

## La réforme n'aura pas lieu. Vive le Sénat!

---

Simina Tanasescu<sup>1</sup>

À la suite du référendum consultatif du 29 octobre 2009, par lequel le peuple roumain souverain a exprimé son choix en faveur d'un Parlement monocaméral composé de 300 parlementaires, la réforme du Sénat est devenue un sujet récurrent pour la classe politique roumaine, sans que le rôle de la deuxième chambre parlementaire soit analysé en profondeur, ni son éventuelle pertinence institutionnelle ou fonctionnelle. Si les arguments de nature contextuelle restent, par leur nature, relatifs et capables d'être interprétés aussi bien en faveur de la réforme tout comme en sa défaveur, certaines tendances récentes, convergentes au niveau européen, semblent favoriser une emprise croissante du pouvoir parlementaire et la nécessité d'assurer un exercice équilibré de ce pouvoir. En théorie, une telle évolution devrait contribuer au maintien du bicamérisme plutôt qu'à son abolition. En réalité, pour ce qui est du cas particulier de la Roumanie, si l'abolition du Sénat n'est plus d'actualité, une réforme de son rôle et de ses fonctions reste souhaitable.

### 1. Le contexte général

La Constitution adoptée par référendum le 8 décembre 1991 a instauré, pour la première fois en Roumanie, un Parlement et un président avec égale légitimité, car issus tous les deux d'élections directes. Malgré l'équilibre prôné par les normes la pratique institutionnelle a fait valoir une certaine prééminence de l'institution présidentielle sur celle parlementaire. Cette tendance s'est manifestée depuis le début de la transition démocratique roumaine<sup>2</sup>, mais, au fil du temps, elle semble avoir engendré des conséquences significatives. Ainsi, lorsque les élections parlementaires de

---

<sup>1</sup> Professeure, Université de Bucarest (Roumanie).

<sup>2</sup> De l'avis des commentateurs, avant la révision constitutionnelle de 2003 (qui a augmenté la durée du mandat présidentiel à 5 ans, mais a gardé le mandat parlementaire de 4 ans), la coïncidence entre les élections parlementaires et présidentielles a permis aux présidents de la Roumanie de servir de « remorque » pour le parti politique dont ils étaient issus. Voir Elena Simina TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », (2008) 1 *Revue d'études politiques et constitutionnelles est-européennes* 41; Brigitte VINCENT, « Le poids inégal du passé dans les régimes constitutionnels d'Europe centrale et orientale », (2006) *Revue d'études politiques et constitutionnelles est-européennes*, numéro spécial, 102-103.

l'automne 2004 ont produit des résultats plutôt ambigus,<sup>3</sup> le gouvernement a été formé par la coalition de centre droit, soutenue par le président en exercice. Puis, lorsqu'en 2008, la majorité relative des sièges parlementaires est revenue à un parti politique qui lui était ouvertement opposé<sup>4</sup>, c'est encore la coalition soutenue par le président en fonction qui a réussi former le gouvernement.<sup>5</sup> Ce n'est qu'en 2012 qu'une coalition<sup>6</sup> s'opposant au président a réussi à obtenir le pouvoir gouvernemental, mais uniquement après avoir remporté 75 % des voix et des mandats parlementaires. Les prochaines élections présidentielles sont prévues pour le mois de novembre 2014, c'est-à-dire en plein exercice du mandat parlementaire, et il sera intéressant d'observer si elles réussiront à avoir un impact tout aussi important sur le gouvernement du pays.

Cette toile de fond peut s'avérer utile pour mieux comprendre les récentes tentatives de réforme du Sénat roumain, et l'importance du rôle d'arbitre que semble jouer l'électorat par rapport à ce sujet. Car, mises à part les élections parlementaires et présidentielles, ainsi que le référendum organisé pour la validation de la révision constitutionnelle de 2003, l'électorat roumain a dû trancher aussi bien le sort du président, suspendu de ses fonctions par le Parlement à deux reprises (2007 et 2012), que des questions relatives à la structure bicamérale du Parlement, notamment lors du référendum consultatif organisé le 29 octobre 2009. Ce dernier s'inscrit toutefois dans un contexte spécifique.

## 2. Le contexte spécifique

À la suite de la procédure d'*impeachment*<sup>7</sup> à laquelle a été soumis, au début de l'année 2007<sup>8</sup>, le président de la Roumanie, ce dernier a annoncé son intention de

---

<sup>3</sup> Une majorité relative des sièges est revenue à la coalition électorale formée par le Parti Social Démocrate (centre gauche) avec le minuscule Parti Humaniste (gauche), alors que la coalition de centre droit, formée par le Parti National Libéral (libéral) et le Parti Démocrate (populaire) en alliance avec l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie (quasi-parti politique ethnique), n'a obtenu qu'un moindre score.

<sup>4</sup> En 2008, la majorité relative des sièges parlementaires est revenue au Parti Social Démocrate (centre gauche). Avec le parti politique dont était issu le président en exercice — le Parti Démocrate (populaire) —, les deux formations détenaient conjointement plus de 75 % des voix au Parlement.

<sup>5</sup> Le succès remporté aux élections présidentielles de 2009 par le candidat soutenu par le Parti Démocrate a fait en sorte qu'à la fin de l'année 2009, un nouveau gouvernement minoritaire a été formé avec le soutien parlementaire du Parti Démocrate, de l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie et des représentants des minorités nationales dans la Chambre des Députés et à l'exclusion du Parti Social Démocrate qui avait pourtant gagné les élections parlementaires en 2008.

<sup>6</sup> Formée par une alliance assez originale entre le Parti Social Démocrate (centre gauche) et le Parti National Libéral (droite).

<sup>7</sup> La Constitution prévoit deux types de responsabilité pour le chef de l'État : une politique, de type *impeachment*, dont la procédure a comme phase finale la présentation du président devant

soumettre à l'arbitrage populaire son projet de réformer le Parlement. Les arguments invoqués visaient, notamment, les dysfonctionnements visibles dans l'activité parlementaire et les économies budgétaires qui auraient pu en résulter. C'est ainsi qu'a commencé, dans la vie politique et juridique roumaine, une véritable sarabande de référendums, parfois aux allures de plébiscites à tendance césariste, dans le but avoué de réduire le nombre de parlementaires, y compris à travers l'abolition du Sénat si nécessaire.

Un premier référendum consultatif a été organisé dès novembre 2007, en même temps que les élections pour le Parlement européen, pour sonder l'accord de l'électorat sur le changement du mode de scrutin utilisé pour les élections parlementaires de la représentation proportionnelle dans un scrutin majoritaire uninominal, réduisant indirectement le nombre de parlementaires. Bien que 81 % des voix valablement exprimées étaient favorables au changement, le faible taux de participation (seulement 26 % des électeurs) a déterminé l'invalidation de ce référendum.

Une commission présidentielle pour l'analyse du régime politique et constitutionnel de Roumanie fut créée pendant l'été 2008, composée majoritairement de professeurs de droit et avec la mission d'identifier les principaux problèmes du fonctionnement des autorités étatiques et en fournir de possibles solutions. Le rapport de la commission ne devait pas prendre la forme d'une initiative de révision de la constitution, mais, plus modestement, il devait constituer une base scientifique pour un éventuel travail parlementaire de cette nature et de cette envergure. La commission présidentielle a rendu son rapport<sup>9</sup> en décembre 2008 et, parmi d'autres, a suggéré une rationalisation de l'institution parlementaire, aussi bien en ce qui concerne sa structure (proposant soit l'abolition du Sénat, soit la différenciation des deux chambres parlementaires à travers des modalités de recrutement et de représentation distinctes pour le Sénat<sup>10</sup>), que son fonctionnement (proposant une priorité des projets législatifs d'origine populaire par rapport aux projets législatifs d'origine parlementaire ou gouvernementale<sup>11</sup>).

---

l'électorat à la suite de la décision du Parlement de le suspendre de ses fonctions (article 95), et une juridique (pénale), qui suppose une procédure juridictionnelle dans laquelle le rôle du Parlement se limite à la mise en accusation du chef de l'État (article 96).

<sup>8</sup> Elena Simina TANASESCU, « Réussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de la Roumanie », (2008) 73 *Revue française de droit constitutionnel*, 181-185; Elena Simina TANASESCU, « The President of Romania or the slippery slope of a political regime », (2008) 1 *EU Const*, 64.

<sup>9</sup> *Raportul Comisiei Prezidentiale de Analiza a Regimului Politic si Constitutional din România (pentru consolidarea statului de drept)*, C.H. Beck, Bucaresti, 2009.

<sup>10</sup> *Id.*, p. 40-41.

<sup>11</sup> *Id.*, p. 43.

Deux ans après le premier référendum consultatif, ce fut le tour d'un deuxième, portant sur la réforme de la structure elle-même et sur la composition du Parlement. En novembre 2009, en même temps que le premier tour des élections présidentielles, un référendum a été organisé pour connaître l'opinion de la population sur la diminution du nombre des parlementaires à 300 et l'abolition du Sénat en tant que seconde chambre parlementaire. Cette fois-ci, les élections présidentielles stimulant une meilleure implication des électeurs, le taux de participation a permis la validation du référendum. Les résultats escomptés ont été obtenus : 72,31 % des participants se sont prononcés en faveur d'un Parlement monocaméral et, encore plus, 83,31 % des voix en appui à un Parlement composé d'un maximum de 300 membres. Bien que de l'avis unanime de la doctrine<sup>12</sup>, le référendum prévu par l'article 90<sup>13</sup> de la Constitution a valeur consultative, ses résultats sont restés gravés dans la mémoire collective.

Dans ce contexte, il convient de mentionner que le chef de l'État avait mené une lutte acharnée pour préserver la faible dose de discrétion que lui ménage le texte constitutionnel de l'article 90. Toute une série de décisions de la Cour Constitutionnelle a été nécessaire afin d'empêcher les divers essais des parlementaires de réduire la marge discrétionnaire dont dispose le président roumain en matière de référendum consultatif.<sup>14</sup> C'est ainsi que la Cour a décidé que « le référendum peut être organisé à tout moment pendant l'année, pourvu que le Parlement ait été consulté ou qu'il ait approuvé la suspension de sa fonction du Président de la Roumanie. Selon la Constitution il n'y a pas d'autres conditions qui interdisent l'organisation et le déroulement du référendum simultanément avec les élections présidentielles, parlementaires, locales ou pour le Parlement européen, ou pendant un certain intervalle de temps avant ou après les élections mentionnées. Par conséquent, *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. »<sup>15</sup> Aussi, « la définition des problèmes d'intérêt national est de la compétence du Président de la Roumanie, alors que le Parlement doit être consulté par rapport à l'organisation du référendum sur ces problèmes d'intérêt national. »<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Tudor DRAGANU, *Drept constitutional si institutii politice. Tratat elementar*, vol. II, Lumina Lex, Bucuresti, 1998, p. 267-268; Stefan DEACONU, « Comentariu la articolul 90 », dans Ioan MURARU & Elena Simina TANASESCU (dir.), *Constitutia României comentata si adnotata*, C.H. Beck, Bucuresti, 2008, à la page 837; Stefan DEACONU, *Drept constitutional si institutii politice*, vol. II, C.H. Beck, Bucuresti, 2012, p. 184-185; Ioan MURARU & Elena Simina TANASESCU, *Drept constitutional si institutii politice*, vol. II, C.H. Beck, Bucuresti, 2013, p. 145.

<sup>13</sup> Intitulé « le référendum » l'article 90 dispose : « Le Président de la Roumanie, après avoir consulté le Parlement, peut demander au peuple d'exprimer, par référendum, sa volonté au sujet des problèmes d'intérêt national. »

<sup>14</sup> Décision n° 567/2006; décision n° 147/2007; décision n° 355/2007; décision n° 392/2007.

<sup>15</sup> Décision n° 355/2007.

<sup>16</sup> Décisions n° 567/2006 et n° 355/2007.

Cela a permis au président roumain de présenter au Parlement un projet de loi constitutionnelle qui abolit le Sénat<sup>17</sup> et précise expressément le nombre de parlementaires.<sup>18</sup> Saisie d'office, la Cour Constitutionnelle<sup>19</sup> a conclu que le monocamérisme avec un nombre précis et limité de parlementaires n'enfreint pas les limites imposées au constituant dérivées de l'article 152 de la Constitution dans la mesure où il met en œuvre les résultats du référendum consultatif et représente un choix politique et non juridique. Toutefois, la Cour Constitutionnelle a ressenti le besoin de préciser que les traditions historiques de la Roumanie pencheraient plutôt pour le bicaméralisme en énumérant ses avantages pour le processus délibératif et décisionnel au plus haut niveau des institutions étatiques.

Jamais débattu au niveau du Parlement, bien qu'envoyé aux deux chambres en juin 2011, ce projet de loi constitutionnelle allait être rejeté par la Chambre des Députés en mai 2013<sup>20</sup>. En effet, depuis le début du mandat parlementaire à la suite des élections de novembre 2012, un nouveau projet de loi constitutionnelle<sup>21</sup> avait été préparé, pas encore officialisé en procédure législative pour que la Cour Constitutionnelle puisse s'en saisir d'office, celui-ci qui ne comporte plus l'abolition du Sénat, bien qu'il semble favoriser la réduction du nombre total de parlementaires.

---

<sup>17</sup> Selon l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle de 2011, la révision constitutionnelle envisagée avait pour objectif principal « l'adaptation de la loi fondamentale aux résultats du référendum consultatif organisé sur initiative du Président de la Roumanie le 22 novembre 2009 ».

<sup>18</sup> Le texte du projet de révision constitutionnelle de 2011 est accessible en ligne : <[http://www.presidency.ro/static/Proiect\\_Lege\\_de\\_Revizuire\\_a\\_Constitutiei\\_Romaniei-1iunie2011.pdf](http://www.presidency.ro/static/Proiect_Lege_de_Revizuire_a_Constitutiei_Romaniei-1iunie2011.pdf)> (site consulté le 15 octobre 2013). La version française du projet de révision constitutionnelle de 2003 est accessible en ligne : <[http://www.cdep.ro/pdfs/reviz\\_constitutie\\_fr.pdf](http://www.cdep.ro/pdfs/reviz_constitutie_fr.pdf)> (site consulté le 15 octobre 2013), alors que la traduction (non officielle) en français du texte de la Constitution à la suite de la révision de 2003 est accessible en ligne : <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339&id1=3>> (site consulté le 15 octobre 2013).

<sup>19</sup> Dans sa décision n° 799/2011 sur le projet de loi concernant la révision de la Constitution de la Roumanie, en ligne : <[http://www.ccr.ro/files/products/D0799\\_11.pdf](http://www.ccr.ro/files/products/D0799_11.pdf)> (site consulté le 15 octobre 2013) la Cour Constitutionnelle s'est montrée partagée et elle a fini par invalider les dispositions concernant l'élimination de la présomption du caractère licite de l'acquisition de la propriété privée, la diminution de la sphère de l'immunité parlementaire, l'introduction de la responsabilité pénale des membres du gouvernement, la limitation de la compétence des tribunaux à vérifier la légalité des politiques fiscales et budgétaires de l'exécutif, et la modification de la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature dans le sens d'une augmentation de la représentation de la société civile.

<sup>20</sup> Le projet de la loi constitutionnelle a été définitivement rejeté par la Chambre des Députés lors de sa séance du 21 mai 2013.

<sup>21</sup> Le nouveau projet de loi constitutionnelle (B429) est disponible en langue roumaine en ligne : <<http://www.senat.ro/legis/lista.aspx#>> (site consulté le 15 octobre 2013).

La tempête politique de l'été 2012<sup>22</sup> et le changement drastique de majorité parlementaire produit lors des élections de novembre 2012 pourraient suffire à justifier un tel renversement de situation par rapport à la réforme du Sénat roumain. Après tout, la Cour Constitutionnelle ne s'est pas trompée lorsqu'elle a affirmé que la structure du Parlement reste foncièrement une question de choix politique. Toutefois, il semblerait que, parallèlement aux contingences et intérêts éminemment politiques, des considérations d'ordre historique et des arguments juridiques ont joué un rôle.

### 3. Le contexte historique

Depuis la création de l'État roumain moderne (par l'unification des principautés de la Moldavie et de la Valachie en janvier 1859)<sup>23</sup>, et avec la seule exception de la période communiste (1947 – 1989)<sup>24</sup>, la Roumanie a connu un Parlement bicaméral, ce qui explique, peut-être, le rejet viscéral auquel a été confronté le monocamérisme, surtout au début de la transition démocratique.<sup>25</sup>

Étant donné l'option historique de tous les constituants roumains pour une structure unitaire de l'État, l'argument du bicamérisme parlementaire en tant que correspondance institutionnelle avec la séparation verticale des pouvoirs dans l'État ne peut pas être mis de l'avant.<sup>26</sup>

Plutôt, la deuxième chambre du Parlement roumain a été justifiée par des arguments liés à la pondération du processus délibératif et à l'équilibre de la procédure législative, ainsi qu'à la nécessaire division du pouvoir législatif afin de l'empêcher de se transformer en une menace pour la démocratie.<sup>27</sup> En effet, si, pendant le régime communiste, la théorie de l'unicité du pouvoir dans l'État et le principe du centralisme

---

<sup>22</sup> Elena Simina TANASESCU, « Suspension du Président de la Roumanie », (2012) 4 *Constitutions*, 550-557.

<sup>23</sup> Selon Eleodor FOCSENEANU, la Roumanie a été une démocratie parlementaire à partir du moment de son apparition sur la carte de l'Europe en tant qu'État unitaire. Voir Eleodor FOCSENEANU, *Istoria constitutională a României*, Humanitas, Bucuresti, 1992, p. 18.

<sup>24</sup> Tudor DRAGANU, préc. note 12, p. 383-385.

<sup>25</sup> *Id.*, p. 398-406. Voir aussi Elena Simina TANASESCU & Genoveva VRABIE, « Un bicaméralisme unicaméral : le Parlement de la Roumanie postdécembriste », dans Eric MONTIGNY & François GELINEAU (dir.), *Parlementarisme et francophonie*, Presses de l'Université de Laval, 2013, aux pages 205-234. Pour un point de vue différent, selon lequel le monocamérisme aurait été préférable pour la Roumanie dès le début de la transition démocratique, voir Cristian IONESCU, *Tratat de drept constitutional contemporan*, C.H. Beck, Bucuresti, 2008, p. 694-695.

<sup>26</sup> Tudor DRAGANU, préc. note 12 p. 88-90.

<sup>27</sup> *Id.*, p. 90-92.

de la démocratie populaire justifiaient une structure monocamérale du Parlement<sup>28</sup>, les périodes démocratiques connues par la Roumanie avant et après cet *intermezzo* ont accommodé pluralisme politique et théorie de la séparation des pouvoirs avec un bicamérisme différencié : le Sénat a toujours été une chambre de réflexion et pondération, élue selon des critères d'âge (plus élevés) et de représentation (corporatiste ou territoriale) différents de ceux appliqués pour la Chambre des Députés. Le premier Parlement élu après 1989 en Roumanie (selon les dispositions du Décret-loi n° 92/1990) était caractérisé par un bicamérisme différencié : la Chambre des Députés représentait le peuple, alors que le Sénat représentait les entités administratives-territoriales, et les deux chambres étaient désignées selon des règles électorales différentes.<sup>29</sup> Toutefois, la Constitution de 1991 allait introduire un bicamérisme quasi parfait, « une formule inédite pour l'expérience parlementaire roumaine »<sup>30</sup>. Ce choix s'est avéré moins inspiré qu'il ne le semblait à première vue; vingt ans plus tard, il sera remis en cause à tel point que la deuxième chambre parlementaire serait en danger de disparition.

#### 4. Le contexte juridique

Le premier Parlement démocratique roumain, caractérisé par un bicamérisme différencié, allait fonctionner en chambres réunies en tant qu'Assemblée Constituante entre mai 1990 et décembre 1991. Ayant le choix entre plusieurs variantes, y compris celle de perpétuer le bicamérisme différencié tel qu'il était vécu, il a préféré trancher différemment la question de la structure et du fonctionnement du Parlement. C'est ainsi que la Constitution, entrée en vigueur à la suite du référendum du 8 décembre 1991, a consacré un bicamérisme quasi parfait, avec deux chambres désignées selon les mêmes règles (scrutin sur liste et représentation proportionnelle) et détenant des prérogatives quasi identiques.

En effet, les différences entre les deux chambres du Parlement roumain, pendant la période comprise entre l'entrée en vigueur de la Constitution en 1991 et sa révision en 2003, étaient mineures et concernaient l'âge de l'éligibilité des élus (23 ans pour la

---

<sup>28</sup> Pour la comparaison, la transition démocratique de la Bulgarie, qui n'a pas été très différente de celle de la Roumanie, y compris en ce qui concerne la structure de l'État, a abouti à un Parlement monocaméral, dont la procédure législative a été périodiquement rationalisée. Elena Simina TANASESCU, « Le poids des commissions parlementaires dans l'élaboration de la loi au sein des Assemblées de l'espace francophone est-européen », dans Françoise FRAYSSE & Fabrice HOURQUEBIE (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Montchrestien, 2011, aux pages 177-189.

<sup>29</sup> Ioan MURARU & Mihai CONSTANTINESCU, *Drept parlamentar*, All Beck, Bucuresti, 2005, p. 72-73.

<sup>30</sup> *Id.*, p. 73.

Chambre des Députés et 35 ans pour le Sénat), la norme de représentation (environ 75 000 citoyens pour la Chambre des Députés contre approximativement 140 000 citoyens pour le Sénat), la possibilité pour les organisations représentatives des minorités nationales de participer au processus électoral uniquement pour la Chambre de Députés, ainsi que l'attribution propre, seulement au Sénat, de désigner l'avocat du peuple (Ombudsman). En matière de procédure législative, le projet de loi était réputé adopté à la suite du débat et du vote dans les deux Chambres en tout point identique. Une telle procédure avait toutes les chances d'occasionner plusieurs votes sur le même texte législatif, dans la mesure où les éventuelles divergences possibles entre les deux Chambres au sujet d'une même loi menaient invariablement à une procédure de médiation, laquelle supposait l'implication paritaire des deux formations du Parlement dans une commission de médiation.

Dans un effort de rationalisation, la révision constitutionnelle de 2003 a introduit en Roumanie un « bicaméralisme quasi parfait, mais différencié fonctionnellement ».<sup>31</sup> Selon l'article 75 de la Constitution révisée, les chambres ont été spécialisées comme suit : la Chambre des Députés a le rôle de chambre décisionnelle de droit commun, alors que le Sénat décide, d'une manière définitive, en matière d'accords internationaux et dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement de certaines autorités de l'État. Une telle procédure législative n'est pas conflictuelle. Concrètement, selon l'énumération des compétences élaborée par l'article 75 de la Constitution révisée, la Chambre des Députés — tout comme le Sénat — peut être soit chambre premièrement saisie, soit chambre décisionnelle. Lorsqu'elle est chambre premièrement saisie, elle joue le rôle de la chambre de réflexion (selon la terminologie utilisée par la Constitution); toutefois, la chambre de réflexion doit réfléchir assez rapidement, car les délais impartis par le texte constitutionnel pour ce faire sont relativement brefs : un maximum de 45 jours pour tous les projets ou propositions de loi, à l'exception des codes ou des lois de complexité accrue pour lesquels le délai est de 60 jours au maximum. Si ces délais sont dépassés, le projet ou la proposition sont considérés comme adoptés, puis sont envoyés à la chambre décisionnelle. Lorsque la Chambre des Députés joue le rôle de chambre décisionnelle, elle dispose de tout le temps nécessaire pour la prise d'une décision, puisque la forme de la loi votée dans l'exercice de cette compétence reste finale et susceptible de produire des effets juridiques. Pratiquement, même si une loi commence la procédure dans une chambre du Parlement, la décision définitive sur son texte revient toujours à l'autre chambre.

---

<sup>31</sup>Mihai CONSTANTINESCU, Ioan MURARU, Antonie IORGOVAN, *Revizuirea Constitutiei României – comentarii si explicatii*, Rosetti, Bucuresti, 2003, p. 65.



Dans l'avis consultatif émis d'office sur le projet de loi de révision de la Constitution<sup>32</sup> la Cour Constitutionnelle observait que « l'examen en cascade des projets de loi, dans une Chambre en première lecture et dans l'autre Chambre en deuxième lecture, transforme le Parlement bicaméral dans un Parlement de fait monocaméral ». La doctrine a poursuivi cette idée, en affirmant que la transformation effective du Parlement roumain en une assemblée monocamérale aurait été une meilleure solution pour les problèmes auxquels la réforme institutionnelle était appelée à répondre.<sup>33</sup> Beaucoup d'encre a coulé sur la procédure législative instaurée par l'article 75 de la Constitution roumaine révisée.<sup>34</sup> D'ailleurs, après seulement deux ans d'application, même les anciens défenseurs de la nouvelle procédure législative sont parvenus à la conclusion qu'elle pourrait avoir besoin d'une amélioration.<sup>35</sup>

Également, malgré les efforts réalisés pour adapter les règlements parlementaires aux exigences constitutionnelles<sup>36</sup>, la procédure législative est restée très difficile.<sup>37</sup> En pratique, il arrive de plus en plus souvent que la réflexion soit complètement occultée par la chambre premièrement saisie, dans la mesure où le délai qui lui est imparti s'écoule sans que le texte soit même débattu et encore moins voté; par la suite, les lois sont débattues et approuvées seulement par la chambre décisionnelle. Cette manière de procéder étant permise (voire suggérée par la loi fondamentale), le juge constitutionnel ne peut que la remarquer, sans pouvoir la sanctionner.

---

<sup>32</sup> Décision n° 148/2003.

<sup>33</sup> Ion DELEANU, « La révision de la Constitution. Les thèmes de la révision », (2003) 2 *Revista de drept public*, 35; Tudor DRAGANU, « Quelques considérations critiques sur le système bicaméral institué par la Loi de révision de la Constitution adoptée par la Chambre des Députés et le Sénat », (2003) 4 *Revista de drept public*, 55. Pour une opinion singulière en sens contraire, Antonie IORGOVAN, « La philosophie du bicamérisme, entre les exigences doctrinaires et les besoins politiques réels », (2004) 1 *Revista de drept public*, 1. Pour un point de vue nuancé en faveur d'un bicamérisme différencié qui aurait des conséquences concernant la procédure législative, Ioan MURARU & Andrei MURARU, « Brève plaidoirie pour un bicamérisme différencié », (2005) 1 *Revista de drept public*, 1.

<sup>34</sup> Elena Simina TANASESCU, « La révision de la Constitution », (2003) 10 *Curierul judiciar*, 75; Octavian MANOLACHE, « Lacunes réglementaires, imprécision et superficialité dans la révision de la Constitution roumaine », (2003) 11 *Curierul Judiciar*, 96; Ioan VIDA, « Antinomies intraconstitutionnelles », (2004) 1 *Pandectele Române*, 182; Antonie IORGOVAN, « De nouveau sur la révision de la Constitution (Thèses et antithèses) », (2004) 2 *Revista de drept public*, 16.

<sup>35</sup> Mihai CONSTANTINESCU & Marius AMZULESCU, « Considérations sur une éventuelle amélioration des certaines dispositions en vue de la projetée intégration européenne », (2004) 2 *Revista de drept public*, 24.

<sup>36</sup> Pour une présentation des nouvelles dispositions réglementaires, Mihaela CIOCHINA, « Éléments de nouveauté dans la procédure législative à la suite de la révision de la Constitution et des règlements parlementaires », (2003) 4 *Revista de drept public*, 67.

<sup>37</sup> Elena Simina TANASESCU & Genoveva VRABIE, préc. note 25, aux pages 205-234.

Mais le juge constitutionnel entend bien distinguer cette situation de celle où la chambre premièrement saisie adopte un projet de loi qui est tout simplement ignoré par la chambre décisionnelle, laquelle adopte une version de la loi qui n'a jamais été vue par la première chambre saisie. Dans cette deuxième hypothèse, le juge constitutionnel estime systématiquement que le principe constitutionnel du bicamérisme est enfreint, car le Parlement bicaméral se comporte *de facto* comme deux parlements monocaméraux distincts. En plus, la fraude à la Constitution est d'autant plus évidente que, dans une telle situation, le travail législatif accompli par la chambre de réflexion ne sert à rien<sup>38</sup>; l'effort de rationalisation du travail législatif poursuivi par la réforme constitutionnelle de 2003 est anéanti par un Parlement qui parvient à gaspiller encore plus de ressources. Dans cette situation, le juge constitutionnel se borne à constater l'inconstitutionnalité extrinsèque de la loi ainsi adoptée, et refuse d'en étudier le fond.

Dans la décision n° 1029/2008, illustrative de ce genre de situation, le juge constitutionnel a expliqué l'importance du principe du bicamérisme :

« la loi adoptée par le Sénat n'a pas fait l'objet de l'initiative législative et n'a pas été débattue dans la Chambre des Députés; il s'agit d'une loi contraire à la proposition législative faite par la Chambre des Députés, dont l'adoption par le Sénat s'est faite contrairement à la Constitution, avec la méconnaissance de la compétence de chambre premièrement saisie de la Chambre des Députés — laquelle n'a pas débattu les textes et les solutions législatifs adoptés par le Sénat — et des principes constitutionnels en vertu desquels une loi ne peut pas être adoptée par une seule chambre. [...] La loi doit rester, avec l'apport spécifique de chaque chambre, l'œuvre normative du Parlement dans son entier. »

Dans une opinion séparée, deux juges ont tenté d'argumenter que le bicaméralisme fonctionnel prévu par la Constitution révisée, aussi original qu'il soit, semblerait plutôt suggérer une spécialisation décisionnelle des deux chambres, et que cela revenait à accepter, dans des situations particulières, que le Parlement puisse fonctionner aussi comme une assemblée monocamérale. L'exemple cité a été celui d'une loi rejetée par la chambre premièrement saisie, mais adoptée par la chambre décisionnelle, laquelle, selon l'opinion séparée, aurait dû être considérée comme adoptée par le Parlement. Toutefois, cela n'a rien changé à la jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle en la matière qui estime que les lois doivent être adoptées par le Parlement dans son ensemble, même si la procédure législative ne peut pas se dérouler d'une manière

---

<sup>38</sup> Elena Simina TANASESCU, « Considérations théoriques sur la procédure législative instituée par la révision de la Constitution », dans Elena Simina TANASESCU (dir.), *Perspective juridice privind institutia parlamentului*, ALL Beck, București, 2005, aux pages 10 et suiv.

identique dans les deux chambres parlementaires en raison des compétences décisionnelles différentes qui leur sont attribuées par la Constitution.<sup>39</sup>

De tout cela, il résulte que la révision constitutionnelle de 2003 a réussi non pas rationaliser l'institution parlementaire, mais plutôt la rendre moins lisible et peu efficace.<sup>40</sup> Toutefois, il nous semble que la cause est non pas le principe du bicamérisme, mais son emploi et fonctionnement dans le cadre normatif fixé par la Constitution révisée : « le système préconisé par la Constitution révisée se manifeste, en fait, à des rares occasions comme un vrai bicamérisme »<sup>41</sup> affirmait déjà, en 2004, le regretté professeur Tudor Draganu, qui observait également que les nombreuses et importantes attributions exercées par les deux chambres en séance commune font en sorte qu'elles constituent, en réalité, « un Parlement unicaméral »<sup>42</sup>.

Ce manque d'efficacité parlementaire en matière législative a permis des critiques relatives au gaspillage des ressources, alors que l'apparente ressemblance avec le monocamérisme a servi comme prétexte pour les diverses tentatives d'abolir le Sénat afin de rendre les textes normatifs en accord avec la réalité. Toutefois, ce n'est pas l'existence en soi de la deuxième chambre parlementaire qui est la cause de toutes ces difficultés, mais plutôt la nature originale du bicamérisme institué par la Constitution, surtout dans sa version révisée en 2003, ainsi qu'une pratique parlementaire profondément viciée. Par conséquent, si le Sénat roumain a des chances de survie en tant que deuxième chambre parlementaire, cela s'explique non pas par son rôle, qui reste assez confus dans l'actuelle architecture institutionnelle, mais plutôt par sa pertinence et le potentiel qu'il présente de se différencier, un jour, de la Chambre des Députés.<sup>43</sup> En effet, la tendance vers la décentralisation de plus en plus accentuée, voire vers la régionalisation, que connaissent beaucoup d'États en Europe, semble avoir conquis la Roumanie à tel point qu'elle constitue l'une des dimensions de force de la révision constitutionnelle entamée en 2013. Cela permettrait d'imaginer une deuxième chambre parlementaire en tant que représentante des collectivités territoriales devenues

---

<sup>39</sup> Toutefois, il arrive aussi que le juge constitutionnel oublie parfois sa propre jurisprudence et décide entièrement à l'opposé de ce qu'il a bien établi pendant des années. Dans la décision n° 857/2008 on peut lire : « le fait que la Chambre de Députés a rejeté la proposition législative, alors que le Sénat l'ait adoptée n'est pas un problème de nature constitutionnelle ».

<sup>40</sup> Voir aussi Ramona Delia POPESCU, « Comentariu asupra jurisprudentei Curtii Constitutionale privind procedura re-examinării legii ca urmare a solicitării Presedintelui României », (2012) *Analele Universitatii din Bucuresti – seria Drept - partea I/2012*, 89 et suiv.

<sup>41</sup> Tudor DRAGANU, préc. note 33, 63.

<sup>42</sup> *Id.*, 64.

<sup>43</sup> Bogdan DIMA, « Parlament bicameral versus Parlament unicameral », (2009) 140 *Sfera politicii*, en ligne : <<http://www.sferapoliticii.ro/sfera/140/art02-dimab.html>> (site consulté le 15 octobre 2013).

autonomes. Également, d'autres tendances récentes et points de convergence manifestés au niveau du parlementarisme européen pourraient jouer un rôle important en faveur de la survie du Sénat roumain.

## 5. Le contexte européen

Une des tendances manifestées sous la forme de ce que la doctrine a qualifié comme les « convergences lourdes »<sup>44</sup> du parlementarisme européen consiste en la disparition du pouvoir délibérant en tant que tel et en la transformation des parlements en des chambres d'enregistrement des initiatives législatives en provenance du gouvernement. Le caractère essentiellement secondaire de la fonction législative du Parlement est une conséquence du parlementarisme dit « moniste », où le Parlement ne fait plus la loi, il y consent du fait de la fusion presque complète de l'exécutif avec la majorité parlementaire. Mais cette tendance ne réussit pas à faire ombre à une autre fonction essentielle du Parlement, à savoir celle de contrôle notamment de l'exécutif par l'opposition. Surtout dans le cadre du parlementarisme dit « moniste », la fonction de contrôle joue un rôle très important de rééquilibrage institutionnel et fonctionnel et le bicamérisme devient essentiel, d'autant plus que, très souvent, la fusion entre l'exécutif et le législatif concerne plutôt la chambre basse du Parlement et non pas l'assemblée représentative dans son ensemble (selon l'exemple du parlementarisme britannique). Si le bicamérisme roumain institué par la Constitution révisée en 2003 ne correspond pas à ce schéma, dans la mesure où le gouvernement bénéficie, généralement, du même type de soutien dans les deux chambres parlementaires du fait du parallélisme structurel qui y existe, les chances d'un bicamérisme différencié restent intactes et permettent un regard plutôt optimiste par rapport au sort futur du Sénat roumain.

Une autre tendance présente au niveau européen est la partitocratie, bien qu'elle soit fonction et, en même temps, expression de la culture politique propre à chaque pays. L'État des partis politiques constitue désormais une véritable mode en matière de transitions démocratiques connues en Europe de l'Est<sup>45</sup>, et la Roumanie ne fait pas exception. En effet, le rôle d'encadrement du pouvoir parlementaire que jouent les partis politiques est assez important, à tel point que l'on a pu assister à des renversements de coalitions politiques confirmées par le corps électoral à l'issue des élections générales de 2004 et 2008, notamment, et à la formation de nouvelles

---

<sup>44</sup> Philippe LAVAUX, « Parlementarismes européens : entre modèle commun et traditions propres », dans Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Philippe CLARET, Pierre SADLAN, Brigitte VINCENT (dir.), *Démocratie et liberté : tensions, dialogue, confrontation — Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, Bruxelles, 2008, à la page 131.

<sup>45</sup> François FRISON-ROCHE, « La transition en Europe postcommuniste : de l'utilité du modèle semi-présidentiel », dans Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Philippe CLARET, Pierre SADLAN, Brigitte VINCENT (dir.), préc. note 44, aux pages 474-476.

coalitions parlementaires en fonction du gouvernement qui bénéficiait du soutien d'un leader puissant du pouvoir exécutif (le président de la Roumanie). Pourtant, aux yeux de la doctrine, un accord semble exister pour préciser que, si de telles évolutions ne pouvaient pas être empêchées, elles auraient été beaucoup plus difficiles dans un contexte caractérisé par un bicamérisme différencié et auraient été plutôt facilitées par un Parlement monocaméral.<sup>46</sup> Cela laisse entrevoir un bel avenir pour le Sénat roumain.

En plus, au sein de l'Union européenne, se rajoute le rôle de plus en plus important que sont appelés à jouer les Parlements nationaux dans le cadre des processus décisionnels supranationaux, notamment dans la mise en œuvre du principe de la subsidiarité dans le contexte des traités de Lisbonne.

Tous ces phénomènes conjugués ne font que souligner l'importance de la démocratie parlementaire, et le besoin d'un exercice équilibré et plus efficace du pouvoir parlementaire. Le bicamérisme semble le mieux placé pour atteindre ce but. Également, ces convergences mettent en évidence la nécessaire diversité qui doit exister dans les secondes chambres parlementaires, et le fait qu'elles représentent la traduction d'une même volonté de repenser l'organisation des pouvoirs publics de manière à mieux prendre en compte les spécificités de la vie politique, juridique et sociale propres à chaque État.<sup>47</sup>

### **En guise de conclusion**

La fonction de légitimation du pouvoir politique par la représentation démocratique reste la caractéristique essentielle des Parlements. Même dans le cadre de systèmes politiques où ils ne sont pas les seules autorités élues directement par le peuple, les Parlements restent investis d'une forte mission et d'un important symbolisme démocratique. Dans le cadre de l'arbitrage référendaire entre le Parlement et le président — que le peuple roumain a été appelé faire presque chaque année depuis 2007 — il n'a jamais oublié le destin démocratique de l'institution parlementaire. Si cela a contribué à empêcher toute dérive vers un extrême ou l'autre, le regard critique par rapport au bicamérisme quasi parfait, mais suffisamment dysfonctionnel, mis en place par la Constitution révisée en 2003 n'a pas diminué. Néanmoins, aussi paradoxalement que cela puisse paraître, ce regard critique reste l'une des plus grandes chances pour le bicamérisme en Roumanie : la consultation populaire de 2009, souvent présentée comme le principal déclencheur de la réflexion sur la réforme du Sénat, est susceptible d'une interprétation plus nuancée, selon laquelle l'abolition de la deuxième chambre

---

<sup>46</sup> Bogdan DIMA, préc. note 43.

<sup>47</sup> En ligne : <[http://www.senat.fr/senatsdumonde/syntheselebicamerismedans\\_lemonde.html](http://www.senat.fr/senatsdumonde/syntheselebicamerismedans_lemonde.html)> (site consulté le 15 octobre 2013).

parlementaire serait plutôt nuisible pour la démocratie qui se trouve en pleine consolidation en Roumanie, néanmoins, la réforme de son rôle, de sa désignation et de ses fonctions devient impérativement nécessaire.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Bogdan DIMA & Elena Simina TANASESCU, *Reforma constitutională : analiza și proiectii* — *Raportul Comisiei pentru o nouă Constituție*, Universul juridic, București, 2012, p. 88-98.