

CONSIDÉRATIONS SUR LES INITIATIVES RÉCENTES DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION ROUMAINE

Author:
Mircea CRISTE*

ABSTRACT : *Dans les dernières années, la vie politique et institutionnelle roumaine a été marquée, entre autres, par une vive préoccupation de perfectionner le texte constitutionnel. Plusieurs initiatives, en partant du niveau présidentiel et jusqu'au activisme populaire, se sont manifestées, en témoignant chacune le fait que la dernière révision, de 2003, a été inachevée et que plusieurs aspects, tant la forme de régime politique, que les rapports entre les pouvoirs, voire l'organisation de la justice, demandent une nouvelle analyse profonde. La présente étude s'est proposée de passer en revue, d'une manière critique, ces initiatives, en se rapportant aux considérants formulés par la Cour constitutionnelle roumaine.*

KEYWORDS: la révision de la Constitution, limites de la révision, la Cour constitutionnelle, *Constitutional revision, Revision limits, Romanian Constitutional Court*
JEL CODE: K 19, K 39

1. LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION, MODE OU NÉCESSITÉ? POINTS DE CONVERGENCE DES DERNIERS PROJETS PROPOSÉS

Périodiquement, le thème de la révision de la Constitution revient dans le discours public, donnant l'impression qu'il préoccupe plutôt les politiciens que les juristes (Tănăsescu, S. E., et autres, 2014). Le succès de la révision constitutionnelle de 2003 semble avoir encouragé les premiers de formuler dans les cinq dernières années, plusieurs projets de lois constitutionnelles, en oubliant cependant, qu'en 2003 le coagulant d'un accord politique pour la révision de la Constitution fut le moment historique que la Roumanie venait connaître : l'adhésion aux structures militaires euro-atlantiques et dans l'Union européenne.

La série d'initiatives visant à réécrire la Constitution de la Roumanie a été ouverte dans la deuxième moitié de l'année 2008 par certains membres du Parti National Libéral (P.N.L.)¹. Le thème constitutionnel visé a été, comme dans l'initiative du Président de la

* Université de l'Ouest de Timisoara; Université „1 Décembre 1918” Alba Iulia – ROUMANIE.

¹ http://www.realitatea.net/tariceanu-sustine-ca-romania-ar-trebui-sa-fie-republica-parlamentara-sau-monarchie-constitutionala_339937.html.

Roumanie aussi qui a suivi peu de temps après², principalement le rôle et la position de l'institution du chef de l'État par rapports aux autres pouvoirs. Il est vrai, cependant, que les solutions envisagées par les deux initiatives ont été foncièrement opposées (Apostol Tofan, D., 2009; Criste, M., 2010).

L'absence d'un accord politique sur ces initiatives et d'une majorité parlementaire réconfortante, a fait qu'elles soient vouées à l'échec dès leur début³. Un nouveau souffle réformiste est apparu avec la construction d'une très large majorité parlementaire après les élections de 2012, suffisante pour l'adoption assez facile d'une loi constitutionnelle. Cet optimisme a apparemment contaminée la société civile aussi, qui a rejoint avec enthousiasme l'initiative de réviser la Loi fondamentale⁴.

En observant l'évolution de la vie politique et constitutionnelle en Roumanie après décembre 1989, nous pouvons constater que toutes les critiques formulées contre la Constitution ont un dénominateur commun : la répartition des compétences et les relations entre les pouvoirs. Même si les critiques visaient, par exemple, la Cour constitutionnelle et le contrôle de constitutionnalité, elles exprimaient en fait le souci de ne pas arriver à un déséquilibre irrémédiable des pouvoirs. Le Président du P.N.L. mettait en cause, en 2008, la forme de gouvernement même, pour que la Roumanie puisse choisir d'être, soit une République parlementaire, soit une monarchie constitutionnelle. Il est parvenu à cette conclusion après une analyse de la vie politique roumaine post-décembriste, considérant que le régime constitutionnel actuel a violé l'esprit de la Loi fondamentale, conduisant à l'apparition des conflits institutionnels, d'un leader tout-puissant et discrétionnaire et des dérapages qui s'enchaînent l'un après l'autre, menant très vite à une dictature personnelle.

Dans la conférence de presse du Président de la Roumanie du 1^{er} juin 2011, son initiative de révision constitutionnelle fut annoncée sur la base du résultat du référendum en 2009: « la principale raison de la révision de la Constitution est liée aux résultats du référendum, qui a eu lieu le 22 novembre 2009, quand plus de 80 % des Roumains avaient opté pour un Parlement monocaméral et pour un nombre de 300 membres du Parlement »⁵.

La structure du législatif roumain est visée tant par l'initiative du Président de 2010, que par celle des parlementaires du février 2014. Mais alors que le Président poursuivait dans son initiative de supprimer l'une des chambres parlementaires, mesure accompagnée par la réduction à 300 du nombre des élus, l'initiative parlementaire veut maintenir un législatif bicaméral, avec la reconsidération des compétences, mai aussi avec la réduction

² Conférence de presse du Président de la Roumanie, du 1^{er} juin 2011 (http://www.presidency.ro/?_RID=det&tb=date&id=12961&_PRID=ag)

³ Pour promouvoir son initiative, le Président a proposé aux leaders de l'Union Sociale Libérale de l'époque (USL), Victor Ponta, Crin Antonescu et Daniel Constantin, que "dans le cas où vous accepteriez la révision de la Constitution telle qu'elle fut requise par le referendum du mois de novembre, 2009, ainsi que ma proposition de réduire le mandat du Président à 4 ans, je vous garantis que je vais démissionner dans le plus court délai de ma fonction de Président de la Roumanie, pour que les élections législatives de novembre 2012 se déroulent simultanément avec les élections présidentielles" (<http://www.gandul.info/politica/scrisoarea-lui-basescu-adresata-usl-acceptati-revizuirea-constitutiei-si-voi-demisiona-in-2012-9489026>). Notre traduction.

⁴ L'initiative des citoyens pour la révision de la Constitution de la Roumanie, publié au *Monitorul Oficial* no. 100 du 10 février 2014.

⁵ Il faut préciser qu'à ce référendum ont participé 50,94% des électeurs, ce qui signifierait, pour être plus précis, pas plus de 80%, mais seulement 40% des Roumains (sans mentionner qu'à la question "Êtes-vous d'accord avec le passage à un parlement monocaméral en Roumanie?", avaient voté „OUI”, 72,31%, c'est-à-dire 37% des Roumains).

du nombre de députés au maximum 300, étant omise la catégorie des sénateurs. En outre, la Cour constitutionnelle constate dans sa décision no. 80 du 16 février 2014 (publiée au *Monitorul Oficial* no. 246 du 7 avril 2014), que ces dispositions n'incluent dans ce nombre les représentants des organisations de citoyens appartenant aux minorités nationales non plus.

La première conséquence de ces choix est reflétée dans un certain nombre de changements de forme, disons de grammaire, qui visent, la première proposition, l'élimination des mots « Sénat » et « sénateurs » et la seconde, de placer le « Sénat » et les « sénateurs » devant la « Chambre des députés » et les « députés » dans les énumérations du texte constitutionnel.

Toute une série d'arguments sont possibles pour indiquer les avantages ou les inconvénients d'un Parlement monocaméral. L'initiative présidentielle a considéré que l'organisation monocamérale peut, d'une part, accélérer l'adoption des lois, en supprimant les redondances procédurales et, d'autre part que, en termes de coûts, elle permettrait de réduire le nombre de parlementaires. Il reste à savoir ce qui détermine exactement le rapport coûts-démocratie (peut-être l'abolition du Parlement serait encore plus rentable) et pourquoi on ne peut pas obtenir les mêmes coûts en réduisant proportionnellement les deux chambres. Nous nous demandons également, à l'égard d'un processus législatif accéléré, si plus rapidement signifie aussi plus démocratique et de plus fondé ?

L'initiative parlementaire maintient le Sénat et lui donne, au moins dans la forme, la première place, mais en révisant ses pouvoirs. Si la révision constitutionnelle va redessiner l'organisation administrative du pays par l'introduction d'un nouveau niveau, celui des régions, le Sénat représenterait les intérêts des collectivités locales. Ainsi, il restera une Chambre décisionnelle uniquement en ce qui concerne l'organisation de l'administration publique locale et du territoire, le régime général de l'autonomie locale, la ratification des actes internationaux, y compris ceux relatifs aux prêts externes, ainsi que les mesures législatives résultant de leur application, pour lesquelles la Chambre des députés est première Chambre saisie. En revanche, on peut remarquer une certaine influence du système constitutionnel américain, lorsque le Sénat devient l'autorité de nomination et de contrôle de l'Avocat du peuple (l'ombudsman), du Président et des présidents de sections du Conseil législatif, des conseillers de la Cour des comptes, du Président du Conseil économique et social, des directeurs de services de renseignements et de représentants de toute autre autorité ou institution publique soumise au contrôle parlementaire.

Sur cet aspect, la Cour constitutionnelle a constaté dans la décision no. 80 citée, le fait que le maintien du partage des compétences entre les deux chambres pour examiner les projets de loi, même dans des limites réduites, pourrait déterminer un conflit de compétences. Pour cette raison, elle plaide pour que les dispositions constitutionnelles relatives au règlement de ces blocages législatifs ne soient pas abrogées.

Un autre sujet vivement débattu même avant la révision de 2003, et visé par elle, est celui de l'immunité parlementaire. Limitée actuellement uniquement aux votes et aux opinions exprimées dans l'exercice du mandat, par une tendance que nous apprécions plutôt populiste, tant le projet présidentiel, que celui parlementaire de révision constitutionnelle se proposent d'élargir la restriction. Ainsi, le premier prévoyait la possibilité de la perquisition, de la détention et de l'arrestation d'un parlementaire pour des

faits qui n'ont pas de rapport avec les votes ou les opinions politiques exprimées dans l'exercice de son mandat par le Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice, sans un accord préalable de la chambre dont il est membre, tandis que le second projet maintient cet accord, mais il se propose de renoncer à la compétence spéciale de la Haute Cour et du parquet auprès de celle-ci.

Cette dernière modification est considérée par la Cour constitutionnelle (décision no. 80/2014 citée) contraire aux dispositions de l'art. 152 alin. (2) de la Constitution, puisque c'est une garantie constitutionnelle de procédure qui est supprimée. De plus, on constate que les dispositions relatives à la compétence spéciale de jugement sont conservées par le projet de révision pour d'autres fonctions de dignité publique, comme pour la mise en accusation du Président de la Roumanie pour haute trahison ou la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Ce fait signifie pour la Cour constitutionnelle, l'instauration d'un statut privilégié sous l'aspect de la protection du mandat de la dignité publique pour les représentants du pouvoir exécutif (le Président de la Roumanie et les membres du Gouvernement), par rapport aux représentants du pouvoir législatif, élus par un vote universel, égal, direct secret et libre exprimé, aussi que le Président de la Roumanie.

La dissolution du Parlement est un autre sujet traité dans les deux projets de révision constitutionnelle, le projet parlementaire proposant que lorsqu'un référendum pour la destitution du Président, bien que valide, ne répondrait pas à une majorité de plus de 50 % des suffrages valablement exprimés, le Parlement soit dissout de plein droit et qu'on organise des élections législatives anticipées dans un délai de 45 jours. Une disposition similaire a été proposée aussi dans le Rapport de la Commission présidentielle d'analyse du régime politique et constitutionnel en Roumanie, nommée en 2008. Comme nous l'avons affirmé à une autre occasion, ces propositions ignorent la détermination différente qui existe dans le cas du vote accordé à l'élection du législatif et le vote exprimé au référendum pour la destitution du Président (Criste, M., 2010: 581).

Dans la décision no 80/2014 citée, la Cour constitutionnelle a considéré que cette norme instaure une sanction politique appliquée au Parlement, dans l'hypothèse où la proposition de destitution du Président est rejetée par référendum. En d'autres termes, si la décision du Parlement de suspendre et, par la suite, de destituer le Président n'a pas le soutien populaire, démocratiquement exprimé par référendum, la sanction appliquée au législateur apparaît comme une conséquence naturelle dans le mécanisme du fonctionnement des institutions de l'État, dans le cadre de la démocratie constitutionnelle. Mais si on poursuit cette logique, il faudrait que le rejet ou l'annulation d'un référendum initié par le chef de l'État, sans tenir compte de l'avis négatif du législatif, aboutisse à la destitution du Président.

En ce qui concerne la limitation de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement à une fois par session, prévue par le projet présidentiel et repris par les parlementaires, la Cour constitutionnelle a réitéré sa recommandation faite dans la décision no 799 du 15 juin 2011, prononcée sur le projet du Président et publiée dans le *Monitorul Oficial* no. 440 du 23 juin 2011, c'est-à-dire de limiter cette procédure strictement à un programme, une déclaration de politique générale ou à un seul projet de loi qui régleme d'une façon unitaire des relations sociales d'un seul domaine.

Enfin, un dernier souci, commun au Président et aux parlementaires, concerne la composition du Conseil supérieur de la magistrature (C.S.M.), dans lequel le nombre de

représentants de la société civile devrait être augmenté de 2 à 6, dans le projet présidentiel, et à 4 dans celui parlementaire. Dans la décision no. 799/2011 déjà, la Cour constitutionnelle a considéré que ces changements portent atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, en violant les limites de la révision prescrites par de l'art. 152 alin. (1) de la Constitution. Et cela parce que l'accomplissement du rôle du C.S.M., en tant que garant de l'indépendance de la justice, ainsi que des principales compétences relatives à la carrière et à la responsabilité des magistrats, suppose que les juges et les procureurs soient mieux représentés et l'augmentation du nombre des représentants de la société civile ait des conséquences négatives sur l'activité du système judiciaire.

2. LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION SOUS LA LOUPE DU JUGE CONSTITUTIONNEL

Selon la dernière thèse de l'art. 146 a) de la Constitution, la Cour constitutionnelle se prononce d'office sur les initiatives de révision de la Constitution. Avant de saisir le Parlement en vue d'initier la procédure législative pour la révision de la Constitution, le projet, accompagné de l'avis du Conseil législatif, est envoyé à la Cour constitutionnelle, qui statuera dans les 10 jours suivants sur le respect des dispositions constitutionnelles relatives à la révision. La Cour constitutionnelle se prononce sur le projet avec les voix des deux tiers des juges, après quoi le projet, accompagné de la décision de la Cour, sera présenté au Parlement pour délibération. La doctrine a qualifié comme illégale une décision du Parlement qui méprisait l'avis de la Cour constitutionnelle (Iorgovan, A., 1994: 74).

Après l'adoption de la loi de révision de la Constitution, on a donné à la Cour constitutionnelle, par sa loi organique la compétence de se prononcer d'office sur la loi adoptée (art. 19 - 23 de la loi no. 47/1992, republiée). Si celle-ci constate que les dispositions constitutionnelles relatives à la révision ont été ignorées, la loi est envoyée à la Chambre des députés et au Sénat, pour l'examiner et la mettre d'accord avec la décision de la Cour constitutionnelle. Ce n'est pas pour la première fois (Criste, M., 1995: 20), qu'on a corrigé une omission du texte constitutionnel en insérant la disposition manquante dans la loi organique de la Cour constitutionnelle et cela, à nouveau, dans de brefs délais après l'adoption ou l'adaptation du texte constitutionnel.

Les dispositions de l'art. 23 de la loi no 47/1992, republiée⁶ sont, à notre avis, inconstitutionnelles parce que, en introduisant le contrôle d'office de la Cour constitutionnelle sur la loi de révision adoptée par le Parlement, elles ont ajouté au texte constitutionnel. L'art. 146 a) de la Constitution⁷ donne à la Cour constitutionnelle la

⁶ 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.

⁷ Art. 146 - La Cour Constitutionnelle a les attributions suivantes:

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,

compétence d'un 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 arriver sous la loupe des juges constitutionnels sur la base de ce texte constitutionnel (Criste, M., 2009: 48; DCC no. 385 du 15 octobre 2003, publiée au *Monitorul Oficial* no. 728 du 17 octobre 2003). En outre, la Cour constitutionnelle a souligné dans sa jurisprudence antérieure à la modification de l'art. 23 qu'il ne relève pas de sa compétence le contrôle de la constitutionnalité de la loi de révision, après son adoption par le Parlement (DCC no. 356 du 23 septembre 2003, publiée au *Monitorul Oficial* no. 686 du 30 septembre 2003).

La deuxième thèse de l'art. 146 a) de la Constitution reconnaît aussi un contrôle *a priori* d'office, mais uniquement des initiatives de révision de la Constitution et pas de la loi adoptée par le Parlement (Deleanu, I., 2006: 869, note 3; Deleanu, I., 2003: 5). Nous ne croyons pas qu'on puisse invoquer non plus le point l) de l'art. 146, qui se réfère à la possibilité d'introduire par la loi organique de la Cour constitutionnelle d'autres compétences que celles énumérées à l'art. 146, c'est-à-dire des compétences qui n'ont pas été déjà prises en vue par le constituant. Dans notre cas, en revanche, nous ne sommes pas en présence d'une *autre* compétence conférée à la Cour par sa loi organique, mais d'une modification, par ajout, d'une compétence expressément prévue par le texte constitutionnel. Or, ajouter au texte constitutionnel par la loi organique de la Cour constitutionnelle ne peut pas être qu'inconstitutionnel, fait confirmé le Rapport de la Commission présidentielle d'analyse du régime politique et constitutionnel en Roumanie aussi⁸.

2.1 La Cour constitutionnelle, censeur

Un gardien est absolument nécessaire pour éviter les dérapages du pouvoir de révision. Mais, le juge constitutionnel a-t-il la légitimité de contrôler et, le cas échéant, de censurer une loi de révision, adoptée par les élus du peuple ou par le peuple lui-même, en violation de la Constitution ? Dans l'affirmative, la Constitution cesse d'être le jouet du politique, mais le juge constitutionnel deviendrait le « Maître de la Constitution », avec le risque qu'un « gouvernement des juges » remplacerait les gouvernements démocratiquement élus.

Le projet de révision constitutionnelle est analysé par la Cour constitutionnelle tant en termes du respect de la procédure et des formes d'adoption (constitutionnalité extrinsèque), qu'en ce qui concerne sa constitutionnalité intrinsèque. Dans ce dernier cas, l'analyse sera faite par référence à l'article 152 alin. (1) et (2) de la Constitution⁹, afin de déterminer si l'objet de la révision est le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, la forme républicaine de gouvernement, l'intégrité

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;

⁸ http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPARPCR.pdf, p. 67.

⁹ LES LIMITES DE LA RÉVISION

Art. 152 - (1) Les dispositions de la présente Constitution portant sur le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, la forme républicaine de gouvernement, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle ne peuvent pas faire l'objet de la révision.

(2) De même, ne peut être réalisée aucune révision qui aurait pour résultat la suppression des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des citoyens ou de leurs garanties.

territoriale, l'indépendance de la Justice, le pluralisme politique et la langue officielle, ainsi que de savoir si les changements proposés ont pour effet de la suppression des droits et des libertés fondamentales ou de leurs garanties (DCC no 80 du 16 février 2014, cité).

En ce qui concerne les dispositions constitutionnelles, comme on a affirmé dans les opinions séparées à la décision no. 80/2014 formulées par juges Petre Lăzăroiu et Puskás Valentin Zoltán, le contrôle exercé par la Cour ne peut pas excéder le cadre établi par l'art. 152. La conclusion qu'un texte ignore les limites stipulées par cet article constitutionnel doit reposer expressément sur l'un des cas énumérés par lui, parce qu'un texte normatif ne peut être considéré *a priori* comme inconstitutionnel et surtout pas sur la dynamique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle. Dans le cas contraire, comme l'estime le juge Lăzăroiu, en considérant que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle produit des effets autres que ceux établis par la volonté du législateur constituant originaire ou dérivé, on arriverait à la conclusion qu'une révision ne sera plus jamais possible, parce que, concrètement, l'effet de « constitutionnalisation » comprend toute norme infra constitutionnelle et toute décision de l'instance de contentieux constitutionnel.

D'autre part, on peut se demander qui est visé par les dispositions limitant la révision ? Ne s'adressent-elles uniquement aux titulaires du droit d'initiative dans le domaine des lois constitutionnelles et non pas au pouvoir constituant ? Cette conclusion peut être déduite d'une décision antérieure de la Cour constitutionnelle (DCC no. 35 du 2 avril 1996, publié au *Monitorul Oficial* no. 75 du 11 avril 1996), qui stipule que les dispositions de la Loi fondamentale, "établissant les limites de l'objet de la révision, concernent seulement certains sujets qui... peuvent demander la révision - le Président de la Roumanie sur la proposition du Gouvernement, un quart au moins du nombre des députés ou des sénateurs ou au moins 500.000 citoyens ayant le droit de vote dans une certaine dispersion territoriale".

Une Constitution ne peut pas revendiquer le droit à l'éternité, "dans le monde actuel aucun instrument juridique, peu importe de quelle importance il est - et encore moins une Constitution - ne peut pas rester au-dehors des transformations critiques des expériences accumulées" (Duculescu, V., 2000: 253). Parce que « le blocage des évolutions, par l'apparition des obstacles constitutionnels, est susceptible de créer les prémisses des certains conflits artificiels »¹⁰, il est sage qu'un pouvoir – le pouvoir de révision - devrait être en mesure de compléter, mettre à jour ou même corriger l'œuvre du constituant originaire, pour lui permettre de résister à l'épreuve du temps. Toutefois, il serait préférable que dans un état de droit et de démocratie pluraliste, le pouvoir de révision disposerait entièrement, de son gré, de la Constitution. L'immobilité excessive de la Constitution serait une menace pour elle-même, parce qu'il ne serait plus possible de la changer que par la force.

La Cour constitutionnelle a considéré comme *portant atteinte au caractère national et unitaire de l'État roumain*, certaines des modifications proposées par le projet parlementaire visant, directement ou indirectement, les minorités nationales. Ainsi fut jugé la mise en place par loi organique de certaines zones traditionnelles comme les sous-divisions administratives des régions, puisque l'unité de la nation, y compris de la

¹⁰ http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPAPCR.pdf, p. 29

perspective des traditions, n'est pas compatible avec la reconnaissance d'un statut distinct, dans le sens d'une autonomie administrative, pour une partie de la population du pays, sur le critère de l'identité des « traditions ».

Le fait que les représentants légaux des minorités nationales pouvaient créer des organes décisionnels et exécutifs propres, avec des compétences relatives au droit à la préservation, au développement et à l'expression de leur identité, n'a pas été jugée non plus, comme dans les limites imposées par l'art. 152 de la Constitution. Et cela parce que l'existence d'un ensemble unique d'institutions dotées avec un pouvoir de décision politique et juridique est de l'essence de l'État unitaire. D'autre part, l'octroi d'une autonomie de décision pour les minorités nationales, apparaît comme un privilège accordé à ceux-ci, contraire au principe de l'égalité des citoyens, ainsi qu'aux dispositions contenues dans le même texte constitutionnel consacrant le droit à l'identité.

Autres propositions du projet parlementaire étaient considérées comme entraînant *la suppression des droits et des libertés fondamentales ou des leurs garanties*. Ainsi, la renonciation au terme « bonnes mœurs » dans l'art. 26 concernant la protection de la vie privée, aboutirait à la conclusion erronée que la personne physique a le droit de disposer d'elle-même, même si par ses manifestations elle violerait les bonnes mœurs. Or, sa liberté d'action en ce qui concerne sa vie intime, familiale et privée ne peut pas être absolue, mais elle doit s'intégrer et respecter les valeurs de la société, de la communauté, ce qui justifie l'existence de certaines restrictions en ce qui concerne ce droit, parmi lesquelles les bonnes mœurs aussi.

De même, l'introduction d'une condition temporelle relative au domicile du candidat à un mandat parlementaire a été perçue par les juges constitutionnels comme une évidente suppression du droit d'être élu, effaçant le principe de l'universalité des droits, prévu par l'article 15 alin. (1) de la Constitution.

Quant à la suppression de la deuxième thèse de l'art. 44 alin. (1) de la Constitution, donnant au législateur le droit d'établir les limites et le contenu du droit de propriété, cela équivaut à donner à ce droit un caractère absolu. Selon l'opinion de la Cour, toutefois, le droit de propriété n'est pas un droit absolu, mais il peut être sujet de certaines limitations qui protègent les divers droits ou libertés fondamentales, du droit à l'information (DCC no. 266 du 21 mai 2013, publiée au *Monitorul Oficial* no. 443 du 19 juillet 2013) jusqu'au droit de propriété (DCC no. 59 du 17 février 2004, publiée au *Monitorul Oficial* no 203 du 9 mars 2004).

Selon les parlementaires, l'institution de l'Avocat du peuple (l'ombudsman) devrait aussi être révisée, dans le sens de limiter ses compétences en ce qui concerne les relations des citoyens avec les autorités publiques. Une telle limitation a été jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, car elle exclut les étrangers et les apatrides. D'autre part, il faut observer que l'art. 146 d) de la Constitution reconnaît expressément le droit de l'ombudsman de saisir la Cour constitutionnelle sur les lois et les ordonnances du Gouvernement, sans faire de distinction si leurs dispositions sont ou non relatives à la protection des droits de l'homme. La Cour a invoqué aussi l'avis de la Commission de Venise, dans lequel on affirme que si l'Avocat du peuple ne pourrait pas saisir la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les ordonnances d'urgence du gouvernement dans tous les cas, non seulement dans les cas concernant les droits de l'homme, il y aurait une grave lacune dans le contrôle nécessaire de telles ordonnances.

Car aucun organisme de l'État, autre que l'Avocat du peuple, ne peut saisir directement la Cour constitutionnelle de recours contre des ordonnances gouvernementales et, en conséquence, toutes ordonnances d'urgence, qui ne fait pas référence aux droits de l'homme, ne pourraient en aucun cas être contrôlées¹¹.

Une opinion divergente fut formulée par le juge Valer Dorneanu, pour qui le rôle de l'Avocat du peuple doit être considéré comme un contrepoids entre le citoyen et le pouvoir. L'intervention de celui-ci concernant n'importe quel type de relation, toute violation provenant des autres citoyens ou de toute autre entité qui ne fait pas partie du pouvoir exécutif, le transformerait dans une justice parallèle.

Le projet de révision constitutionnelle de 2014 introduit un nouveau cas de la cessation du mandat de député ou de sénateur : la démission du parti politique dont il a été élu. De l'opinion de la Cour constitutionnelle, la responsabilité dans ce cas, ne peut pas être une politique, mais une morale, sous aucun prétexte juridique, car la déchéance du mandat de parlementaire affecte sérieusement les intérêts des électeurs qu'ils représentent et ne tient pas compte de l'un des fondements de la démocratie parlementaire - le mandat représentatif. Une fois de plus est invoquée la Commission de Venise, qui, dans son Rapport en ce qui concerne le mandat impératif et des pratiques similaires a considéré que, une fois élu, « les députés rendent compte au premier chef aux électeurs qui les ont élus, non à leur parti politique. Ce principe découle du fait qu'ils détiennent un mandat conféré par les électeurs, non par leur parti politique. La démission d'un député de son parti politique ou son exclusion de celui-ci ne doit donc pas entraîner son exclusion du Parlement »¹².

La Cour constitutionnelle a considéré qu'on pourrait supprimer une garantie du droit de vote, à savoir le respect du résultat du vote librement exprimé, si on donnait à une minorité parlementaire le droit de proposer la nomination du candidat à la fonction de Premier ministre, parce que cela signifierait qu'on peut investir un Gouvernement sans légitimité électorale. La même garantie serait méprise également si on acceptait que le Gouvernement exerce son mandat jusqu'à l'investiture du nouveau Gouvernement et non jusqu'à la date de la validation des élections législatives générales, comme il est prévu actuellement.

L'indépendance de la Justice, en tant que valeur constitutionnelle intangible, serait touchée par la reconnaissance du droit du Conseil national de sécurité d'adopter des décisions obligatoires pour les autorités de l'administration publique et les institutions publiques, en le transformant ainsi en législateur. Or, une telle assimilation est inadmissible dans un État de droit, organisé sur la base du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs dans le cadre de la démocratie constitutionnelle, dans laquelle le Parlement est l'organe représentatif suprême du peuple roumain et la seule autorité législative du pays. D'autre part, il peut apparaître le risque que, dans certaines situations,

¹¹ CDL-AD (2014)010-f - Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 98ème session plénière (Venise, 21-22 mars 2014) : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)010-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)010-f)

¹² CDL-AD(2009)027 - RAPPORT SUR LE MANDAT IMPÉRATIF ET LES PRATIQUES SIMILAIRES - Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28^e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009) : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2009\)027.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2009)027.aspx)

la nouvelle disposition constitutionnelle conduite à la *suppression des certains droits et libertés fondamentales* des citoyens ou de leurs garanties.

Selon la révision envisagée par le parlementaires, la Roumanie assurerait le respect, dans le cadre de l'ordre juridique national, du droit de l'Union européenne, conformément aux obligations contractées par l'acte d'adhésion et par les autres traités conclus dans le cadre de l'Union (art. 148 alin. (2)). La Cour signale toutefois, que l'application du droit de l'Union sans distinguer entre la Constitution et d'autres lois nationales, équivaut à placer la Loi fondamentale à un second plan par rapport à l'ordre juridique de l'Union européenne. La Cour constate que celle-ci est l'expression de la volonté du peuple et elle ne peut pas perdre sa force obligatoire simplement par l'existence d'une non-concordance entre ses dispositions et celles de l'Union, en citant aussi la jurisprudence du Tribunal constitutionnel polonais (Arrêt du 11 mai 2005, K 18/04). Par conséquent, une telle modification constituerait une restriction du droit des citoyens de s'adresser à la justice constitutionnelle pour défendre des valeurs, des règles et des principes constitutionnels, c'est-à-dire la suppression d'une garantie de ces valeurs, règles et principes, y compris la sphère des droits et des libertés fondamentales.

Un aspect sur lequel les juges constitutionnels s'étaient penchés avec beaucoup d'attention, a été l'abrogation du point l) de l'art. 146, qui permet de donner à la Cour, par sa loi organique, d'autres compétences que celles énoncées dans la Constitution. L'abrogation de cette disposition, requise par la Cour constitutionnelle aussi, ne serait possible, dans son opinion, que conditionnée de la constitutionnalisation de certaines attributions introduites au fil du temps dans sa loi organique : le contrôle de la loi de révision de la Constitution après son adoption par le Parlement et le contrôle de constitutionnalité des arrêts du Parlement. Et c'est toujours la Commission de Venise qui est invoqué, qui, par l'avis adopté à la session plénière-93, le 14-15 décembre 2012, a fait remarquer que, « le Règlement et les autres règles générales adoptées par le parlement sont des actes normatifs, qui constituent une référence pour le parlement dans son ensemble et ses membres à titre individuel. Or, le contrôle judiciaire de l'application des actes normatifs est un élément essentiel de l'Etat de droit. En l'absence d'un tel contrôle, la majorité au parlement devient le juge de ses propres actes. Si seule la majorité peut décider du respect des règles parlementaires, la minorité n'a aucune voie de recours à sa disposition lorsque ces règles sont bafouées. Même si les actes en question sont des actes individuels, une telle situation porte atteinte aux droits de la minorité parlementaire mais aussi, par voie de conséquence, au droit de vote des citoyens qui l'ont élue ». Cela étant, « le contrôle judiciaire des actes individuels du parlement n'est donc pas seulement lié à l'Etat de droit ; dans la mesure où il a des répercussions sur le droit de vote, il touche aux droits de l'homme »¹³.

Au-delà de ces considérations concernant le contrôle des modifications constitutionnelles par rapport aux dispositions de l'art. 152 de la Constitution, les juges constitutionnels ont fait aussi une analyse de la forme, suggérant de corrections de grammaire, rectifications ou mutations dans le texte proposé. La Cour a recommandé même que, le projet n'opère pas avec des termes et des notions qui n'ont aucune

¹³ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)026-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)026-f).

correspondant dans la réalité juridique, et qu'on utilise un langage précis, concis et d'établir des normes à valeur de principe (point 277 de la DCC no 80/2014, cité).

Parfois, les recommandations de la Cour constitutionnelle ont que l'apparence des certains aspects de forme. Ainsi, en ce qui concerne l'introduction à l'art. 12 de la disposition que les minorités nationales peuvent librement utiliser, dans les espaces publics et privés, leurs propres symboles, après qu'elle considère que la place de cette disposition se trouve dans la structure de l'art. 6 concernant le droit à l'identité, parce qu'elles ne visent pas des « symboles nationaux », la Cour souligne qu'il est nécessaire aussi de compléter le texte pour spécifier que l'utilisation de ceux-ci ne peut être réalisée qu'accompagnés par les symboles nationaux de l'État roumain.

2.2 La Cour constitutionnelle, une constituante?

La Cour constitutionnelle se manifeste non seulement en tant que gardien de l'art. 152 et du respect des limites de la révision imposées par celui-ci, mais elle s'arroge un rôle positif, créateur dans l'œuvre de révision constitutionnelle, en interférant avec la volonté des auteurs du projet de révision, projet auquel elle ajoute et réécrit par la décision no. 80/2014, citée.

Ainsi, par l'introduction dans l'art. 15 du syntagme relatif aux citoyens roumains « ils naissent et vivent libres », est jugée ayant comme revers l'exclusion des ressortissants étrangers et des apatrides. Or, ce principe vise un trait distinctif et intrinsèque de l'homme, de la condition humaine et pas du citoyen. En concluant que l'introduction du syntagme proposé n'est pas normative, mais proclamatrice, la Cour statue qu'elle ne trouve ni sa place, ni la justification dans le texte de la Constitution.

Quant à la modification des règles concernant l'arrêt préventif (l'art. 23), la Cour l'estime critiquable par ce qu'un texte constitutionnel faire référence à la compétence fonctionnelle, matérielle, selon la qualité de la personne. La Cour considère elle aussi, comme la Commission de Venise, que la nécessité de modifier un système donné est dépendante de la durée et du niveau de détail du texte constitutionnel, et conclut que les règles détaillant jusqu'au détail les principes constitutionnels – de vraies constantes du Droit – ne trouvent leurs place dans le texte de la Constitution. Elle constate que, en ce qui concerne les droits et les libertés fondamentales, l'objectif de la révision constitutionnelle peut être seulement d'augmenter le niveau de protection du citoyen, en étendant la portée des droits et des libertés fondamentales, ainsi qu'en assurant des garanties plus efficaces des droits déjà existants, ce qui exclut les changements insignifiants d'un texte constitutionnel.

Ni la solution du projet de révision trouvée pour les preuves obtenues illégalement n'a pas reçu l'accord des juges constitutionnels, à raison qu'on les a donné une efficacité probante, suggérant la possibilité d'obtenir des preuves d'une façon illégale aussi.

La Cour opère aussi des permutations dans le texte du projet, en considérant que le droit à l'éducation soit inséré dans un article distinct, qui couvrant les alinéas 1 et 3, et qu'on le place avant l'article constitutionnel concernant le droit à l'information. D'autres fois, elle prescrit au constituant de ajouter au texte, comme elle l'a fait en ce qui concerne la réglementation des cas qui mettent fin au mandat de l'Avocat du peuple, suggérant l'inclusion parmi ceux-ci de la révocation aussi.

La Cour ne nie pas la possibilité du législateur constituant dérivé pour réglementer ou définir en principe une certaine institution, sans la détailler, bien sûr. Toutefois, les éléments retenus dans la définition de l'autonomie universitaire sont censés refléter une approche sélective et inexacte, qui vise plutôt à concevoir une indépendance décisionnelle concernant les éléments patrimoniaux de cette l'autonomie que la constitutionnalisation des éléments composants de ce concept.

La Cour reconnaît qu'elle ne peut pas censurer l'option du législateur constituant à fixer les compétences des deux chambres parlementaires, étant donné que les deux chambres ont des positions égales et la même légitimité. Cependant, elle recommande de garder la solution législative actuelle sur le règlement des conflits de compétence entre les deux chambres.

À une autre occasion, la Cour recommande l'utilisation unitaire, tout au long de l'acte normatif, du concept « traité », qui circonscrit la totalité des actes juridiques internationaux et, en mode générique, l'utilisation des notions juridiques conformément à leur signification déterminée selon les dispositions constitutionnelles ou législatives.

Considérant que les dispositions relatives au contrôle parlementaire ont un contenu distinct, extrinsèque au processus législatif, la Cour conclut qu'il est nécessaire de séparer leur réglementation, dans un article indépendant, qui porte ce titre.

Le projet de révision, par l'introduction d'un nouvel alinéa à l'art. 85, se propose d'éliminer la possibilité du Président de refuser la proposition du premier ministre pour la révocation et la nomination de certains membres du Gouvernement, solution avec laquelle la Cour a exprimé son désaccord. Ainsi, établissant fermement l'intention des auteurs de l'initiative de révision, c'est-à-dire d'éliminer les différences prévues dans les hypothèses des trois alinéas de l'art. 85, la Cour estime que les nouvelles dispositions n'ont aucune justification. Dans son opinion, non seulement de *lex lata*, mais aussi de *lex ferenda*, le premier ministre ne peut pas imposer une certaine option en ce qui concerne les personnes qui occupera le poste de membre du Gouvernement, ni au Parlement, ni au Président, les autorités ayant l'obligation d'exercer leurs compétences de bonne foi et dans un esprit de coopération loyale.

Recourant à nouveau à la Commission de Venise, sont évoquées les Lignes directrices sur le référendum (session plénière du 13-14 octobre 2007), à savoir que les effets du référendum doivent être expressément prévues dans la Constitution ou par la loi, sans distinguer que le référendum est consultatif ou décisionnel. Par conséquent, la Cour considère qu'il est nécessaire d'introduire dans la Constitution de certaines dispositions transitoires concernant la date de l'entrée en vigueur des dispositions qui établissent un quorum de participation au référendum, date qui ne peut être antérieure à un an de la publication au *Monitorul Oficial* des dispositions modifiant la loi référendaire (DCC no. 334 du 26 juin 2013, publiée au *Monitorul Oficial* no. 407 du 5 juillet 2013).

Remarquant que ceux qui ont initié une révision constitutionnelle en 2014 n'ont pas pris en considération la recommandation faite par la décision no. 799 du 15 juin 2011, dans le sens de limiter l'objet sur lequel le Gouvernement peut engager sa responsabilité à un programme, une déclaration de politique générale ou à un seul projet de loi qui règlemente de façon unitaire les relations sociales se rapportant à un seul domaine, la Cour le rappelle, ce qui lui donne un caractère quasi obligatoire.

À d'autres occasions, en référence à l'art. 133, invoquant la clarté et la précision de la réglementation, la Cour sollicite impérieusement qu'on complète le texte avec la formule

qu'elle a proposée, différente, voire contraire, à celle à laquelle les auteurs du projet de révision se sont arrêtés.

3. CONCLUSIONS

Dans certains systèmes constitutionnels, le projet de révision doit passer un dernier examen, celui de l'approbation par référendum. Le référendum constitutionnel est soit obligatoire, comme dans le Danemark, la Suisse ou l'Irlande, soit facultatif, sur la requête d'un certain nombre de parlementaires (un tiers en Autriche ou un dixième en Espagne). La Constitution étant l'expression de la souveraineté populaire, l'exigence que pour toute modification de celle-ci soit nécessaire l'accord populaire, apparaît comme une garantie pour tenir compte de la volonté générale de la Loi fondamentale.

Ainsi, l'affirmation qu'une Constitution est le fondement de toute société s'avère redondante. Mais, quel que soit le regard jeté sur cette affirmation, il ne faut pas oublier son sens, parce qu'il nous conduit à reconnaître une vérité : s'il n'est pas indiqué d'intervenir souvent et sans motif à la fondation d'une construction, il est également opportun que les modifications apportées aux fondations d'une société ne soient faites que dans des cas exceptionnels, lorsque la solidité même de la construction est concernée. L'écriture ou la réécriture d'une Constitution devrait viser à renforcer une société démocratique, dans laquelle la protection du citoyen soit la préoccupation principale, et pas l'affirmation et la légitimation d'un pouvoir personnel ou d'un certain parti. Dans le premier cas, la Constitution connaîtra une grande stabilité, tandis que dans le second cas, la tendance sera de la réviser chaque fois que le rapport des forces change sur la scène politique.

RÉFÉRENCES ET RENVOIS BIBLIOGRAPHIQUES

- Apostol Tofan, D., 2009. Primele reflecții cu privire la Raportul Comisiei Prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România. *Curierul Judiciar*: 4, pp. 212-216.
- Criste, M., 2010. Considerente privind Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România. *Curierul Judiciar*: 10, pp. 578-582.
- Criste, M., 2009. Forma de guvernământ și puterea de revizuire constituțională (Limitele revizuirii). *Revista Transilvană de Științe Administrative*: 1 (23), pp. 39-52
- 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* : 8, 19-22.
- Deleanu, I., 2006. *Instituții și proceduri constituționale*, Bucurest: C.H. Beck
- Deleanu, I., 2003. Revizuirea Constituției, *Dreptul*: 12, pp 5-7
- Duculescu, V., 2000. O temă de dezbateră între oamenii politici și juriștii români: modificarea Constituției. *Juridica*: 7, p. 251-255.
- Iorgovan, A., 1994. *Drept constituțional și instituții politice*, teoria generală, Bucurest: Galeria J.L. Calderon
- Tănăsescu, E. S. et alia, 2014. Oportunitatea revizuirii Constituției României. *Dreptul*: 5, pp. 5-25.