

L'EXPÉRIENCE DE L'OPTION BICAMÉRALE. LE SÉNAT DE LA ROUMANIE À 140 ANS DE SA CRÉATION

Victor Duculescu
(*Université de Bucarest*)

1. Le choix du système parlementaire monocaméral ou bicaméral est, dans chaque pays, selon une chronologie propre, le résultat de certaines conditions historiques. En règle générale, le monocaméralisme a été considéré comme spécifique aux États unitaires, reflétant l'unicité des organes de l'État et de la structure politique, pendant que le bicaméralisme était lié à l'existence des États fédéraux¹. Cette règle n'est pas pourtant absolue puisqu'il y a eu - et il y a encore - des situations où des États unitaires tels la France, l'Italie, le Japon, la Grande Bretagne ont opté, en raison de conditions historiques, pour le système bicaméral. Quoique très rares, on a rencontré toutefois des situations où des États fédéraux ont adopté le principe du monocaméralisme, comme la République du Cameroun jusqu'en 1972.

Il en résulte donc que le critère national (unitaire) joue un rôle essentiel dans la détermination d'une certaine option d'organisation parlementaire. À cet élément viennent pourtant s'ajouter des raisons d'ordre historique qui ont fait que dans certains pays l'option bicamérale prédomine, consacrée par les constitutions de nombreux pays.

Ainsi, par exemple, la Grande Bretagne, l'un des pays du bicaméralisme, est arrivée à cette formule à la suite de raisons historiques déterminées par le détachement de ce qu'on a appelé ultérieurement la « Chambre des communes » des grands conseils

¹ Francis Hamon, Michel Tropper, Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel*, 27^e éd., Paris, LGDJ, 2001, p. 118, 233, 349, 586 ; Charles Debbasch, Jean-Marie Pontier, Jacques Bourdon, Jean-Claude Ricci, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, 4^e éd., Parsi, Economica, 2001, p. 147 ; Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 18^e éd., Paris, Armand Colin, 1999, p. 54 ; Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice (Droit constitutionnel et institutions politiques)*, 9^e éd. revue et complétée, éd. Lumina Lex, Bucarest, 2001, p. 447 et 464.

convoqués par les monarques pour résoudre surtout les problèmes liés au paiement des contributions nécessaires à la guerre¹.

En France, le système bicaméral – initialement expérimenté par la « Constitution de l’an III », en 1795 – a l’empreinte de la personnalité de Napoléon, qui a préconisé l’existence d’une seconde Chambre – « de réflexion » -, considérée comme un contrepoids pour l’impétuosité et le dynamisme de la première Chambre. Il ne faut pas oublier que la France s’est trouvée confrontée en son temps à une véritable « dictature parlementaire » pendant la Révolution française, lorsque le Parlement - devenu tout-puissant - contrôlait de fait et de droit tous les secteurs de la vie politique et sociale².

Aux États-Unis, le bicaméralisme est né justement de la nécessité de concilier les revendications démocratiques générales, qui plaidaient pour une représentation populaire souveraine, avec les droits fondamentaux des États qui, rassemblés dans la fédération américaine, désiraient voir respecter leurs prérogatives d’autonomie, ne concédant le transfert à l’autorité fédérale qu’un nombre relativement limité d’attributions³. Il en résulte donc que les raisons d’ordre historique ont agi dans de nombreux cas comme un facteur supplémentaire, en fin de compte, dans le choix souverain de certains peuples d’une forme ou d’une autre d’organisation parlementaire.

Si on les compare, le monocaméralisme et le bicaméralisme offrent chacun des avantages et des désavantages. Le monocaméralisme facilite une procédure législative relativement simple et rapide, évite les débats parallèles, permet de concentrer l’attention de l’opinion publique sur un seul forum national dans le cadre duquel sont débattus tous les problèmes qui concernent le développement de la nation. Le monocaméralisme présente toutefois, suivant l’opinion des spécialistes, le désavantage de ne pas permettre un nouveau « contrôle », au niveau parlementaire, de la procédure d’adoption des lois et ni de leur contenu. D’autre part, comme on le sait, dans certains régimes totalitaires, les parlements monocaméraux sont devenus de véritables « annexes » du

¹ G.M.Trevelyan, *Istoria ilustrată a Angliei (Histoire illustrée d’Angleterre)*, Bucarest, Ed.științifică, 1975, p. 234.

² Philippe Ardant, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 14^e éd., Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 2002, p. 377 ; Dominique Chagnollaude, *Droit Constitutionnel Contemporain*, t. II : *Histoire constitutionnelle de la V^e République*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 19.

³ *Family Encyclopedia of American History*, The Reader’s Digest Association Inc., Pleasantville, New York, 1975, p. 1018.

pouvoir exécutif, ratifiant dans la majorité des cas, sans aucun débat, les décisions et les résolutions de ce pouvoir.

Le système bicaméral offre, par conséquent, la possibilité d'un double « jugement » sur l'importance, le contenu et la signification de certaines lois, permettant une meilleure réflexion sur les solutions juridiques. Il évite certaines décisions hâtives et offre un système réciproque de contrepoids aux forces politiques qui participent à l'activité parlementaire. En bref, il est « de nature à assurer, dans le fonctionnement du Parlement, la réalisation du principe politique de Montesquieu : le pouvoir arrête le pouvoir¹ ». Le bicaméralisme a néanmoins le désavantage de surcharger inévitablement le déroulement du processus législatif et peut même quelquefois conduire au blocage de certaines lois. Ce fait est encore plus visible dans les situations où il n'y a pas une séparation claire des attributions des deux Chambres, la procédure législative étant reprise automatiquement pour tout projet de loi – sans tenir compte de son importance ni de sa signification politique – dans le cadre de chacune des deux Chambres du Parlement².

2. En Roumanie, les origines des deux Chambres du Parlement sont différentes. Initialement, le système parlementaire roumain ou – plus exactement – les structures qui l'ont précédé, ont été de nature unicamérale. Dans la Valachie et la Moldavie ont fonctionné les Assemblées populaires où toutes les catégories sociales étaient représentées. Leur rôle s'est surtout imposé au XIX^e siècle lorsqu'on a décidé l'union de la Moldavie et de la Valachie, votée par les deux Assemblées. L'actuelle Chambre des députés se considère à juste titre comme étant la continuatrice de ces assemblées.

¹ Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Drept parlamentar românesc (Droit parlementaire roumain)*, Bucarest, éd. ACTAMI, 1999, p. 79. Nous signalons également l'intéressant point de vue exprimé par le président Christian Poncelet dans son article « Le Sénat dérange parce qu'il est un contre-pouvoir », *Le Monde*, 28 mars 2002. Reprenant cette idée dans le journal *Le Soir* (14 mai 2002), Armand de Decker remarque : « Le Sénat empêche de régner sans partage. Il est un modérateur du pouvoir. C'est pourquoi la suppression du bicaméralisme serait une lourde erreur. Elle conduirait inévitablement à un appauvrissement du Parlement lui-même. Le système démocratique s'articule autour de l'idée centrale des « *checks and balances* » : les pouvoirs doivent se contrôler mutuellement ».

² De tels arguments ont été discutés principalement par les professeurs Tudor Drăganu, Ion Deleanu, Cristian Ionescu et Genoveva Vrabie de Roumanie dans les chapitres de leurs ouvrages consacrés au Parlement.

La création du Sénat est différente. Celle-ci est liée au Statut « développateur » de la Convention de Paris, qu'on doit à Alexandru Ioan Cuza. Le système bicaméral a été ultérieurement maintenu dans les constitutions roumaines de 1866, 1923 et même de 1938, l'abolition de la seconde Chambre ayant lieu en 1945.

De fait, pourtant, les propositions concernant la création d'une seconde Chambre ont été formulées depuis plus longtemps. Ainsi, par exemple, cette idée est mentionnée dans l'Art. XXVIII du Protocole de la Conférence de Constantinople du 11 janvier 1856, ainsi que dans le discours prononcé par Mihail Kogălniceanu en novembre 1857 dans le cadre du Divan *ad hoc* de la Moldavie. S'adressant aux corps législatifs le 6 décembre 1864, à l'occasion de l'ouverture de la première séance du Sénat, le prince Alexandre Ioan Cuza soulignait que « nos institutions ont été complétées par la création du Sénat lequel, étant un corps pondérateur composé d'éléments conservateurs, fort de son expérience acquise dans la direction des affaires générales et départementales du pays, saura éviter les collisions entre les pouvoirs de l'État, maintiendra l'équilibre entre ceux-ci, et de cette manière maintiendra intacts le pacte fondamental et les libertés publiques de Roumanie¹ ».

Le statut « développateur » de la Convention de Paris consacrait le droit du Sénat d'adopter, modifier ou rejeter un projet de loi voté par l'Assemblée Élective (précurseur de la Chambre des députés). En même temps, le premier Sénat de la Roumanie disposait de prérogatives qui avaient antérieurement appartenu à la Commission Centrale de Focșani (créée par la Convention de Paris), ainsi que le contrôle de la constitutionnalité des lois.

La Constitution des 1^{er}-13 juillet 1866, inspirée de la Constitution belge de 1831 – considérée à l'époque la plus avancée d'Europe – a consacré elle aussi l'institution du Sénat. Il est à noter que les membres du Sénat étaient élus pour huit ans, la moitié de ceux-ci étant renouvelée tous les quatre ans, par tirage au sort, tandis que du Sénat faisaient partie deux sénateurs pour chaque département, mais également des membres de droit parmi lesquels l'héritier du trône, des métropolitains et des évêques diocésains. Les Universités de Bucarest et de Iassy avaient chacune le droit d'envoyer un membre au Sénat, celui-ci étant élu parmi les professeurs de leur université respective.

¹ « Parlamentul românesc. 10 ani (Le Parlement roumain. 10 ans) », *Revista lumii politice*, an X, n° 311/20, 31 décembre 1939, p. 117.

La Constitution du 29 mars 1923 a maintenu l'existence des sénateurs élus et des sénateurs de droit. Parmi ceux-ci, se trouvaient l'héritier du trône dès qu'il avait 18 ans, des métropolitains, des évêques, les chefs des confessions reconnues, mais également le président de l'Académie Roumaine, les anciens présidents du Conseil ayant une ancienneté de quatre ans, les anciens présidents des corps législatifs, les anciens sénateurs et députés élus dans au moins 10 législatures, les commandants d'armées ayant combattu devant l'ennemi, mais aussi d'anciens présidents des Assemblées nationales de Kichinev, Tchernovtsy et Alba Iulia qui avaient proclamé l'union de ces provinces avec la Roumanie.

La Constitution du 27 février 1938 a maintenu l'institution des sénateurs de droit, mais a divisé les autres membres du Sénat en deux catégories : certains nommés par le roi, d'autres élus, ces derniers devant constituer la moitié du nombre total des sénateurs.

Le mandat des sénateurs nommés et élus était de neuf ans, le tiers de ces derniers étant renouvelé tous les trois ans.

Sous les régimes totalitaires, quelles que soient leur orientation, le Sénat a été suspendu. C'est le cas le 2 septembre 1944 : la Constitution de 1923 étant remise en vigueur, à l'exception des dispositions liées à la représentation nationale. L'argument justifiant cette suspension invoquait le fait que l'existence d'un corps pondérateur représenterait une « entrave » pour adopter les actes législatifs qui demandaient urgence et application immédiate, la seconde Chambre étant considérée comme un « frein » et « impropre » au développement du pays dans le nouveau contexte.

Le renoncement au système bicaméral a été justifié, dans la période communiste, par l'idée de « l'unicité du pouvoir », considérant que, la souveraineté appartenant au peuple, c'est lui qui doit l'exercer par le biais d'une seule représentation nationale. L'abolition du pluralisme politique et la concentration du pouvoir dans les mains du parti communiste, la centralisation excessive ont pratiquement conduit à la dépréciation de la vie parlementaire, la représentation nationale devenant, en fait, un instrument d'enregistrement facile des décisions adoptées au niveau du pouvoir exécutif.

3. Après la Révolution de décembre 1989, en Roumanie – comme d'ailleurs dans les autres anciens États communistes – a été soulevé le problème du choix d'un système ou d'un autre, monocaméral ou bicaméral.

Le désir de revigorer les traditions démocratiques de la Roumanie et l'expérience pas du tout positive du système monocaméral constatée sous le régime antérieur, ont conduit à l'adoption dans le cadre de l'Assemblée Constituante, sans difficulté aucune, de l'idée du système bicaméral. Les thèses pour l'élaboration du projet de la nouvelle Constitution avaient pourtant prévu initialement une certaine spécialisation des deux Chambres, la Chambre des Députés étant compétente, par exemple, pour l'adoption du budget, les motions de censure, approuver la composition et le programme du Gouvernement, etc., tandis que le Sénat devait ratifier les traités, nommer l'Avocat du Peuple, le directeur du Service Roumain d'informations par exemple. Pendant les débats parlementaires, on a pourtant renoncé à cette spécialisation. La seule attribution qui revenait exclusivement au Sénat jusqu'à la modification constitutionnelle de 2003 a été l'élection de l'Avocat du Peuple (institution similaire, avec, naturellement, certaines différences, à l'ombudsman des pays scandinaves).

Il faut donc remarquer qu'en optant pour la formule bicamérale, on a considéré nécessaire d'assurer un système d'égalité parfaite entre les deux Chambres¹ (« le système italien »). On a estimé qu'un tel mécanisme serait préférable à l'option monocamérale, permettant d'assurer un équilibre politique, une plus sage réflexion en marge des actes législatifs qui allaient être adoptés, ainsi que l'expression plénière dans le cadre de débats à plusieurs niveaux, des diverses options et solutions démocratiques liées au développement à venir du pays.

Bien que par la procédure de la « médiation » (en cas de désaccord entre les deux Chambres) on ait rendu possible l'achèvement d'importantes lois, dans le cadre des séances communes des deux Chambres, on est arrivé à débattre de projets de lois qui ne justifiaient en aucun cas un tel effort, comme ce fut le cas du projet de loi concernant le congé paternel, le projet de loi concernant l'octroi des tickets de repas, la loi sur les vignes et le vin par exemple.

Pendant toutes ces années, l'activité parlementaire ne s'est pas limitée, certes, à adopter des lois, sans s'interroger sur l'importance

¹ Antonie Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituției (L'Odyssee de l'élaboration de la Constitution)*, Târgu Mureș, Ed. de l'Union Vatra Românească, 1998, p. 35 ; Dan Ciobanu, Victor Duculescu, *Drept constituțional român (Droit constitutionnel roumain)*, Bucarest, éd. Hyperion XXI, 1993, p. 124. Concernant les propositions formulées par les partis politiques se rapportant à la réforme de ce système, voir surtout, Victor Duculescu et Georgeta Duculescu, *Revizuirea Constituției (La Révision de la Constitution)*, Bucarest, éd. Lumina Lex, 2003, p. 97 et suiv., p. 448 et suiv.

plus ou moins grande de ces lois. Elle a inclus un nombre considérable d'activités connexes visant des déclarations politiques, des motions, l'accueil d'hôtes importants de l'étranger, l'élection de dignitaires de l'État, conformément à la Constitution. Dans ces conditions, le rythme de l'activité législative n'a pas pu être celui désiré, de nombreux projets d'actes normatifs ayant à parcourir un trajet très long jusqu'à leur adoption (par exemple, le statut du fonctionnaire public, la loi de la responsabilité ministérielle ou les lois sur la propriété). Le rythme lent de l'activité législative s'est attiré de nombreuses critiques, notamment de la part de certains représentants de l'exécutif, qui ont exploité ce biais pour justifier la procédure de recours aux « ordonnances d'urgence ».

Dans ces conditions, on ne pouvait augmenter l'efficacité de l'activité parlementaire que de trois façons :

a) renoncer au système bicaméral. Une telle solution se serait basée sur les traditions roumaines antérieures à 1864 et sur les opinions de certains spécialistes roumains parmi lesquels Virgil Madgearu, Mircea Djuvara, Ovidiu Trăzne¹. Cette formule aurait évidemment simplifié le cours de la procédure législative, en conservant pourtant du ressort du Parlement devenu monocaméral un très grand nombre d'attributions surtout politiques ou liées à l'élection de dignitaires, la confiance au Gouvernement, l'adoption de motions dans les affaires étrangères, l'accueil de personnalités étrangères, *etc.*

b) en départageant les attributions des deux Chambres. Cette formule aurait été, évidemment, beaucoup plus avantageuse que la première, car elle aurait conféré à chacune des Chambres du Parlement une personnalité propre et un rôle distinct. Suivant la pratique des États-Unis, le Sénat aurait pu recevoir la compétence de ratifier des traités internationaux, de procéder à l'audition et à l'élection de hauts dignitaires².

La Chambre des députés aurait gardé la majorité des prérogatives législatives, le vote du Sénat n'étant nécessaire que pour une certaine partie des lois organiques telles, par exemple, que les lois concernant la structure et l'organisation des institutions de l'État, la défense nationale, *etc.*

¹ Cristian Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice. Sistemul constituțional românesc (Droit constitutionnel et institutions politiques. Le système constitutionnel roumain)*, vol.II, Bucarest, 1997, éd. Lumina Lex, p. 178-179.

² Un tel point de vue a été soutenu, par exemple, par Valeriu Stoica, député P. N.L., à l'occasion du débat sur le projet de loi pour la révision de la Constitution.

c) une troisième modalité aurait pu être celle de consacrer le droit de la « première Chambre » de décider dans le cas d'un échec de la procédure de médiation, consacrant ainsi un procédé beaucoup plus simple de régler les divergences. En France, par exemple, l'Art. 45 de la Constitution prévoit que lorsque les commissions mixtes n'ont pas réussi à adopter un texte commun ou si un tel texte commun n'est pas adopté, le Gouvernement peut demander, après une nouvelle lecture dans les deux Chambres, que l'Assemblée nationale décide définitivement sur la question. Les auteurs français Pierre Avril et Jean Gicquel¹ montrent que de telles situations ont existé en France, surtout pendant les périodes 1981-1986 et 1988-1993, les cas les plus connus étant les cas qui regardaient le Code de l'administration communale et le Statut des magistrats.

4. Par la Loi de révision de la Constitution de la Roumanie de 2003², le problème d'assurer une identité aux deux corps législatifs n'a trouvé que partiellement une solution. On a introduit ainsi un nouvel article (devenu, après la nouvelle numérotation de la Constitution, l'Art. 75), conformément auquel on soumet pour débat et adoption à la Chambre des députés, dans une première lecture, les projets de lois et les propositions législatives visant la ratification de traités ou d'autres accords internationaux et les mesures législatives qui résultent de l'application de ces traités ou accords, ainsi que les projets de lois organiques qui regardent le service de radio et de télévision, les personnes qui ne peuvent pas faire partie des partis politiques, l'exemption des citoyens du service militaire, les lois organiques regardant le régime de l'état de siège et de l'état d'urgence, le statut des fonctionnaires publics, le régime juridique de la propriété et de l'héritage, les rapports de travail, les syndicats, la création et l'organisation du Conseil Législatif, l'organisation du Gouvernement, les incompatibilités avec la fonction de membre du Gouvernement, la création des autorités administratives autonomes, la structure du système national de défense, des services d'informations et des autres composantes des forces armées, la compétence des instances

¹ Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, éd. Montchrestien, Paris, 1996, 2^e éd., p. 178.

² Voir le texte traduit en français de la Constitution Roumaine, sur le site : <http://cdep.ro>.

judiciaires, les conditions selon lesquelles on procède au renouvellement périodique de la Cour Constitutionnelle¹.

En ce qui concerne le processus législatif, la réforme constitutionnelle a eu en vue de supprimer l'institution de la « médiation » et de la « conciliation » des deux Chambres au cas où la procédure d'harmonisation de leurs points de vue n'aurait pas pu conduire à un résultat. Comme il a été montré plus haut, dans certains domaines que nous avons mentionnés, les projets de lois et les propositions législatives sont soumises pour débat et adoption à la Chambre des députés en première lecture. Les autres projets de lois ou propositions législatives sont soumis au débat et à l'adoption par le Sénat en première lecture. La Chambre saisie en première lecture doit se prononcer dans un terme de 45 jours, terme qui, pour d'autres codes et lois de complexité particulière est de 60 jours. Dans le cas où ces deux termes sont dépassés, on considère que le projet de loi ou la proposition législative a été adoptée de manière tacite.

Après l'adoption ou le rejet de la loi par la première Chambre saisie, le projet ou la proposition législative est envoyée pour une deuxième lecture à l'autre Chambre qui doit donner une décision définitive.

Bien que la Cour Constitutionnelle de la Roumanie², qui a avisé la proposition de révision, n'ait pas eu des objections de fond concernant cette nouvelle dimension du processus législatif, elle a émis dans sa décision quelques remarques qui prouvent une certaine réserve. Ainsi, la Cour a remarqué que « par cette modalité de travail, de distribuer certaines compétences en exclusivité à une Chambre, on peut nier, en fait, toute contribution de la première Chambre, phénomène qui peut présenter certains risques politiques, surtout dans le cas où le Sénat et la Chambre des députés ont des configurations politiques différentes ».

¹ Tant la Commission constitutionnelle chargée de l'élaboration du projet que les parlementaires qui ont signé la proposition législative présentée à la Chambre des députés n'ont pas retenu d'autres éléments de différenciation entre les deux Chambres, à l'exception de la situation que nous avons déjà signalée concernant l'obligation de saisir la première Chambre du projet de loi ou de la proposition législative qui vise certains domaines spécifiques. Nous mentionnons que, à l'occasion des débats de ces dernières années intéressant la révision de la Constitution de la Roumanie, il y a eu des variantes qui avaient en vue d'établir des compétences spécifiques pour le Sénat afin de le différencier encore plus de la Chambre des députés.

² La Décision de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie n° 148 du 16 avril 2003.

Il est à mentionner que ces modifications constitutionnelles ont été soumises à de sérieuses critiques chez les spécialistes. Ainsi, dans un article substantiel intitulé « *Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției adoptată de Camera Deputaților și de Senat* » (« Quelques considérations critiques concernant le système bicaméral institué par la Loi de révision de la Constitution adoptée par la Chambre des députés et le Sénat »), le professeur Tudor Drăganu, a argumenté que « le système préconisé par la Constitution révisée se manifeste en fait rarement comme un véritable bicaméralisme, vu que, par son application, l'effet juridique se produit dans la plupart des cas par la manifestation de volonté d'une seule Chambre. Le système crée, il est vrai, deux Chambres, mais la loi ne sera que rarement la résultante de la manifestation de volonté concordante des deux¹ ».

D'autre part, ce même spécialiste réputé a fait également la remarque qu'« on ne peut comprendre [...] pourquoi les lois ordinaires sont toutes envoyées - sans distinction en ce qui concerne leur contenu - au Sénat, en tant que première Chambre saisie, à la différence des lois organique pour lesquelles - comme nous l'avons montré - la Chambre saisie en premier est soit le Sénat, soit la Chambre des députés en fonction d'un critère resté mystérieux² ».

Se référant au point de vue de la Cour Constitutionnelle selon lequel « l'examen en cascade des projets de lois dans une Chambre en première lecture, et dans l'autre Chambre, en deuxième lecture, transforme le Parlement bicaméral dans un Parlement unicaméral », un autre spécialiste roumain bien connu, le professeur Ion Deleanu, est arrivé aux conclusions suivantes : « a) le critère de partage des attributions législatives est artificiel ; b) la prédétermination du terme en deçà duquel une Chambre doit débattre et adopter un projet de loi ou une proposition législative peut être non seulement encombrant, mais également « une excuse » de sa superficialité ; c) considérer la proposition ou le projet comme étant « adopté » lorsque le terme a été dépassé, non seulement n'a pas d'explication raisonnable – est-elle une sanction, une présomption ou une fiction juridique ? – mais, en plus, de cette manière, le Parlement fonctionne comme une structure

¹ Tudor Drăganu, « *Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției adoptată de Camera Deputaților și Senat* » (« 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 »), in *Revista de drept public*, n° 4/2003, p. 63.

² *Ibidem*, p. 59.

monocamérale - un paradoxe des plus inacceptables. On pourrait arriver au même résultat lorsque la première Chambre saisie a rejeté le projet ou la proposition, et la seconde l'adopte en tant que loi ou lorsque la première Chambre a adopté le projet ou la proposition, et la seconde Chambre la rejette pourtant « définitivement ». L'annulation de la volonté – tacite ou expresse – d'une des deux Chambres met inévitablement en question de l'utilité de celle-ci¹ ».

À l'occasion des débats qui ont eu lieu dans les deux Chambres du Parlement concernant l'adoption de la Loi pour la modification de la Constitution de la Roumanie, d'intéressants points de vue ont été énoncés visant les rapports entre les deux Chambres et la position du Parlement dans les organes de l'État.

On a montré qu'en raison du système identique d'élection des députés et des sénateurs, les Chambres doivent avoir, nécessairement, des compétences identiques, vu que les deux ont le même degré de représentativité, étant élues par le même corps électoral. La Commission Constitutionnelle a rejeté l'idée de départager les attributions des deux Chambres, considérant que, de cette manière, on aurait renoncé au système du bicaméralisme et on créerait de fait deux Chambres, chacune ayant la fonction de Parlement. D'autre part, on a également relevé que, du point de vue des électeurs, il serait difficile de faire comprendre pourquoi certaines lois relèvent exclusivement de la compétence de l'une des deux Chambres, et inversement pour d'autres lois. On a invoqué l'expérience française où le système de « la navette continue » entre les deux Chambres a produit des effets indésirables quant à l'efficacité du processus législatif, ce qui a déterminé à un moment donné le Gouvernement français à intervenir pour arrêter cette navette.

D'autre part, ainsi que le président de la Commission Constitutionnelle, Valer Dorneanu l'a montré, « une activité législative qui se déroule successivement dans les deux Chambres confère à celle-ci un surplus de garanties de qualité, des garanties d'équilibre, des garanties de censure. Si la première Chambre commet une erreur, l'autre a la possibilité de la réparer. Le fait que dans notre système une des Chambres est une Chambre décisionnelle écarte un des facteurs bloquants qui ont existé jusqu'à ce jour dans l'expérience constitutionnelle. On n'aura plus besoin ni de médiations, ni de séances

¹ Ion Deleanu, Revizuirea Constituției, « Temele revizuirii » (« La révision de la Constitution. Les thèmes de la révision »), in *Revista de drept public*, n° 2/2003, p. 45-46.

communes, mais nous n'écartons la compétence législative d'aucune des deux Chambres¹ ».

L'existence de certaines attributions identiques des deux Chambres ne signifie pas, certes, que dans le système constitutionnel roumain, chacune des deux Chambres du Parlement n'aurait pas sa spécificité. Il est nécessaire de nous rapporter au nombre des membres des bureaux permanents, au nombre et à la dénomination des commissions parlementaires, au « Comité de l'ordre du jour » – qui existe seulement pour la Chambre des députés, au nombre des parlementaires nécessaires à la constitution d'un groupe parlementaire, à certaines différences qui existent dans la procédure législative, *etc.*

L'identité distincte des deux Chambres du Parlement s'est manifestée pleinement à l'occasion des débats sur des textes qui se trouvaient en divergence, quand, après une réflexion parvenue à maturité, on a adopté des solutions réalistes, convenables tant pour les députés que pour les sénateurs. Il suffit de mentionner, pour ne citer que l'actuelle législature, le projet de Loi des services publics d'administration communale, le projet de loi concernant l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine, le projet de loi concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil Suprême de Défense du Pays, le projet de loi sur les syndicats, le projet de loi concernant la protection des témoins, le projet de loi concernant la modification et le complément de la loi n° 68/1992 visant l'élection de la Chambre des députés et du Sénat, le projet de loi concernant l'approbation de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 184/2002 concernant la modification et le complément de la loi n° 10/2001 concernant le régime juridique de certains immeubles saisis abusivement durant la période mars 1945-22 décembre 1989, ainsi que l'introduction de mesures en vue d'accélérer son application entre autres exemples.

5. Un problème de principe mais qui se pose dans la perspective de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne et de l'application du Traité Constitutionnel Européen est le problème du rôle qu'aura le Sénat (mais aussi la Chambre des députés) de Roumanie dans les

¹ Cité par Cristian Ionescu, *Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare (La Constitution de la Roumanie. La loi de révision commentée et annotée avec des débats parlementaires)*, Bucarest, éd. All Beck 2003, p. 120-121 ; voir Constanța Călinoiu, Victor Duculescu, *Drept constituțional și instituții politice (Droit constitutionnel et institutions politiques)*, Bucarest, éd. Lumina Lex, 2003, p. 278.

conditions où les institutions communautaires vont « prendre » un nombre toujours plus important d'attributions décisionnelles.

La récente réforme constitutionnelle qui a eu lieu en 2003 s'est traduite par l'adoption d'une conception dynamique, constructive, profondément réaliste du rapport entre ce qui relève de la nation et ce qui relève de l'Europe. L'Art. 148 de la Constitution de la Roumanie (nouvellement introduit) ne parle nulle part d'opérer un « transfert de souveraineté », lequel serait d'ailleurs avant tout impossible à effectuer, étant donné que la souveraineté est inaliénable et indivisible. On parle seulement de « transfert d'attributions » envers les institutions communautaires et de « l'exercice en commun avec les autres États membres » de certaines compétences prévues par les traités.

Le nouveau texte constitutionnel reconnaît la priorité des dispositions des traités communautaires et l'application directe du droit communautaire, mais précise en même temps que le Parlement, le président de la Roumanie, le Gouvernement et l'autorité judiciaire « garantissent la réalisation des obligations qui en résultent ». On prévoit à la fois que le Gouvernement transmette aux deux Chambres du Parlement les projets des actes à caractère obligatoire avant que ceux-ci soient soumis à l'approbation des institutions de l'Union Européenne.

Il est aussi à remarquer le fait que le Parlement de la Roumanie a refusé d'accepter une proposition qui visait l'élimination du premier article de la Constitution, le syntagme selon lequel la Roumanie est « un État national ».

Les dispositions constitutionnelles de l'Art. 148 sont corroborées par celles qui définissent la Roumanie comme étant un État national, souverain et indépendant, unitaire et indivisible (Art. 1, pt 1), et les dispositions selon lesquelles en Roumanie le respect de la Constitution, de sa suprématie et des lois est obligatoire (Art. 1, p. 5), avec celles qui disposent que « le territoire de la Roumanie est inaliénable » (Art. 3) et surtout avec les dispositions de l'Art. 2, alinéa 1 qui prévoient que « la Souveraineté nationale appartient au peuple roumain, qui l'exerce à travers ses organes représentatifs et à travers le référendum ».

De l'étude de tous les textes que j'ai cités, il en résulte le fait que personne n'a envisagé de prendre en considération l'idée que, par son adhésion, la Roumanie verrait ses prérogatives souveraines diminuer. Dans la mesure où dans la littérature spécialisée, mais également dans les constitutions d'autres États, ont été introduites des

dispositions qui reconnaissent l'existence de « transferts de souveraineté », la position de la Roumanie nous semble être la plus correcte par rapport aux principes du droit international en vigueur, à la pratique des États et aux réalités du monde contemporain.

Il est évident que l'adoption du Traité Constitutionnel Européen et l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne remettent en question de façon dramatique non seulement « l'option bicamérale » mais aussi le rôle des parlements nationaux en général. Le Traité Constitutionnel Européen parle en effet du « respect de l'identité nationale des États membres, inhérent en ce qui concerne leurs structures fondamentales, politiques et constitutionnelles » (art.I-5, pct.1)¹, mais on peut très bien se demander ce que vont signifier à l'avenir ces « structures » si la sphère des « compétences nationales » va se rétrécissant sans cesse en faveur des compétences communautaires ? Ce n'est pas un hasard si les travaux de la Convention pour l'Avenir de l'Europe ont tant insisté sur le principe de « subsidiarité » et les négociations visant l'achèvement du Traité Constitutionnel Européen ont été si longues et difficiles.

Dans la perspective de l'intégration de la Roumanie dans l'Union Européenne, une nouvelle réforme constitutionnelle – déjà annoncée pour l'an 2007 – pourrait certes contribuer à mieux définir l'identité du Sénat de la Roumanie. Dans la mesure où des rapports - lucratifs, efficients mais qui prennent aussi en considération les intérêts réciproques - entre le Parlement Européen et les parlements nationaux seront établis, les préoccupations visant à assurer d'une manière encore plus forte l'identité et la personnalité des deux Chambres du Parlement pourraient, sans aucun doute, se prolonger.

¹ *La Convention Européenne. Projet de Constitution*, vol. I, texte révisé de la Partie I, CONV. 724/03, Bruxelles, le 26 mai 2003, p. 4.