



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 13 septembre 2007

CDL(2007)076*

Avis n° 420 / 2007

Fr. seul.

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

**OBSERVATIONS
SUR LA CONSTITUTION
DE LA FINLANDE**

par

M. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE (membre, France)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

*Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.
<http://venice.coe.int>*

1. Cet avis sera centré sur 3 points :

- la nature du régime instauré par la Constitution du 11 juin 1999 ;
- les conséquences qui en résultent sur deux des points soulevés par la note du 12 mars 2007 du ministère de la justice : l'élection du Président de la République ; la procédure de décision en matière de politique étrangère.
- l'articulation du domaine de la loi et du règlement et le contrôle de constitutionnalité.

1. La nature du régime institué par la Constitution du 11 juin 1990.

1.1. C'est clairement un régime parlementaire que l'on peut même qualifier de régime d'assemblée.

2. La Constitution est, sur ce point, très claire :

- aux termes de l'article 2 : « L'autorité de l'État en Finlande appartient au peuple, qui est représenté par le Parlement » ;
- le premier chapitre après le chapitre 1 relatif aux fondements du régime étatique et le chapitre 2 relatif aux droits fondamentaux est un chapitre consacré au Parlement ;
- aux termes de l'article 39, les députés ont un droit d'initiative budgétaire leur permettant de proposer des dépenses nouvelles, ce qui est relativement rare dans les régimes parlementaires contemporains ;
- l'article 43 permet à tout groupe de 20 députés d'interpeller à tout moment le Gouvernement ou un ministre sur une affaire relevant de leur compétence. Cette procédure d'interpellation se termine par un vote qui peut entraîner la chute du Gouvernement. Cette procédure d'interpellation est caractéristique du régime d'assemblée (cf. l'expérience de la IV^e République française) ;
- aux termes de l'article 61, c'est le Parlement qui désigne le Premier Ministre et non le Président de la République. Cette désignation intervient en deux temps :

. avant qu'il ne soit procédé à l'élection du Premier Ministre, les groupes parlementaires négocient le programme gouvernemental et la composition du gouvernement : le Président de la République se borne à communiquer au Parlement le nom du candidat au poste de Premier Ministre ;

. le candidat doit ensuite être élu Premier Ministre en recueillant plus de la moitié des suffrages exprimés lors d'une élection au scrutin public.

3. Le Premier Ministre élu est ensuite nommé par le Président de la République.

- aux termes de l'article 90, le Parlement exerce un contrôle poussé sur la gestion des finances de l'État ; il dispose à cet effet d'un organe indépendant, l'Inspection des finances de l'État.

1.2. Les pouvoirs du Président de la République sont trop limités pour pouvoir parler, comme en France par exemple, de régime semi-présidentiel.

4. Certes le Président de la République présente trois caractéristiques qui le rapprochent d'un régime semi-présidentiel :

- le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans, plus long que celui du Parlement (quatre ans), selon un mode de scrutin identique à celui de la France (nécessité d'une majorité absolue au premier tour de scrutin ; si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue au premier tour, seuls les deux candidats arrivés en tête participent au second tour) ;
- le Président de la République est irresponsable sur le plan politique en dehors des cas de trahison, de haute trahison et de crime contre l'humanité (article 113) ;

- le Président de la République nomme un certain nombre de hauts fonctionnaires (article 126), les juges (article 102) et les officiers (article 128).

5. Mais les pouvoirs du président sont très limités :

- le Président de la République ne peut, en vertu de l'article 58, prendre une décision que sur la base d'une proposition du Gouvernement : il ne peut pas modifier cette proposition mais seulement l'approuver ou la renvoyer au Gouvernement qui est alors seul juge de la suite réservée à cette affaire ;

- les seuls pouvoirs que le Président de la République peut exercer sans proposition du gouvernement (que l'on peut rapprocher des pouvoirs que le Président de la République française peut exercer sans contreseing du Premier Ministre et des ministres responsables) appartiennent en réalité au Parlement ou au Premier Ministre :

. la nomination du Gouvernement et des ministres : comme on l'a vu, le Premier Ministre est choisi et élu par le Parlement ; les ministres sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre ;

. l'organisation d'élections législatives anticipées : en vertu de l'article 26, le Président de la République ne peut organiser des élections législatives anticipées que sur proposition motivée du Premier Ministre après audition des groupes parlementaires ;

. reste uniquement la grâce présidentielle qu'il exerce après avis de la Cour Suprême (article 105), certaines mesures individuelles relatives aux personnes privées (dans des conditions prévues par la loi) et certaines décisions relatives aux îles Aland ;

- C'est le Premier Ministre qui préside le Conseil des ministres et non le Président de la République (article 66) ;

- La procédure de sanction des lois prévue par l'article 77 permet seulement au Président de soumettre pour avis à la Cour Suprême ou à la Cour administrative suprême une loi votée par le Parlement. Le Président ne peut pas s'opposer à l'entrée en vigueur d'une loi : si celle-ci est votée à nouveau à la majorité simple par le Parlement, elle entre en vigueur sans sanction.

- Si le Président de la République est Chef des armées et nomme les officiers (article 128), l'article 58 précise expressément que les décisions relatives au commandement militaire sont arrêtées par le Président de la République conjointement avec le ministre de la défense.

1.3. Dans la mesure où le principal objectif de la réforme constitutionnelle de 1999 était de renforcer le caractère parlementaire du régime, on peut dire que ce résultat a été largement atteint :

- l'élection du Premier Ministre et la formation du Gouvernement par le Parlement relèvent plus du régime d'assemblée que du régime parlementaire;

- les pouvoirs du Parlement ont été largement renforcés tant dans le domaine législatif que dans le domaine international et européen ;

- le rôle du Premier Ministre et du Gouvernement a été renforcé vis-à-vis des pouvoirs du Président de la République qui sont très limités.

2. C'est à la lumière de ces considérations générales qu'il convient d'examiner deux des problèmes soulevés par le ministère de la Justice dans sa note du 12 mars 2007.

2.1. Election du Président de la République.

6. Sur le plan historique, le Président de la République était élu à l'origine par le Parlement. Il a été ensuite élu au suffrage universel indirect par un collège de grands électeurs. Depuis 1991, il est élu au suffrage universel direct.

7. La question posée par le ministère de la justice est de savoir si la réduction des pouvoirs du Président de la République par la nouvelle Constitution ne doit pas conduire à remettre en cause cette élection au suffrage universel direct.

8. Cette question appelle, à mes yeux, une réponse négative pour trois raisons :

- L'expérience prouve qu'il est très difficile, pour ne pas dire impossible, de revenir sur une élection au suffrage universel direct. Comment expliquer aux citoyens finlandais, qui élisent depuis 1991 leur Président de la République, qu'on va leur retirer ce pouvoir ? Qui prendra la responsabilité politique d'une telle démarche ?

L'exemple de la France est à cet égard éclairant : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, voulue par le général de Gaulle en 1962, a donné lieu à de très fortes oppositions. La majorité de la classe politique et notamment l'opposition de gauche était très hostile à cette réforme. Pourtant, lorsqu'elle est revenue au pouvoir en 1981, la gauche et notamment le Président Mitterrand, qui avait pourtant dénoncé « un coup d'Etat permanent », n'a jamais remis en cause cette élection.

- Le droit comparé offre d'autres exemples d'un Président de la République élu au suffrage universel direct et doté de pouvoirs faibles : l'Autriche, l'Islande et l'Irlande sont également des régimes parlementaires où le Président de la République, doté de pouvoirs faibles, est élu au suffrage universel.

- Dans la mesure où l'un des objectifs de la nouvelle Constitution était d'actualiser et de fusionner les textes constitutionnels antérieurs, sans rupture avec la tradition constitutionnelle de la Finlande, il semble opportun de conserver un Président de la République élu au suffrage universel pour un mandat de six ans, déconnecté de l'élection du Parlement tous les quatre ans, et qui, même s'il n'a plus que des pouvoirs restreints, peut jouer un rôle d'arbitrage et de garant de la Constitution en cas de crise politique. C'est, à mon avis, un gage à la fois de continuité et de flexibilité des institutions.

2.2. Le processus de décision en matière de politique étrangère.

9. L'article 93 de la Constitution pose deux principes :

- le Président de la République, en collaboration avec le Gouvernement, dirige la politique étrangère de la Finlande ;

- le Gouvernement est chargé de la préparation au niveau national des décisions prises au sein de l'Union Européenne et décide des mesures prises par la Finlande qui y sont liées.

10. Ces deux principes peuvent être difficiles à concilier dans la mesure où l'Union Européenne est aujourd'hui compétente en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Le problème n'est pas propre à la Finlande : il est intéressant de constater qu'en France, durant les différentes périodes de cohabitation entre un Président et un Gouvernement issu d'une majorité différente de celle ayant élu le président (en 1986 -- 88 ; 1993 -- 95 ; 1997 -- 2002) les principales sources de conflit entre le Président de la République et le Gouvernement ont concerné les affaires européennes. Celles-ci relèvent, en effet, à la fois de la politique intérieure et de la politique extérieure.

11. La seule solution possible est, comme le suggère l'avis 54/2005 de la commission constitutionnelle du Parlement Finlandais, d'instituer une bonne coopération entre le Président de la République et le Gouvernement sur toutes les questions qui relèvent de la politique étrangère ou de la défense. À cet égard, la meilleure formule est de créer une structure -- Comité est interministériel de politique étrangère et de sécurité, Conseil de défense... -- réunissant à la fois le Premier Ministre, les ministres compétents (ministre des affaires étrangères, ministre de l'intérieur, ministre de la défense) et le Président de la République. Cette structure aurait une compétence générale en matière de politique étrangère. Elle

assurera ainsi la mise en oeuvre de la collaboration prévue par l'article 93, premier alinéa, de la Constitution. Elle aurait également compétence pour examiner toutes les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne.

3. L'articulation du domaine de la loi et du règlement et le contrôle de constitutionnalité

3.1. La Constitution définit de façon très extensive le domaine de la loi :

- de nombreux articles de la Constitution renvoient à la loi le soin de les compléter dans toute une série de domaines ;
- en outre, l'article 80 définit un domaine de la loi : « Doivent... faire l'objet d'une loi les principes régissant les droits et obligations des individus, ainsi que les questions qui autrement, en vertu de la Constitution, relèvent du domaine de la loi. » ;
- la Constitution ne reconnaît pas un pouvoir réglementaire autonome au Gouvernement mais seulement un pouvoir réglementaire délégué : c'est seulement si une loi l'y a habilité et dans les limites fixées par cette habilitation que le Gouvernement peut intervenir par décret.

12. Une telle situation peut comporter à terme des inconvénients pour l'efficacité de l'action administrative. Si la loi entre dans trop de détails, il faut, chaque fois qu'on veut modifier un point, faire voter une loi, ce qui est une procédure lourde et longue. Pour prendre un exemple célèbre, en France, sous la IV^e république, une loi avait fixé le nombre des boudets dans les haras nationaux. Une telle situation peut être préjudiciable à terme tant pour l'exécutif, privé de toute possibilité d'agir vite, que pour le Parlement, encombré de mesures mineures.

13. Il conviendrait donc de mener une évaluation approfondie de la répartition actuelle du domaine de la loi et du règlement, sous l'empire de la nouvelle Constitution, afin de vérifier qu'elle ne comporte pas de tels risques. Si tel n'était pas le cas, il conviendrait que la commission constitutionnelle du Parlement veille à ce que les différentes lois qu'elle examine renvoient bien à des décrets leurs modalités d'application.

3.2. La nouvelle Constitution consacre deux formes de contrôle de constitutionnalité :

- d'une part, elle consacre expressément un contrôle abstrait *a priori* par la commission constitutionnelle dans le cadre de la procédure législative, qui existait déjà. Aux termes de l'article 74 : « Il appartient à la commission constitutionnelle de donner un avis sur la constitutionnalité des projets de textes de loi et autre affaires soumis à son examen » ;
- d'autre part, elle a créé un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* par les tribunaux qui est limité aux inconstitutionnalités manifestes. Aux termes de l'article 106 : « Toute juridiction est tenue d'accorder la primauté à la Constitution, si l'application d'une disposition d'une loi au cas soumis à son examen est en évidente contradiction avec la Constitution. »

14. La combinaison de ces deux formes de contrôle, l'un traditionnel, l'autre nouveau, me paraît offrir aux citoyens finlandais des garanties réelles quant au respect des droits et des libertés. Dans ces conditions, la création d'une Cour constitutionnelle ne paraît pas nécessaire. J'ai été, à cet égard, tout à fait convaincu par la démonstration de Tuula Majuri figurant au dossier.