145¹.2 serait incomplet ou insuffisant. Troisièmement, on pourrait considérer que l'article 145¹.2 élève au rang constitutionnel interne le droit communautaire originaire et cela n'a pas été introduit jusqu'à présent par aucune Constitution des pays membres de l'UE, en particulier du fait des problèmes qui en découleraient vraisemblablement dans le contrôle de constitutionnalité. En effet, les traités constitutifs et les Constitutions internes n'ont pas les mêmes caractéristiques ni le même objet. Adopter une disposition comme celle de l'article 145¹.2 conduirait à ne plus pouvoir exercer un contrôle de constitutionnalité sur les révisions ultérieures des traités communautaires. En fait, il est très difficile ou presque impossible, de réduire les différentes formes de l'efficacité du droit européen à une simple déclaration constitutionnelle.

82. Par contre, il ne serait pas inutile que la Constitution consacre la primauté du droit communautaire sur la loi, spécialement la loi ultérieure, car les principales difficultés que les juridictions des Etats membres ont pu connaître ont été celles posées par l'existence d'une loi ultérieure contraire au droit communautaire.

83. Dès lors, on peut se demander s'il est indispensable d'indiquer dans la Constitution elle-même le principe de primauté du droit communautaire (originaire et dérivé) sur le droit national, y compris sur la Constitution. Il faut observer qu'aucun Etat membre actuel de l'Union n'a dans sa Constitution un article analogue. La Constitution de la Roumanie contient déjà une disposition sur les rapports du droit international conventionnel et du droit interne (l'art. 11) : or le droit communautaire, même s'il présente des spécificités, demeure un droit fondé sur des traités et issu de traités. Ce n'est que si on parvenait, dans un avenir encore indéterminé, à élaborer un acte constitutionnel européen, qu'il serait opportun de signaler, mais dans ce texte-là, la primauté du droit communautaire à l'égard de la Constitution d'un Etat membre.

84. De plus, la variante du projet indique que la priorité (primauté) du droit communautaire s'effectue : « dans les conditions établies par l'acte d'adhésion ». Mais l'objet de l'acte d'adhésion est d'établir les conditions particulières, au regard des traités constitutifs

de l'Union et des Communautés européennes, de l'accession d'un Etat candidat au statut de membre de l'Union : il n'y a pas d'exemple, à notre connaissance, d'un acte d'adhésion qui ait contenu une prescription sur l'autorité du droit communautaire à l'égard de la Constitution du nouvel Etat membre. Si l'on voulait inscrire le principe de primauté, ce serait plutôt dans le droit originaire, le traité, qu'il conviendrait de le faire⁵.

85. On constate aussi deux absences importantes dans les dispositions de l'article 145¹. D'une part, une règle relative aux institutions roumaines (Gouvernement et Parlement) responsables d'assurer le respect et l'observation de tout le droit communautaire en Roumanie (voyez, par exemple, l'article 93 de la Constitution espagnole). D'autre part, la participation du Parlement, aux côtés du Gouvernement, dans le processus de détermination de la politique européenne de la Roumanie. Le nouvel article 23 de la Constitution de l'Allemagne est une bonne solution juridique pour régler la nécessaire participation parlementaire dans la phase ascendante des décisions politiques dans les affaires européennes.

86. Finalement, il faut signaler que, si la révision constitutionnelle a comme objectif principal l'adéquation aux exigences du droit européen, il faudrait par cohérence introduire quelques modifications aux articles 16, 34 et 35 de la Constitution dans le but de rendre possible aux citoyens de l'Union européenne résidant en Roumanie l'exercice du droit de suffrage actif et passif aux élections municipales et aux élections au Parlement de Strasbourg en conformité avec les dispositions du Traité de l'UE de 1992. A propos de ce point, on peut, à juste titre, penser que le problème est réglé par la priorité accordée aux traités constitutifs par rapport aux dispositions contraires de la Constitution dans la proposition de réforme constitutionnelle (art. 145.2). Tout de même, il est souhaitable que l'exercice par les étrangers d'un droit politique aussi important que le droit de participation politique, soit reconnu explicitement et avec toutes les garanties.

Note annexe concernant certains autres problèmes évoqués lors de la visite des 18-19 mars 2002 à Bucarest

1. Faut-il revenir sur l'élection du Président de la Roumanie au suffrage universel ?

87. La modification du mode d'élection du Président est évoquée de manière discrète par le texte du gouvernement, mais correspond à une demande du parti libéral : il s'agit de marquer plus clairement le caractère parlementaire du régime, en revenant sur l'élection au suffrage universel direct du Président et en le faisant désigner par les chambres.

⁵ On notera que l'article 2 du protocole sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam, précise que l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité : « (...) ne porte pas atteinte aux principes mis au point par la Cour de justice en ce qui concerne la relation entre le droit national et le droit communautaire (...) ». On peut considérer que cette mention vaut inscription dans le droit originaire du principe de primauté (comme de celui d'effet direct), tel que formulé par la Cour. (Cf. l'article 311, ex. 239 T CE : « Les protocoles qui, du commun accord des Etats membres, seront annexés au présent traité en font partie intégrante. »)

88. C'est un problème essentiellement politique qui concerne avant tout les Roumains et l'équilibre qu'ils veulent réaliser dans leur Constitution. On se bornera ici à deux remarques d'ordre général :

- a. L'élection du chef de l'Etat au suffrage universel lui confère nécessairement une légitimité et une importance essentielles dans l'Etat. Elu sur un programme, il devra s'efforcer de le réaliser et donc, il faudra qu'il ait les moyens constitutionnels pour le faire. On n'élit pas au suffrage universel un Président de la République si l'on souhaite seulement le confiner dans un rôle de simple représentation. Il faut savoir donc si les Roumains veulent avoir un Président fort ou faible.
- b. Il est toujours difficile, politiquement, de reprendre au peuple un pouvoir qui lui a été donné. On voit mal les citoyens d'un pays auxquels on a donné le droit d'élire, eux-mêmes, directement, au suffrage universel, leur Président, accepter de renoncer à une telle prérogative.

2. Faut-il ou non conserver le Sénat ?

89. Le problème de la seconde chambre est toujours délicat à trancher dans le cadre de démocraties unitaires. Si, en effet, l'existence d'une seconde chambre peut parfaitement se concevoir dans un Etat fédéral (le Sénat représente alors également les Etats fédérés) ou dans une monarchie parlementaire (la seconde chambre, aristocratique, regroupe les notables et les célébrités du pays), il est plus difficile de démontrer son utilité dans le cadre d'un Etat unitaire.

90. Sa justification est alors, ici, dans une meilleure confection de la loi ou dans un meilleur équilibre au sein du législatif. On dit volontiers, en France, que le Sénat est « la sagesse de la République ». Chambre plus âgée, plus pondérée, moins sujette que l'autre, aux excès...

91. On pourrait parfaitement concevoir en Roumanie que, par un égal partage des champs respectifs de leurs compétences, chaque Chambre soit « la sagesse de l'autre ».

92. De l'avis de la Commission, le régime parlementaire fonctionne mieux – l'Histoire le démontre aisément – avec deux chambres qu'avec une seule.

93. Il faut néanmoins prendre garde – pour éviter le blocage du processus législatif ou du mécanisme de révision constitutionnelle – que le dernier mot soit toujours donné à la Chambre basse. Car il ne faudrait pas que, par une sorte de droit de veto qui lui serait conféré, le Sénat en vienne à contrecarrer l'action du gouvernement et de l'Assemblée.

94. Sur l'extradition, on fera deux remarques :

- 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.

95. A cet égard, on ne peut qu'approuver la proposition roumaine de révision de la Constitution qui dispose (art. 19) que « l'extradition des citoyens roumains ne peut être approuvée que sur la base des traités internationaux auxquels la Roumanie est partie, dans les conditions prévues par la loi et à titre de réciprocité ».

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