

## **BREF APERÇU CONSTITUTIONNALISTE SUR LE PROJET DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION DE LA ROUMANIE**

**Mircea CRISTE\***

**RESUME :** *À moins d'une décennie après sa révision, la jeune Constitution roumaine est à nouveau dans la situation d'une redoute assaillie par des politiciens qui veulent la réécrire profondément. De la réforme des institutions fondamentales et jusqu'au réaménagement des rapports de force entre autorités, toutes se retrouvent dans le projet de révision et reflètent une nouvelle conception constitutionnaliste.*

*La Roumanie de 2011 rappelle étonnamment la France de 1958, l'évolution des événements ayant le caractère d'une campagne militaire dans laquelle la tonalité est donnée par un tambour major.*

*Même si nous doutons que cette approche aura une finalité, les propositions du projet de révision méritent une analyse, aussi brève qu'elle soit, à fin de comprendre ce qui dérange dans le contenu actuel de la Constitution roumaine et de quels changements doit-elle être protégé.*

**MOTS-CLES:** *constitution, révision constitutionnelle, parlement, Président de la République.*

**JEL CODE :** *K 10*

La Constitution de 1991 de la Roumanie a soulevé peu après son adoption toute une série de critiques et de propositions de modification. Imposée par l'intégration de la Roumanie dans les structures euro-atlantiques, la révision de 2003 n'était pas arrivée à étouffer les discussions, parfois enflammés, sur la nécessité de continuer l'œuvre de révision constitutionnelle. Récemment, la flamme a été rallumée par le Président même, qui, le 1<sup>er</sup> juin 2011, le jour où presque tout est permis et pardonné aux petits enfants, avait lancé un projet de révision constitutionnelle.

Dans un bref mais suffisant aperçu, nous essayons d'analyser cette *pierr* jetée, avant que la rivière se trouble et diminue sa splendeur.

Déjà annoncé depuis quelques années, le projet de révision de la Constitution a été clairement façonné par un référendum qui a assaisonné et épicé les élections

---

\* Professeur à l'Université de l'Ouest de Timișoara, ROUMANIE.

présidentielles de 2009 et arrivera apothéotique à son terme, selon l'initiateur, à l'occasion des élections locales de 2012<sup>1</sup>.

*Prima facie*, cette évolution des événements, dans le rythme d'un marche militaire où la tonalité est donné par un tambour major, rappelle étonnamment la France de la fin des années '50, quand un militaire de carrière également a réussi détourner le système constitutionnel français de son évolution traditionnelle, en promouvant un nouveau modèle de régime politique démocratique.

Dans notre brève analyse, dans laquelle nous rappelons d'abord le contexte dans lequel la loi fondamentale peut être modifié (I), en nous interrogeant sur la nécessité de l'actuelle initiative de réécrire le texte constitutionnel (II), nous concluons qu'elle est une conçue pour un parlement monocaméral (III) et pour l'institution présidentielle (IV).

## 1. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

La rédaction d'une constitution est l'expression de la souveraineté nationale et est effectuée par une assemblée ou pouvoir dénommé constituante. Le pouvoir constituant constitue le pouvoir habilité à écrire et à réécrire la Constitution, tandis que les pouvoirs créés par cette Constitution sont considérés comme des pouvoirs constitués. Le pouvoir constituant est à son tour, soit un pouvoir constituant originaire, qui adopte la Constitution, soit un pouvoir de révision constitutionnelle, nommé aussi pouvoir constituant dérivé, qui refait ou défait la Constitution. Comme Georges Vedel l'observait (1992), le pouvoir constituant dérivé n'a pas une autre nature que le pouvoir initial, la loi fondamentale, lui instituant une procédure spécifique, ne la limite pas dans son étendu. Si le pouvoir constituant originaire adopte la norme constitutionnelle en dehors du cadre constitutionnel, étant un pouvoir de fait, où son titulaire et ses formes sont déterminées par des circonstances de force, la pouvoir constitué dérivé achève son œuvre constitutionnelle dans le respect des prescriptions constitutionnelles prévues à cet effet.

En comparant les deux pouvoirs, nous percevons que le pouvoir constituant dérivé est inférieur à celui originaire, vue de son organisation et de sa source, car il résulte de ceci. En termes de sa fonction, toutefois, il lui est similaire, parce qu'il peut réviser le texte adopté par le pouvoir constituant originaire.

Le pouvoir de révision, en tant que pouvoir institué, ne peut agir que dans le respect des règles constitutionnelles de procédure, plus strictes et plus complexes que celles prévues pour l'adoption d'une simple loi. Cependant, en présence d'une majorité parlementaire confortable, la révision n'est plus une chose difficile.

La révision de la Constitution de la Roumanie peut être initié par le Président, mais sous proposition du Gouvernement<sup>2</sup>, par le législatif, quand l'initiative doit provenir d'un

---

<sup>1</sup> „De même, s'il y a des observations liées à la durée, je rappellerais qu'en 2003 la révisions s'était fait en à peu près 6 mois. Nous avons encore face à nous presque un an jusqu'au moment où il fallait la valider par référendum à l'occasion des élections locales de 2012, au cours du mois de juin 2010”

(la conférence de presse du Président de la République du 1<sup>er</sup> juin 2011, [http://www.presidency.ro/?\\_RID=det&tb=date&id=12419&\\_PRID=](http://www.presidency.ro/?_RID=det&tb=date&id=12419&_PRID=)).

<sup>2</sup> On a proposé dans la doctrine que le Président ait un droit individuel d'initiative législative constitutionnelle, déduit de sa neutralité politique (Marconescu 2000). Une telle solution peut être abordée *de lege ferenda*, le texte

quart au moins du nombre des députés ou des sénateurs, et par au moins 500.000 citoyens ayant le droit de vote, provenant de la moitié au moins des départements du pays, et dans chacun de ces départements ou dans la municipalité de Bucaresti, 20.000 signatures au moins doivent être enregistrées à l'appui de cette initiative.

Selon l'art. 146 a) thèse finale de la Constitution, la Cour constitutionnelle se prononce d'office sur les initiatives de révision de la Constitution. Avant de saisir le Parlement pour initier la procédure législative de révision de la Constitution, le projet de loi ou la proposition législative, accompagnée par l'avis du Conseil législatif, sera déposée à la Cour constitutionnelle qui se prononcera sur la conformité avec les dispositions constitutionnelles relatives à la révision dans les 10 jours. L'instance constitutionnelle se prononce sur le projet avec la voix des deux tiers des juges, après quoi le projet, accompagné de la décision de la Cour, sera envoyé au Parlement, où il est requis une majorité d'au moins deux tiers des membres de chaque Chambre pour son adoption<sup>3</sup>.

Si le texte n'est pas voté dans les mêmes termes dans les deux Chambres, une procédure de médiation va suivre pour rédiger un texte qui soit acceptable pour celles-ci. Lorsque ni par la procédure de médiation on ne parvient pas à un accord, la Chambre des Députés et le Sénat, en séance commune, décident par la voix des trois quarts au moins des députés et des sénateurs.

La révision sera définitive après son approbation par un référendum organisé dans les 30 jours après l'adoption du projet ou de la proposition de révision<sup>4</sup>.

Après l'adoption de la loi de révision de la Constitution, il est conféré à la Cour constitutionnelle, par les dispositions de sa loi organique, la compétence pour statuer d'office sur la loi adoptée, dans les 5 jours (article 23 de la loi n° 47/1992 republiée). Si elle constate qu'ils ont été violées les dispositions constitutionnelles relatives aux limites de la révision, la loi sera envoyée à la Chambre des députés et au Sénat pour la réexaminer et la mettre d'accord avec la décision de la Cour constitutionnelle. Comme cela s'est passé déjà dans d'autres situations, on essaie à nouveau de remédier une omission constitutionnelle en glissant le complément dans la loi organique de la Cour constitutionnelle, et celle-là, comme dans d'autres cas d'ailleurs, à des courts délais après l'adoption ou l'adaptation du texte constitutionnel.

Les dispositions de l'art. 23 de la loi n° 47/1992 republiée<sup>5</sup> sont inconstitutionnelles parce qu'à notre avis, en introduisant le contrôle d'office de la Cour constitutionnelle de la loi de révision adoptée par le Parlement, elles ajoutent au texte constitutionnel. L'article 146 a) thèse I<sup>ère</sup> de la Constitution<sup>6</sup> confère à la Cour constitutionnelle la compétence d'un

constitutionnel actuel excluant la possibilité que le Président propose une révision constitutionnelle sans qu'il soit sollicité en ce sens par le Gouvernement.

<sup>3</sup> Le vote donné par le Parlement en ignorant l'avis de la Cour constitutionnelle fut qualifié comme illégal (Iorgovan 1994, p. 74).

<sup>4</sup> Voir pour la procédure de révision de la Constitution de la Roumanie, Constantinescu et Vida (2004), Deleanu (2000 et 2003), Marconescu (2000), Tănăsescu (2003).

<sup>5</sup> Art.23. – (1) Dans un délai de 5 jours à partir de l'adoption de la loi de révision de la Constitution, la Cour Constitutionnelle se prononce, d'office, sur celle-ci, les dispositions de l'article 20 et de l'article 21 s'y appliquant de manière correspondante.

(2) La décision constatant que les dispositions constitutionnelles relatives à la révision n'avaient pas été respectées est transmise à la Chambre des Députés et au Sénat, en vue du réexamen de la loi de révision de la Constitution, pour qu'elle soit mise d'accord avec la décision de la Cour Constitutionnelle.

<sup>6</sup> Article 146 - La Cour Constitutionnelle a les attributions suivantes:

*contrôle a priori* des lois *soumises à la promulgation*, exercé *seulement sur saisine* des sujets spéciaux. Par conséquent, la loi de révision constitutionnelle ne peut pas arriver sous la loupe des juges constitutionnels sur la base de ce texte constitutionnel<sup>7</sup>. La deuxième thèse de l'art. 146 a) de la Constitution institue un *contrôle a priori* d'office, mais seulement des *initiatives* de révision de la Constitution et pas de la loi de révision adoptée par le Parlement<sup>8</sup>. Nous ne pensons pas que l'on pourrait invoquer à bon raison l'art. 146 l), qui se réfère à la possibilité d'insérer dans la loi organique de la Cour constitutionnelle à d'autres compétences que celles énumérées dans l'art. 146, c'est-à-dire d'autres compétences que celles déjà prises en vue par le Constituant. Dans notre cas, toutefois, nous ne sommes pas en présence d'une *autre* compétence donnée à la Cour par sa loi organique, mais du changement, par l'ajout, d'une compétence expressément prévue par le texte constitutionnel.

Si on admet que le juge constitutionnel a la légitimité de contrôler et de censurer une loi de révision adoptée par les élus du peuple, la Constitution cesserait d'être l'œuvre du politique, et le juge constitutionnel deviendrait „le maître de la Constitution”, occultant le risque qu'un „gouvernement des juges” remplace les gouvernements démocratiquement élus.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a souligné dans sa jurisprudence antérieure à la modification de l'art. 23 qu'il ne relève pas de sa compétence de contrôler la constitutionnalité de la loi de révision après son adoption par le Parlement, car „ni loi fondamentale, ni d'autres lois ne prévoient pas la compétence de la Cour constitutionnelle de statuer à nouveau sur la constitutionnalité de la loi de révision de la Constitution, adoptée par le Parlement, conformément à l'art. 147 alinéa 1 et 2 de la Constitution”<sup>9</sup>.

---

a) elle se prononce sur la constitutionnalité des lois, avant leur promulgation, sur saisine du Président de la Roumanie, du président de l'une des Chambres, du Gouvernement, de la Haute Cour de Cassation et de Justice, de l'Avocat du Peuple, de 50 députés au moins ou de 25 sénateurs au moins, ainsi que d'office, sur les initiatives de révision de la Constitution.

<sup>7</sup> „On ne peut pas retenir la compétence de la Cour constitutionnelle pour examiner la saisine sur l'inconstitutionnalité de la loi de révision, sur la base des dispositions de la thèse I<sup>ère</sup> de l'art. 144 a) de la Constitution, étant donné que ce texte vise expressément les lois soumises à la promulgation après leur adoption par le Parlement, c'est-à-dire les lois organiques et celles ordinaires, à quel regard le procès législatif est réglementé dans l'art. 73-78 de la loi fondamentale. Or, la loi de révision de la Constitution de la Roumanie fait partie de la catégorie des lois constitutionnelles, selon l'art. 72 (2) de la Constitution, et la procédure pour son adoption et son entrée en vigueur est réglementé par les dispositions à caractère spécial de l'art. 146 et de l'article 147 de la Constitution, qui ne prévoient pas la procédure de promulgation de la loi par le Président de la Roumanie. Cette loi devient définitive grâce au référendum et entre en vigueur à la date de la publication au Moniteur officiel de la Roumanie, I<sup>ère</sup> partie, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de validation des résultats du référendum ” (DCC n° 385 du 15 octobre 2003 sur la saisine d'inconstitutionnalité de la loi de révision de la Constitution de la Roumanie, publié au Moniteur officiel n° 728 du 17 octobre 2003).

<sup>8</sup> Dans l'opinion du professeur Deleanu aussi (2006, p. 869, note 3 et 2003), un contrôle de constitutionnalité ultérieur à l'adoption de la loi de révision, mais avant le référendum, n'est pas possible.

<sup>9</sup> DCC n° 356 du 23 septembre 2003 sur la saisine d'inconstitutionnalité de la loi de révision de la Constitution de la Roumanie, publiée au Moniteur officiel n° 686 du 30 septembre 2003. La formule actuelle de l'art. 23 fut introduite par la loi n° 232 du 3 juin 2004, publiée au Moniteur officiel n° 502 du 3 juin 2004.

## 2. EST-ELLE NÉCESSAIRE UNE NOUVELLE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE ?

Avant tout, il faut déceler dans l'analyse d'une norme juridique l'intention du législateur. Quel est alors, le motif et la nécessité de réviser la Constitution de la Roumanie maintenant ?

Dans la conférence de presse du 1<sup>er</sup> juin 2011, la seule raison invoquée par le Président était le résultat du référendum de 2009: „La principale raison de la révision de la Constitution est liée à l'issue du référendum, tenu le 22 novembre 2009, lorsque plus de 80% des roumains ont opté pour le Parlement monocaméral et pour un nombre de 300 membres du Parlement”.

Il convient de rappeler que à ce référendum ils n'avaient participé que 50,94% des citoyens ayant le droit de vote, ce qui, pour être rigoureux, ne signifie pas plus de 80%, mais seulement 40% des roumains<sup>10</sup>. Dans ce cas, „la responsabilité du Parlement face au vote donné par l'unique titulaire direct de la souveraineté, qui est le peuple”<sup>11</sup>, présupposerait non l'adoption, mais par contre le rejet du parlement unicaméral, qui n'est pas voulu par plus de 60% des citoyens roumains.

Le discours de 1<sup>er</sup> juin de l'initiateur du projet contient un certain nombre d'assertions à valeur déterminante pour justifier la révision constitutionnelle, qui demandent d'être regardées de plus près et précisées, si non même corrigées.

a) En ce sens, la promotion du projet de révision dans l'absence d'un large consensus politique pour s'assurer une majorité qualifiée dans les deux Chambres et avant la négociation d'un tel consensus, était justifiée par le précédent donné par la révision de 2003, lorsqu'il manquait également un tel consensus au moment de la promotion du projet. Par conséquent, on a conclu qu'il n'est pas pertinent le fait qu'il n'existe pas au Parlement une majorité de deux tiers nécessaire pour l'adoption du projet.

Les précédentes sont pertinentes et elles assurent la répétition d'un résultat seulement si les conditions dans lesquelles à lieu la répétition sont les mêmes. Pour rappel, nous montrons que la majorité parlementaire n'a pas été cristallisée en 2003 que par l'existence d'un objectif suprême et acceptée à l'unanimité par les partis parlementaires, celui de l'intégration euro-atlantique. Même si, pour passer le référendum, il a été nécessaire, comme jamais, de prolonger le processus de vote sur deux jours et le recours à toute une série d'actions au-delà du texte de la Constitution et de la loi pour obtenir non seulement un vote favorable à la révision, mais même une participation nécessaire pour valider référendum. Or, quant à l'initiative actuelle de révision, tant des déclarations des partis d'opposition que de leur comportement, vers un blocage du processus de révision au parlement, il fallait beaucoup d'imagination et d'optimisme pour croire que l'on peut construire une majorité nécessaire pour adopter le projet constitutionnel. Au moins dans la législature actuelle.

b) Deuxièmement, l'initiateur du projet de révision a affirmé que ceci ne vise pas le mandat de l'actuel Président. Si cette déclaration a été faite pour éviter une opposition déterminée des raisons purement personnelles, alors il est peu probable qu'il atteindra son

<sup>10</sup> Et pas mentionner qu'à la question „Est-vous d'accord avec le passage à un Parlement monocaméral en Roumanie?”, ils ont voté „OUI” 72,31%, ce qui représente 37% des roumains.

<sup>11</sup> Conférence de presse du Président de la Roumanie du 1<sup>er</sup> juin 2011.

but si on va accorder l'attention méritée à la lecture de l'art. 155 (3) du projet, qui prévoit que „les dispositions de la loi de révision s'applique à partir des prochaines élections législatives”, c'est à dire à partir de la fin de 2012. Ou encore, une simple arithmétique montre qu'au Président sortant lui seront appliquées les dispositions de la nouvelle Constitution pour au moins deux ans<sup>12</sup>.

c) La révision s'imposera aussi pour remédier les lacunes ou l'obscurité du texte constitutionnel actuel, selon l'interprétation donnée par la jurisprudence de l'instance constitutionnelle roumaine.

Ainsi, pour justifier le fait que la révocation et la nomination des ministres sera faite uniquement après consultation du Président, elle est invoquée la décision la Cour constitutionnelle n° 98/2008<sup>13</sup>. Pourtant cela ne soutient pas une telle solution, mais elle a statué que le Président peut rejeter une seule fois, motivée, la proposition du Premier ministre, après quoi la responsabilité pour une autre candidature revient exclusivement au Premier ministre, „le Président de la Roumanie, ayant le droit de droit de veto”. La lecture avec attention de cette décision aurait probablement abouti à une autre formule de l'art. 85, et certainement pas dans le sens de renforcer les pouvoirs du président.

Dans un autre ordre d'idées, elle est invoquée la nécessité de modifier la Constitution actuelle qui créerait deux classes de ministres, parlementaires et ceux qui n'ont pas cette qualité, où les premiers sont atteints par la responsabilité pénale, et les autres ne les sont pas. Pour éliminer cette différence de traitement, il est fait référence à une autre décision de la Cour constitutionnelle, n° 270/2008<sup>14</sup>, mais celle-ci ne fait nulle part une telle distinction. Par cette décision, la Cour a statué (discutable ou non) que, dans l'application de l'art. 109 (2) thèse 1<sup>ère</sup> de la Constitution<sup>15</sup>, la Chambre des Députés ou le Sénat sera saisi, selon le cas, à fin de solliciter la poursuite pénale des membres et des anciens membres du gouvernement qui sont aussi membres du parlement et le Président de la Roumanie sera saisi pour ceux qui ne sont pas également membres du législatif.

d) Ni l'affirmation que la Constitution actuelle devrait être révisée afin de lever l'immunité dont jouissent les parlementaires pour d'autres faits que les déclarations politiques, n'a pas de support dans la réalité immédiate, parce que cette modification a été opérée dans le texte de la loi fondamentale depuis encore la révision 2003.

D'autre part, il faut observer qu'à cet égard la logique du projet de révision n'allait pas jusqu'au but, alors que de cette immunité devrait privés seulement des parlementaires, mais pas le Président, qui „doit rester un pylône de stabilité”<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> D'ailleurs, ce fait est admis implicitement par le Président dans son réponse donné à une question lors de la conférence de presse du 1<sup>er</sup> juin, alors qu'il affirme qu'au cas de la suspension du Président, celle qui décidera quelles dispositions constitutionnelles seront appliquées est la Cour constitutionnelle.

<sup>13</sup> Moniteur officiel n° 140 du 22 février 2008.

<sup>14</sup> Moniteur officiel n° 290 du 15 avril 2008.

<sup>15</sup> Art. 109 - La responsabilité des membres du Gouvernement

(2) Seuls la Chambre des Députés, le Sénat et le Président de la Roumanie ont le droit de demander l'engagement de poursuites pénales à l'encontre des membres du Gouvernement pour les faits commis dans l'exercice de leurs fonctions respectives. Si les poursuites pénales ont été demandées contre eux, le Président de la Roumanie peut décider de les suspendre de leurs fonctions. La traduction en justice d'un membre du Gouvernement entraîne la suspension de ses fonctions. La compétence de jugement appartient à la Haute Cour de Cassation et de Justice.

<sup>16</sup> Conférence de presse du 1<sup>er</sup> juin 2011.

e) Une attention particulière, plus grande qu'à la précédente révision constitutionnelle de 2003, est donnée à l'autorité judiciaire. Ainsi, dans le but déclaré de la dépolitisation complète de la justice, le Président ne présiderait plus les réunions du Conseil Supérieur de la Magistrature. La motivation de cette modification semble cependant résider dans le souci que l'image du Président ne soit pas affectée négativement par l'association avec l'image de la justice, une fois que cette modification se veut être „un signal qui est susceptible de corriger l'impression que le président peut tout faire dans la justice, car le voilà, quand il va, il est en tête de la table à CSM”<sup>17</sup>.

De même, le vote dans le Conseil Supérieur de la Magistrature serait un vote ouvert, avec la motivation que le peuple voit qui, comment a voté. Ignorant la teinte un petit peu électorale de cette disposition, il faut dire que le vote secret n'est pas seulement une condition actuelle *sine qua non* pour toute démocratie, mais dans ce cas, il garantit la liberté de conscience et d'action des membres du CSM. En fait, le sentiment induit est plutôt celui de l'existence d'un malcontent du facteur politique qu'il ne peut pas contrôler suffisamment les décisions du CSM.

Ni l'augmentation à six du nombre des représentants de la société civile au Conseil Supérieur de la Magistrature, n'est pas susceptible d'apporter de nombreux changements dans la situation actuelle. Bien qu'on crée la possibilité que le président du CSM soit également élu parmi ces représentants, il est peu probable cela se passera dans les conditions où il y a un plus grand nombre de magistrats (10, par rapport à six provenant de la société civile). D'autre part, un certain nombre de décisions importantes sont prises dans les deux sections du Conseil, où les représentants de la société civile ne seront pas toujours inclus.

Indiquant la préoccupation existante de quelque temps quant à la position dominante des magistrats, le nouveau texte constitutionnel essaie de limiter leurs pouvoirs à travers de deux réglementations.

La première vise la responsabilité des magistrats pour les erreurs judiciaires faites. En remplaçant l'ancienne disposition qui instituait cette responsabilité dans le cas où les juges ont exercé leur fonction avec mauvaise foi ou négligence grave, la nouvelle disposition introduit une forme de responsabilité objective, au lieu de l'une subjective. Ceci, cependant, affectera à notre avis l'indépendance du magistrat et sa liberté de conscience, aussi longtemps qu'on ne sait pas comment et qui va confirmer l'existence d'une erreur dans quel rapport devrait être le magistrat avec l'événement qui a causé l'erreur (par exemple, l'altération ou la dissimulation de la preuve, la jurisprudence non-unitaire, des dispositions légales confuses, etc.). De telles précisions sont nécessaires, „sinon la fonction de magistrat pourrait devenir la profession la plus ingrate, vulnérable et inhibante, qui est à la merci des requérants insensés et rancuniers” (Deleanu 2006, p. 802).

Par une autre disposition constitutionnelle, ils sont soustraits du contrôle judiciaire les actes visant les politiques fiscales et budgétaires. Mais la formulation très générale ouvre la possibilité de la restriction et de la suppression d'une toute gamme de droits fondamentaux. N'oublions pas que l'affirmation des droits de l'homme dans l'histoire moderne, depuis la *Magna Carta* encore, a été générée en grande partie par la nécessité de limiter les abus du pouvoir en matière fiscale et de la propriété.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

Il est également prévu, de compléter l'art. 124 et de prévoir que les juges sont soumis non seulement à la loi, mais également à la Constitution et aux décisions de la Cour constitutionnelle, précision qui semble superflue, puisque cette obligation existe selon les dispositions actuelles. Obéissant à la loi, les juges sont soumis nécessairement à la loi fondamentale et l'effet *erga omnes* des décisions de la Cour Constitutionnelle est contenu maintenant aussi dans l'art. 147 (4) de la Constitution.

f) Lié aux pouvoirs de l'autorité judiciaire, mais concernant en fait l'exercice d'un droit fondamental, le projet de la loi de révision constitutionnelle prolonge la période pendant laquelle une personne peut être retenue sans mandat émis par un juge, de 24 heures à 48 heures. Motivé par des raisons qui tiennent de l'instruction pénale, et donc par cela pas très contestable, cette modification peut cacher une possible violation grave de la liberté individuelle, car la rétention se fait sans contrôle judiciaire et elle peut offrir à l'organe d'enquête la possibilité d'exercer des pressions sur la personne retenue. Pour ces raisons, nous opinons qu'elle devrait être accompagnée par la précision sans équivoque des actions auxquelles la personne peut être soumise pendant sa rétention (par exemple, les temps et les conditions d'interrogatoire, les droits procédurales spécifiques, l'administration du lieu de rétention, les responsabilités de celui fait cette administration, etc.).

g) Avant la Révolution de Décembre 1989, une violation flagrante des droits de propriété était contenue dans la loi n° 18/1968, qui a permis la confiscation de biens dont l'acquisition licite n'était pas prouvée par le propriétaire. Par cette disposition il était contredit un principe de droit procédural, la tâche de la preuve revenant au défendeur et ne pas à celui qui accuse. Toute négligence dans l'acquisition et dans la préservation de certains actes pourrait priver la personne indolente de ses biens ou de revenus importants.

La Constitution de 1991 a écarté cette violation grave d'un droit fondamental, statuant non seulement que l'avoir acquis licitement ne peut pas être confisqué, mais aussi - chose très importante - qu'il est présumé le caractère licite de l'acquisition. Bien sûr, les biens destinés, utilisés ou résultants des délits, infractions ou contreventions peuvent faire toujours confisqués, à condition qu'on prouve le rapport de causalité.

Mais, considérant que la présomption du caractère licite de l'acquisition de l'avoir a généré un blocage dans la récupération des dommages subis par l'État, ainsi que l'accumulation des grandes richesses dans la zone de la criminalité organisée, le nouveau texte constitutionnel renonce à cette présomption. Le retour à l'ancienne disposition nous semble plutôt déterminé par l'inefficacité des organes de l'État de prouver certains faits pénaux qui génèrent des richesses illicites<sup>18</sup>. Nous ne croyons pas que pour assurer aux représentants de ces organes un plus de confort dans leur travail<sup>19</sup>, il faut introduire la présomption de culpabilité et d'illicéité pour tout citoyen.

---

<sup>18</sup><http://www.critix.ro/ultimele-stiri/justitie/kovesi-vrea-prelungirea-perioadei-de-retinere-si-inlaturarea-prezumtiei-de-dobandire-licita-a-averii>.

<sup>19</sup> L'avoir illicitement acquis peut être confisqué selon la législation actuelle, l'art. 118 du code pénal statuant que:

(1) Ils sont soumis à la confiscation spéciale :

a) les biens produits par la commission du fait prévu par la loi pénale;  
b) les biens qui ont été utilisés, en tout modalité, à la commission d'une infraction, s'ils appartiennent à l'infacteur ou si, appartenant à une autre personne, celle-ci a connu le but de leur utilisation. Cette mesure ne peut pas être disposé en cas des infractions de presse;



En plus de ces jugements assertoires, le discours du Président de 1<sup>er</sup> juin contient aussi une constatation d'un grand intérêt pour tout constitutionnaliste ou historien: il existe, dans notre tradition, la révision assez fréquente de la Constitution.

Outre le fait que le processus de révision ne peut pas faire l'objet d'une programmation horaire ainsi qu'un traitement avec des antibiotiques, les révisions des constitutions antérieures étaient inévitables en Roumanie en raison de déterminations historiques: l'indépendance des Principautés roumaines, la proclamation du Royaume, la Première Guerre mondiale et de la Grande Union, les dictatures de Charles II, Antonescu et celle communiste (avec ses étapes), l'intégration euro-atlantique. S'il faut comparer, ce serait en fait la deuxième révision sans une telle détermination, après la révision de Ceausescu de 1974, qui a introduit pour soi dans la Constitution la fonction de Président).

### 3. UNE RÉVISION POUR UN PARLEMENT MONOCAMÉRAL

Le projet de loi portant révision de la Constitution initié sous la proposition du gouvernement par le Président de la Roumanie le 1<sup>er</sup> juin 2011, contient 148 modifications réelles, c'est à dire d'autres que celles d'accord grammatical. Parmi eux, 60 sont des modifications de substance, et plus d'un tiers sont liés à l'exercice des compétences présidentielles.

La plupart des changements, 88, sont dus au remplacement du Parlement bicaméral avec l'un monocaméral, de sorte que des termes tels que *les chambres, chambre, Sénat, Chambre des députés, député, sénateur* etc., sont remplacés par ceux de *parlement et parlementaires*.

Pour le monocaméralisme, selon la Commission présidentielle pour l'analyse du régime politique et constitutionnel de Roumanie, qui a préparé l'initiative du Président (2009), plaide quelques arguments.

---

c) les biens produits, modifiés ou adaptés pour commettre une infraction, s'ils ont été utilisés à la commission de celle-ci et s'ils appartiennent à l'infracteur. Alors que les biens appartiennent à une autre personne la confiscation se dispose si la production, la modification ou l'adaptation a été effectué par le propriétaire ou par l'infracteur avec la connaissance du propriétaire;

d) les biens qui étaient donnés pour déterminer la commission d'un fait ou pour récompenser le malfaiteur;

e) les biens acquis par la commission d'un fait prévu par la loi pénale, s'ils ne sont pas restitués à la victime et dans la mesure où ils ne servent au dédommagement de celle-ci;

f) les biens qui sont interdits par la loi à la détention.

(2) Dans le cas prévu au premier alinéa lettre b), si la valeur des biens soumis à la confiscation est manifestement disproportionnée par rapport à la nature et à la gravité de l'infraction, on dispose la confiscation partielle, en équivalent monétaire, vu la conséquence de l'infraction et la contribution des biens à la commission de celle-ci.

(3) Dans les cas prévus dans l'alinéa 1 lettres b) et c), si les biens ne peuvent pas être confisqués, parce qu'ils n'appartiennent pas à l'infracteur, et la personne à qu'ils appartiennent n'a pas connu le but de leur utilisation, il est confisqué leur équivalent monétaire.

(4) Si les biens soumis à la confiscation ne sont pas trouvés, à leur place on confisque d'argent et d'autres biens jusqu'à la concurrence de leur valeur.

(5) Ils confisqués également les biens et l'argent acquis par l'exploitation ou l'utilisation des biens soumis à la confiscation, à l'exception des biens prévus dans l'alinéa 1 lettres b) et c).

(6) L'instance peut ne pas disposer la confiscation du bien s'il fait partie des moyens de subsistance, d'utilisation journalière ou pour l'exercice de la profession de l'infracteur ou de la personne sur laquelle opérerait la mesure de confiscation spéciale.

Le principal argument présente la solution monocamérale comme la mieux adaptée à la structure d'un État unitaire, qui ne connaît pas la ramification fédérale. Il n'est rien mentionné dans cette analyse sur la tradition roumaine ou de la possibilité de la représentation locale et régionale dans les conditions d'une décentralisation réelle, qui est l'un des objectifs du mandat de l'actuel Président<sup>20</sup>.

Le deuxième argument pour le monocaméralisme est extrait en observant les coûts qu'un régime constitutionnel les suppose, coûts qui se réduiraient une fois qu'on réduit le nombre de parlementaires. On n'explique toutefois, qu'est-ce que détermine le rapport coûts-démocratie (*in extremis* on pourrait soutenir que l'abolition du Parlement serait encore plus rentable financièrement), ni pourquoi on ne pourrait pas obtenir les mêmes coûts par la réduction proportionnelle des deux Chambres.

De même, il est considéré que l'organisation monocamérale du parlement peut donner lieu à un processus législatif beaucoup plus rapide, en éliminant les redondances procédurales. Mais qu'il nous soit permis de nous nous poser la question: plus rapide, signifie aussi plus démocratique et plus fondé? Ne pas oublier la "vitesse" législative atteint par la Grande assemblée nationale, le législatif de la Roumanie communiste.

Il fut également invoquée l'idée d'unité de la nation, du quelle perspective le monocaméralisme serait une solution plus appropriée, l'existence d'une seule nation menant à la création d'une seule chambre parlementaire. Alors, dans ce cas, faut-il qu'ils renoncent au bicaméralisme la France ou l'Italie aussi?

Enfin, le Sénat perdrait son utilité dans le contexte créé par la généralisation des cours constitutionnelles, le contrôle de ces derniers en se substituant au type de censure politique qui est la raison unique d'être des chambres supérieures. C'est un argument difficile à suivre jusqu'au but, parce que nous ne sommes pas persuadés que la censure politique est la seule raison d'être des chambres supérieures. D'autre part, signifie cela que l'instance constitutionnelle perd son statut d'organe apolitique et indépendant, étant le successeur d'une chambre législative ?

Mais nous ne pouvons pas ignorer que même le *Rapport* met en évidence les carences du monocaméralisme soulignant que cela peut être le point de départ d'une tendance de tyrannie des majorités politiques. En outre, une seule Chambre peut être inappropriée si l'intention est de représenter, nuancé, des minorités politiques ou des groupes régionaux, comme ni le monocaméralisme ne garantit lui non plus la possibilité d'éviter les blocages constitutionnels, tandis qu'une deuxième lecture dans la haute chambre peut être salutaire.

Nous nous référerons à ces changements liés à l'introduction du monocaméralisme qui ne sont pas seulement de formulation ou de transfert d'une certaine compétence reconnue à une Chambres parlementaires à la charge du Parlement monocaméral.

Le plus important d'entre eux, étant aussi le raison pour introduire le parlement monocaméral, vise la réduction à 300 du nombre de parlementaires. En principe, une solution qui se retrouve aussi dans d'autres certaines constitutions, mais ce qui reste à discuter est la motivation strictement pécuniaire.

Une autre modification a trait à la disposition expresse de l'intégration du budget du Parlement dans le budget de l'État.

---

<sup>20</sup> Conférence de presse du 1<sup>er</sup> juin 2011.

La révocation du président du Parlement et des autres membres du bureau permanent avant que leur mandat expire, selon certaines règles et procédures passées à la charge du Règlement du Parlement, est un cheval de Troie par lequel on tente d'écarter les effets de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant le remplacement du président du Parlement<sup>21</sup>, quelques tentatives précédentes étant bloquées par les juges constitutionnels.

L'introduction d'une nouvelle incompatibilité entre la qualité de parlementaire national et celle de parlementaire européen, incompatibilité qui remplace celle entre la qualité de député et de sénateur de la réglementation actuelle.

Il est considéré aussi une nouvelle procédure pour l'adoption de lois, en deux lectures, applicable de même aux réexaminations demandées par le Président, qui à notre avis permettra de réduire le risque de voix exprimés par „erreur”, contraires aux indications données par le chef du groupe parlementaire.

Le phénomène présent dans les douze dernières années d'augmentation du nombre des interventions du Gouvernement dans l'œuvre législative par l'intermédiaire des ordonnances, explique la limitation dans le nouveau texte constitutionnel de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement à une fois par session, à l'exception de la loi du budget de l'État et de la sécurité sociale. Il est bien sûr une disposition visant à limiter l'excès de légiférer de l'exécutif, mais elle mérite de discuter sur l'interdiction d'assumer la responsabilité pour la loi budgétaire aussi.

#### 4. UNE RÉVISION POUR L'INSTITUTION PRÉSIDENTIELLE

D'autres changements importants sont liés à l'exercice des compétences du Président et d'un repositionnement favorable celui-ci dans ses rapports avec les autres pouvoirs de l'État.

Ainsi, il est prévue la possibilité de perquisition, de rétention et d'arrestation d'un parlementaire pour des faits qui ne sont pas liés aux voix ou aux opinions politiques exprimées dans l'exercice du mandat par le Parquet auprès la Haute Cour de Cassation et de Justice.

Il convient de rappeler que dans la réglementation constitutionnelle initiale, l'immunité parlementaire était une très large, couvrant pratiquement tous les faits des élus et arrêtant tout acte de poursuite pénale avant de l'enlèvement de l'immunité parlementaire par les collègues de Chambre. Ce privilège a connu un changement important à la révision de 2003 encore, quand il a été limité aux seules voix ou opinions politiques exprimées *dans l'exercice du mandat*, permettant ainsi la poursuite et la mise en accusation des députés et des sénateurs pour des faits qui n'ont pas une telle connexité. Il n'est pas possible en revanche, en aucun cas, que le député ou le sénateur soit arrêté sans le consentement de la Chambre dont il est membre, et la perquisition et la rétention, sans ce consentement, n'est autorisée que dans les cas de flagrant délit<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> DCC n° 62/2005, Moniteur officiel n° 153 du 21 février 2005 et DCC n° 601/2005, Moniteur officiel n° 1.022 du 17 novembre 2005.

<sup>22</sup> La requête de rétention, arrêt ou perquisition est adressée au président de la Chambre par le ministre de la justice. Le président de la Chambre informe le Bureau permanent, après quoi il la renvoie à la commission juridique pour être examinée. Celle-ci élaborera un rapport dans le 3 jours, l'arrêt de la commission juridique

Dans la nouvelle réglementation, en supprimant les filtres du Parlement, nous considérons que s'ouvre la porte à des possibles abus graves et à des pressions exercées sur les parlementaires "incommodants", alors que la maison, l'archive, la correspondance et les conversations d'un parlementaire peuvent être contrôlées sous prétexte de la commission d'une infraction, pour n'aboutir pas à la fin à une mise en accusation.

Par rapport à la législation française, de large inspiration pour la Constitution de la Roumanie, cette dernière limite les cas de la participation du Président à son initiative aux réunions du Gouvernement, seulement aux questions d'importance particulière relatives à la politique étrangère, la défense du pays ou l'assurance de l'ordre public. Dans la nouvelle formulation, plus générale, prévoyant que le Président peut participer sans invitation aux réunions du Gouvernement alors qu'on débat des questions d'intérêt national sur la politique étrangère et de sécurité nationale, il tend vers une stricte subordination du Gouvernement au Président, car dans la notion de la sécurité nationale peut être inclus un large éventail de problèmes qui arrivent sur la table du Gouvernement (nombre de ceux dans les domaines économique, bancaire, privatisation, etc.).

On veut également de réduire de 60 à 45 jours du délai dans lequel le Parlement peut être dissolu. Cette disposition, corroborée avec le devoir du Parlement de voter l'investiture d'un nouveau Gouvernement dans les 10 jours, permettra au Président de recourir à elle pour obtenir un Gouvernement convenable dans la période 2012-2014, la dernière de son dernier mandat.

Dans un autre ordre d'idées, par le nouveau texte constitutionnel, il est poursuivi à conférer au Président, non seulement le droit d'accorder, mais aussi celui de retirer les médailles et les titres d'honneur. Par cela on ouvre la possibilité de certaines actions vindicatives contre les personnes qui ne sont pas agréées par le Président, soupçonnées d'ingratitude ou même décoré avant par un autre Président.

L'un des moments tendus du premier mandat de l'actuel président, a été sa suspension et le recours à l'arbitrage populaire pour qu'il soit démis. Celle-ci pourrait être l'explication du changement dans le projet de révision du caractère de l'avis donné par la Cour constitutionnelle à la suspension du Président, de consultatif, en conforme, même si la nouvelle disposition est contraire à la logique de l'art. 95<sup>23</sup>. Le Président ayant une légitimité qui résulte du vote direct des citoyens, eux seuls peuvent décider dans le conflit qui l'opposera au Parlement. Sinon, on ne peut pas comprendre pourquoi, pour symétrie

---

étant adopté par la voix de la majorité de ses membres. La requête du ministre de la justice, accompagnée par le rapport de la Commission juridique, sera soumise aux débats et à l'adoption du plénum de la Chambre dont le député ou le sénateur est membre, dans les 5 jours suivant le dépôt du rapport.

L'arrêt de la Chambre est pris à la voix de la majorité de ses membres, il est communiqué immédiatement au ministre de la justice et est publié au Moniteur officiel de la Roumanie dans les 3 jours. La date de l'entrée en vigueur de l'arrêt est la date de la communication au ministre de la justice.

<sup>23</sup> Art. 95 - La suspension de la fonction

(1) S'il commet des faits graves violant les dispositions de la Constitution, le Président de la Roumanie peut être suspendu de sa fonction par la Chambre des Députés et par le Sénat, en séance commune, à la majorité des voix des députés et des sénateurs, après consultation de la Cour constitutionnelle. Le Président peut donner au Parlement des explications au sujet des faits qui lui sont imputés.

(2) La proposition de suspension de la fonction peut être présentée par un tiers au moins du nombre des députés et des sénateurs et est communiquée immédiatement au Président.

(3) Si la proposition de suspension de la fonction est approuvée, dans un délai maximum de trente jours un référendum est organisé pour démettre le Président.

de raisonnement, l'avis de la Cour n'est pas suffisant non seulement pour bloquer la procédure de démission, mais aussi, si cela est favorable, pour démission sans référendum.

La réduction de 3 mois à 60 jours du délai dans lequel sont organisées les élections en cas de vacance de la fonction de Président, nous pousse à nous poser la question si la disposition de la nouvelle loi fondamentale ne touche pas à la préparation des élections approfondies et l'inscription dans la course électorale des potentiels présidentiables.

L'interdiction fait au Président par intérim de désigner un candidat pour la fonction de Premier ministre, semble également préparée pour la période 2012-2014. Si, après les élections législatives de 2012 résulterait un parlement qui exprime son hostilité envers le Président par une nouvelle suspension, il aurait empêché la possibilité de changer le Premier ministre en fonction jusqu'au référendum pour démettre le chef de l'État.

Un autre point pris en considération par le projet de révision constitutionnelle, vise la responsabilité juridique des membres du Gouvernement. L'enlèvement du texte de la loi fondamentale des conditions, que ce soit même génériques, dans lesquelles cette responsabilité est engagée et l'attribution de leur réglementation au législateur organique, sans même établir un délai dans lequel il faut légiférer, crée les prémisses d'une immense pression sur les ministres, notamment sur ceux les moins „dociles”, qui peut être harcelés, avec ou sans motif, par les organes d'instruction pénale qui se trouvent sous l'autorité du Président.

*Les conclusions* d'une étude viennent, en règle générale, pour mettre en évidence ses parties les plus importantes, les conséquences dans une matière ou dans un domaine particulier.

Malheureusement (ou heureusement), ce n'est pas le cas.

Donc, je ne peux que dire que j'ai ressenti une certaine satisfaction académique dans le travail intellectuel exercé, et rien de plus.

Ce projet de révision de la Constitution roumaine fut, dès le début, un projet avorton. Il n'existait et il n'existe la moindre chance qu'il soit réuni la majorité qualifiée requise pour son passage par le Parlement, due notamment à la politisation de la démarche. Mais peut-être qu'on ne mise guère sur une telle chose. Peut-être que ce n'est qu'un autre exercice d'image ou une stratégie liée à la prochaine confrontation électorale.

Si celles proposées par le projet de révision constitutionnelle doivent toutefois être prises en considération et méritent une réplique, c'est seulement pour tester notre disponibilité et agilité pour défendre les valeurs démocratiques, vingt ans après l'enterrement de la dernière dictature en Roumanie.

## RÉFÉRENCES ET RENVOIS BIBLIOGRAPHIQUES

- Commission présidentielle pour l'analyse du régime politique et constitutionnel de Roumanie 2009, *Pour la consolidation de l'État de droit*, CH Beck, Bucarest.
- Constantinescu, M. et Vida, I. 2004, „Revizuirea Constituției și integrarea euro-atlantică a României”, *Pandectele române*, supliment, pp. 56-67.
- Criste, M. 1995, „Discuții referitoare la concordanța articolului 23 alin. 3 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale cu dispozițiile Constituției României”, *Dreptul* no. 8, p. 20-23.

- Deleanu, I. 2000, „Revizuirea Constituției-propunerea legislativă a cetățenilor-”, Dreptul, no. 11, pp. 3-12
- Deleanu, I. 2003, „Revizuirea Constituției”, Dreptul, no. 12, pp. 5-36
- Deleanu, I. 2006, *Instituții și proceduri constituționale*, C.H. Beck, București
- Iorgovan, A. 1994, *Drept constituțional și instituții politice. Teorie generală*, Galeriile J.L. Calderon, București.
- Marconescu, G. I. 2000, „Procedura de revizuire a Constituției României”, Studii de drept românesc, no. 1-2, pp. 51-61.
- Tănăsescu, E. S. 2003, „Revizuirea Constituției”, Curierul Judiciar, no. 10, pp. 74-77.
- Vedel, G. 1992, „Schengen et Maastricht : à propos de la décision n°91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991”, Revue française de droit administratif, no. 8, pp.173-184.

