

DES CONSIDERATIONS SUR L'ORGANISATION ET LE DEROULEMENT DU REFERENDUM EN ROUMANIE

Lucian CHIRIAC*

ABSTRACT: *The referendum is an instrument used for checking the development stage of democracy in a state. If the authorities don't appeal to referendum, it means that democracy is reduced to silence; if the authority abuse or misuse the referendum then democracy will be in danger. And the answer cannot be only YES or NO.*

KEYWORDS : *referendum, democracy, Constitution of Romania, European Chart, direct democracy, indirect democracy, semi-direct democracy*

JEL CLASSIFICATION: *K 00, K 10*

Le référendum ou le plébiscite est considéré comme l'un des moyens d'expression de la souveraineté nationale.¹ Le peuple exerce la souveraineté nationale par les organes représentatifs et par le référendum.²

Cet instrument de consultation de la volonté populaire est apparu, pour la première fois, en France, au XIXe siècle, mais curieusement pour l'histoire, sans servir l'idée de démocratie, en particulier (Napoléon Bonaparte a demandé l'appui populaire pour la Constitution de l'an VIII, afin de s'emparer du pouvoir ; après le coup d'État du 2 décembre 1851, Louis Napoléon a recours à la consultation populaire afin de se légitimer en tant que président, et ensuite comme empereur).³

Après plus de cent ans – en 1962 le président Charles de Gaulle a employé la même voie pour réviser la Constitution ayant comme but la modification de l'acte fondamental pour que l'élection du président se fasse par *scrutin* universel et direct, bien que, dans le corps de la Constitution soit, expressément, prévu que le référendum n'était permis que pour l'adoption des lois organiques et ordinaires.⁴

* Associate professor PhD., "Petru Maior" University of Tîrgu-Mureş, Faculty of Economics, Law and Administrative Sciences, ROMANIA.

¹ Voir Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția 4, Editura All Beck, Bucureşti, 2005, p. 334.

² Voir Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2009, p.75.

³ Voir Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat elementar, vol. I, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 250

⁴ *Ibidem*, p. 250.

Le référendum apparaît dans l'histoire de la Roumanie, plutôt, comme instrument de discréditation de la démocratie que forme de la démocratie participative.⁵

Le premier plébiscite a été organisé les 10-14 mai 1864, sur la proposition du prince régnant Alexandru Ioan Cuza et a eu comme objet l'approbation du Statut Développant la Convention de Paris, par laquelle le coup d'État a été pratiquement « *peaufiné* »⁶ (on a établi les attributions du prince régnant, on est passé au système bicaméral et le pouvoir législatif était exercé par le prince régnant, l'Assemblée Élective (la Chambre inférieure) et l'Assemblée Pondératrice (le Sénat). L'État affirme que, pratiquement, « la Convention de Paris est et restera la loi fondamentale de la Roumanie ».⁷

Le deuxième plébiscite a été organisé les 2-8 avril 1866 afin de consulter la population en ce qui concerne l'élection du prince *Charles I (Carol I)* comme prince régnant des Principautés Roumaines.

Le troisième référendum a eu lieu le 24 février 1938 afin d'approuver la Constitution par laquelle la dictature royaliste a été instaurée.

Pendant le régime d'Antonescu, on a deux fois recours au plébiscite, les 2-5 mars 1941 après la rébellion légionnaire et, respectivement, les 9-16 novembre 1941 afin d'obtenir le soutien politique.

Pendant le régime communiste, le 23 mars 1986, on a organisé un référendum afin de réduire les frais militaires (cette consultation, a-t-elle vraiment compté ?) et un autre en 1989 afin d'approuver la loi interdisant l'engagement des crédits de l'étranger.

Après les événements de *décembre 1989*, on a organisé quatre référendums pour : approuver la nouvelle Constitution – le 8 décembre 1991, réviser la Constitution, les 18-19 octobre 2003, introduire le vote uninominal pour les élections parlementaires – le 25 novembre 2007, introduire le parlement unicaméral et réduire le nombre des parlementaires – le 22 novembre 2009.

La plupart des douze plébiscites n'ont pas eu, vraiment, de sens, mais on voulait justifier, « légaliser » des décisions politiques ; cela a compromis et minimisé l'idée de référendum et de démocratie et a situé le référendum sur une échelle de valeurs entre la désuétude et l'abus.⁸

Mais qu'est-ce que le référendum ?⁹ On le définit comme le mécanisme permettant à tout citoyen de choisir entre des cours d'actions alternatifs dans une certaine question.¹⁰

Le référendum a un caractère mixte, politique et juridique¹¹. Pratiquement, c'est une mise en pratique, à la charge de tout individu, de la théorie du pouvoir discrétionnaire.

⁵ En Allemagne, Hitler avait organisé quatre référendums qui ont confirmé, d'ailleurs, sa politique.

⁶ Voir Tudor Drăganu, op.cit, p.251

⁷ Voir Cristian Ionescu, „Dezvoltarea constituțională a Principatelor Române în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea și în prima jumătate a secolului al XIX-lea, Reforme și proiecte constituționale”, in *Revista de Drept Public* nr.2/2000 p.57.

⁸ Voir François Luchaire, Gérard Conac, *La Constitution de la République Française*, Paris, 1979, p. 6-16, 17-32.

⁹ Etymologiquement il provient du latin *referendum-referendus* = qui doit être rapporté ; fr. référendum ; synonyme=plébiscite ; voir Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 7 édition, Paris, 2005, p.675,769.

¹⁰ Voir Oxford, *Dicționar de politică*, Editura Univers Enciclopedic, București, 2001, p. 375; in *Dicționarul român de neologisme*, Editura Floarea Domnilor și Editura Botech Pro, București, 2000, p. 449 – « scrutin direct par lequel les citoyens se prononcent sur un problème de grande importance, sur une loi, etc. »

Mais, seule la somme des volontés peut donner la solution choisie par le corps électoral. Cette modalité de consultation a été utilisée en Grande Bretagne à l'égard des grands problèmes constitutionnels¹², en Suisse, dans l'État de Californie, mais sur le plan fédéral, aux États-Unis et en Hollande, elle n'est pas *consacrée*.

On dit que le référendum, en forme incipiente, est rencontré dans les démocraties cultivées par les cités grecques, antiques (mais c'est l'aristocratie qui avait droit de vote), et elle est l'expression de la démocratie directe (dans la même famille s'inscrivent le veto populaire et l'initiative populaire). Mais, lorsqu'on plaide pour la démocratie directe, il faut prêter attention à l'avertissement de Jean-Jacques Rousseau : « Le peuple Anglais pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. »¹³

La démocratie directe, « forme de gouvernement rarement rencontrée »¹⁴ se caractérise, au moins théoriquement, par le fait que le peuple, le « corps électoral » sans intermédiaires, adopte des lois, des décisions plus importantes¹⁵. C'est une situation difficile à imaginer, et soumise, à la pratique de la consultation populaire chaque fois qu'il serait nécessaire, car la fonction législative du parlement ne peut s'exercer de temps en temps et d'autant moins, selon le caprice de quelqu'un.

La démocratie indirecte ou *représentative* exerce l'attribut de la souveraineté par la voie du parlement. Le rapport entre la nation et ses élus se manifeste par la voie du mandat impératif ou du mandat représentatif¹⁶.

La démocratie semi-directe est considérée comme étant une variété¹⁷ ou un correctif¹⁸ de la démocratie indirecte, qui utilise les éléments de la démocratie directe et se manifeste soit par des formes représentatives, soit par diverses formes de participation au gouvernement (référendum, veto populaire, initiative populaire).¹⁹

Les procédés d'accomplissement de la démocratie semi-directe sont :

- 1°. Référendum
- 2°. Le veto populaire – une loi votée par le parlement et entrée en vigueur, se trouve hors usage par scrutin populaire ;
- 3°. L'initiative populaire – un nombre de citoyens propose au Parlement de déclencher la procédure législative ;
- 4°. L'option – forme de référendum ;
- 5°. *Le recall/ le rappel* des décisions judiciaires – par scrutin populaire, on peut invalider une *décision judiciaire* par laquelle une loi a été déclarée non-constitutionnelle.²⁰

¹¹ Forme juridique primaire, voir Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 334.

¹² Par exemple, le 5 juin 1975 afin de rester dans la Communauté Economique Européenne.

¹³ Voir Jean-Jacques Rousseau, *Du contract social*, livre III, cap. XV.

¹⁴ Voir Tudor Drăganu, *op.cit.*, p. 235.

¹⁵ *Ibidem*, p. 235.

¹⁶ *Ibidem*, p. 235.

¹⁷ Voir Gérard Cornu, *op.cit.*, p.285.

¹⁸ Voir Tudor Drăganu, *op.cit.*, 243.

¹⁹ Le référendum peut intervenir dans trois cas prévus par les articles 11 et 89 de la Constitution française, loi, traités, révisions Constitutionnelles, voir Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 9^e édition, Editions Dalloz, Paris, Armand Colin, Paris, 2004, p.125.

²⁰ Voir longuement, Tudor Drăganu, *op.cit.*, p.243-252.

L'Union Européenne reconnaît l'existence des référendums qui visent la construction européenne, mais ils ont comme particularité le fait qu'ils se manifestent au niveau des États membres et leurs effets ne sont sentis que dans la philosophie européenne. Par exemple, les résultats négatifs des référendums nationaux organisés en Hollande ou en France afin d'approuver le Traité qui instituait une Constitution pour l'Europe ont, pour un temps, bloqué, par leurs effets politiques et juridiques, le processus de réformes au niveau de l'Union Européenne.

Le référendum européen peut être d'adhésion, d'intégration et d'élargissement.²¹

Par son contenu, le référendum peut avoir un caractère national ou local, de prévention ou de sanction (introduction de la peine de mort), un caractère ordinaire ou extraordinaire, de suspension ou de délibération, de décision ou de consultation, d'abrogation ou d'approbation, etc.²².

Le référendum, comme forme d'expression de la démocratie semi-directe, par ses conséquences politiques et juridiques et par son caractère décisionnel ou consultatif, peut jouer un rôle important en stimulant et développant l'activité législative du parlement ou, au contraire, il peut freiner cette activité en la privant d'efficacité et de responsabilité. Dans ce contexte, appréciatif ou critique, ont paru des confrontations positives ou négatives se rapportant à l'organisation et le fonctionnement de cette procédure politico-juridique.

Un regard favorable sur le référendum montre que :

- ce procédé s'avère nécessaire et utile, là où il y a déjà une tradition ;
- il peut stimuler le législatif, l'exécutif et les partis politiques, aussi, dans l'exercice des attributions ;
- il est un moyen de s'assurer que les politiciens ne s'éloignent pas des préférences (de la volonté) du corps électoral²³;
- il constitue un moyen pour vérifier la vigilance du parlement élu pour une durée de 4 ans, ainsi de suite ;

D'autre part, les critiques qu'on lui fait disent que :

- si l'on recourt trop souvent à ce procédé, intervient l'usure et la perte de *confiance*,²⁴;
- il diminue et freine l'initiative législative du gouvernement ou l'activité législative du parlement²⁵;
- les partis politiques perdent de leur importance (cette constatation pourrait passer aux arguments positifs) ;
- les électeurs élisent sous l'influence des facteurs d'induction (influences diverse et sous formes diverses), ce que démontre la difficulté d'élire ;
- il peut mener à la désorientation du corps électoral ;
- il donne la sensation de contrôle, de qualité, mais, en réalité, il se résume à OUI ou NON.

²¹ Pour détails voir Laviniu Florin Ușvat, „Referendumul european”, in *Revista de Drept Public*, nr.2/2009, p. 32.

²² Voir Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale - în dreptul comparat și în dreptul româ n- tratat*, Editura Servo-Sat, Arad, 2003, p.507-509.

²³ Voir *Dicționar Oxford*, p. 376.

²⁴ Voir *Dicționar Oxford*, p. 375.

²⁵ Voir Tudor Drăganu, *op.cit.*, 247

À un moment donné, en parlant des mœurs de l'époque, le poète satirique romain Juvénal se demandait rhétoriquement « quis custodiet custodes ? »²⁶. Et dans la littérature roumaine, Ion Gorun disait : « eh bien, ma sœur, le sergent nous protège des voleurs, mais qui est-ce qui va nous protéger du sergent ? »

L'adoption de ce procédé de la démocratie semi-directe a donné naissance, dans la littérature juridique romaine, à des discussions animées.

À savoir, le référendum national organisé le 19 mai 2007, concernant la démission du Président de la Roumanie²⁷, le problème qui s'est posé, est si, le cas où le corps électoral rejette la proposition (la question) du Parlement, celui-ci, étant discrédité, doit ou non organiser de nouvelles élections.

Certains considèrent qu'un éventuel refus du peuple de voter la démission du Président, équivaut à un « vote de blâme » à l'adresse du Parlement et, par voie de conséquence, le problème qui se pose est celui de sa dissolution et de l'organisation de nouvelles élections, dans trois mois, tout au plus, conformément à l'article 63, alinéa 2 de la Constitution²⁸.

D'autres montrent que la première opinion, bien que motivée, ne peut pas être réalisée²⁹, puisqu'il n'y a pas de réglementation expresse dans la Constitution de la Roumanie³⁰.

La dissolution du Parlement n'est pas possible que dans les conditions expresses liées à l'absence du vote de confiance afin de former le Gouvernement et dans le respect des prévisions de l'article 89 de la Constitution de la Roumanie. Une fois que l'acte fondamental ne prévoit pas une telle sanction, non seulement qu'elle n'est pas possible, mais devant le doute manifesté par le Parlement à l'égard du Président, tout en respectant le principe du parallélisme des formes, ce dernier a été reconfirmé en fonction par le corps électoral. Et, parce que, théoriquement, le Président ne représente pas un parti, en particulier, le Parlement, par la majorité constituée, dans un régime semi-présidentiel à caractère atténué, *peut exercer une volonté dominante et opposée* à celle du Président. Par la suite, reconfirmé en fonction, par cette voie c'est seulement un exercice démocratique, d'autant plus que le Président n'est pas au-dessus du Parlement, (l'article 61 de la Constitution prévoit que le Parlement est l'organe représentatif suprême du peuple roumain, tandis que, l'article 80 de la Constitution montre que le président représente l'État roumain).

Dans la situation où l'électorat, par cette voie, aurait admis la proposition du Parlement pour démettre le Président, dans notre opinion, même en l'absence d'une prévision expresse dans la Constitution, celui-ci ne pourrait plus jamais postuler pour la plus haute fonction dans l'État, car on se trouve dans une fin de non recevoir. *Sa démission de fonction*, équivalente d'une sanction disciplinaire, durant un mandat, ne le rend apte pour un deuxième mandat³¹, conformément au dicton *errare humanum est*,

²⁶ Decimus Iunius Juvenalis, *Satire* (VI, 347-348).

²⁷ Art.15 alin.1 lettre b de la Loi 3/2000 concernant l'organisation et le déroulement du référendum; voir Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p.75.

²⁸ Voir Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p.334.

²⁹ Voir Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol.I, ed.2, Editura C.H.Beck, București, 2008, p.146.

³⁰ Une telle prévision expresse se retrouve dans la Constitution de l'Autriche.

³¹ Faute d'une disposition expresse dans la Constitution, il n'y aurait pas cette interdiction - voir Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, p.146.

perseverare diabolicum. Malgré tout, vu les prévisions de l'article 97 alinéa 2 de la Constitution de la Roumanie, dans le sens que, à la date où la vacance de la fonction est intervenue, on organisera des élections pour un *nouveau Président*, il est plus qu'évident que la personne démise ne pourra postuler pour un autre mandat immédiat, qui ne peut être que pour 5 ans, aussi.

La solution pour tout autre mandat, concernant l'interdiction définitive de postuler, appartient au politique et non au juridique.

En ce qui concerne *le référendum organisé le 22 novembre 2009* lorsque la population a été appelée pour répondre à deux questions, la première, relative à la transformation du système parlementaire bicaméral en un système unicaméral, et la deuxième, concernant la diminution du nombre des parlementaires.

Si la première question visait, dans son essence, la modification (la révision) de la Constitution, la deuxième question concernait un problème d'intérêt national, dans le sens de l'article 90 de la Constitution.

Donc, la première question appartenait au domaine réservé au référendum constitutionnel et qui supposait un *exposé* bien fondé du problème, ayant un caractère obligatoire. La deuxième question, d'intérêt national avait un rôle consultatif. C'est à cause de cette différence qu'on a essayé, tout en ayant les résultats, de rendre « politique » le transfert du référendum consultatif à celui obligatoire. Rien que ce fait et, dans notre opinion, il aurait été suffisant pour affirmer que pendant un référendum consultatif on ne peut pas introduire des questions relatives au référendum obligatoire, à la révision de la Constitution, sauf si l'on veut induire l'opinion publique en erreur.

En ce qui concerne *un troisième problème*, il est bien connu que le Président n'a pas droit à l'initiative législative (article 74 de la Constitution), raison pour laquelle, dans des limites prévues, il peut recourir à la voie du référendum.

Conformément à l'article 3 alinéa 3 de la Constitution « le territoire de la Roumanie est administrativement organisé en communes, villes et départements ». Il en résulte que l'organisation du territoire en régions comme nouvelles unités administratives, suppose la modification (la révision) de la Constitution. D'autre part, on constate une dénaturation de la notion (du concept) de département, constitué géographiquement, historiquement³², linguistiquement, économiquement, socialement, ethnographiquement, etc.

Au cas où l'article 3 alinéa 3 de la Constitution le permettrait, conformément à l'article 73 alinéa 3 lettre o de la Constitution, l'organisation de l'administration publique locale, du territoire, ainsi que le régime général concernant l'autonomie locale ne pourrait se faire que par loi organique.

La loi 3/2000 relative à l'organisation et au déroulement du référendum précise qu'il peut être *national* (la révision de la Constitution, la *démission* du président, les problèmes d'intérêt national) ou *local* (les problèmes particulièrement importantes pour les unités administratives territoriales)³³.

Conformément à l'article 12 alinéa 1, lettre B de la Loi 3/2000 le référendum concernant les problèmes d'intérêt national, à l'initiative du Président, pouvait être organisé afin d'adopter une décision politique relative à l'« organisation de

³² Mircea cel Bătrân - 1384, Al. I. Cuza; Carol I contrées – Constitution de 1938.

³³ Le référendum local est décisif et non consultatif, voir Philippe Foillard, *Droit administratif*, manuel, Éditions Paradigme, Orléans, 2008-2009, p.67-68.

l'administration publique locale ainsi que le régime général concernant l'autonomie locale ». Mais ce texte a été déclaré non-constitutionnel³⁴.

Conformément à l'article 13 alinéa 3 de la Loi 3/2000 les projets ou les propositions législatives relatives à la modification des limites territoriales des communes, villes et départements sont présentés au Parlement pour adoption seulement après consultation obligatoire, préalable, par référendum des citoyens des unités administratives-territoriales respectives. Ce problème reste, donc, à la charge du référendum local à caractère obligatoire.

Toute modification de l'organisation administrative du territoire doit être envisagée avec beaucoup de circonspection. « *Cui prodest ?* » est la question pertinente et concluante. Si la décentralisation³⁵ est vue comme étant le transfert de compétence administrative et financière de l'administration publique centrale vers l'administration publique locale ou vers le secteur privé, alors ce système supposera la *réalisation* du principe de la subsidiarité (les autorités de l'administration publique accomplissent leurs attributions au niveau administratif le plus proche des citoyens et disposent de la capacité administrative nécessaire) et du principe de l'équité (implique l'accès de tous les citoyens aux services publics et d'utilité publique)³⁶.

D'autre part, il est à observer que, même si la disposition comprise dans les prévisions de l'article 13 alinéa 3 de la Loi 3/2000, obligatoire (la suprématie de la loi, non ?) n'avait pas existé, la Roumanie aurait dû, quand même, recourir à un référendum local dans le cas d'une sollicitation de modifier les limites territoriales des unités administratives locales

Conformément à l'article 11 alinéa 2 de la Constitution de la Roumanie « les traités ratifiés par le Parlement, en conformité à la loi, font parties du droit interne », et conformément à l'article 11 alinéa 1 « l'État roumain s'oblige d'accomplir dûment et de bonne foi les obligations qui lui incombent des traités auxquels il est partie ».

Également, conformément à l'article 148, alinéa 2 de la Constitution de la Roumanie « à la suite de l'adhésion, les prévisions des traités constitutifs de l'Union Européenne, ainsi que les autres réglementations communautaires à caractère obligatoire, ont priorité sur les dispositions contraires des lois internes, dans le respect des prévisions de l'acte d'adhésion ».

Dans ce contexte, la primauté du droit européen est incontestable.

Conformément à l'article 5 alinéa 2 de la Charte Européenne de l'Autonomie locale, adoptée à Strasbourg, le 15 octobre 1985³⁷, pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales en cause doivent être préalablement consultées, éventuellement par voie de référendum, là où la loi le permet. Une fois la Charte ratifiée, la Roumanie a déclaré que, par la notion d'autorité régionale, elle comprend l'autorité départementale de l'administration publique locale.

Il est vrai que, bien qu'adoptée entre 1996-1997, la Charte Européenne concernant l'Autonomie Régionale, œuvre du Conseil de l'Europe, n'a pas été ratifiée, jusqu'à présent,

³⁴ Decision nr. 567/2006 de la Cour Constitutionnelle, publiée dans M.OF nr.613 du 14.07.2006.

³⁵ Art. 2, alin. 1, lettre l de la Loi nr. 195 du 22 mai 2006 – loi cadre de la décentralisation, publiée dans M.OF. 453 du 25 mai 2006.

³⁶ Art. 3 alin. 1 lettre. a et e de la Loi nr. 195/2006.

³⁷ Ratifiée en Roumanie par la Loi 199 du 17 novembre 1997, publiée dans le M.Of. nr. 331 du 27 novembre 1997.

par la Roumanie ; c'est ce qui paraît explicable, vu l'expérience manquée lors de la période communiste

Mais, d'autre part, sans les réglementations du droit interne, vu les prévisions de la Charte Européenne de l'Autonomie locale, la modification des limites territoriales *ne peut se faire qu'avec* un accord obligatoire préalablement exprimé par le corps électoral, par voie du référendum local.

Tout ce qu'on a discuté vient démontrer que la démocratie semi-directe, par ses diverses formes de manifestation, mais surtout par le référendum, constitue un complément de la démocratie directe. Mais pour caractériser cette activité, ce qui s'impose c'est que le contrôle du corps électoral ne doit pas se limiter à un contrôle d'opportunité, mais qu'il doit être l'expression de la volonté commune comme une vérité nécessaire et *souveraine*.

