

Transition institutionnelle, stagnation politique: la révision en 2003 de la Constitution roumaine

Sandu, Traian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sandu, T. (2005). Transition institutionnelle, stagnation politique: la révision en 2003 de la Constitution roumaine. *Annals of the University of Bucharest / Political science series*, 7, 3-14. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-387548>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

**TRANSITION INSTITUTIONNELLE, STAGNATION POLITIQUE :
LA REVISION EN 2003 DE LA CONSTITUTION ROUMAINE**

TRAIAN SANDU*

1. Introduction

La Constitution roumaine de 1991 avait assuré ce que les politologues s'entendent pour nommer une transition politique, soit une ou deux alternances au pouvoir de partis politiques de bords différents. De tels retournements avaient eu lieu en Roumanie en 1996 et en 2000. Toutefois, dès 2000, la presse attirait l'attention sur la nécessité d'une réforme constitutionnelle en vue de l'adhésion éventuelle à l'Union européenne – et, à un moindre titre, à l'OTAN. La Constitution de 1991 ne stipulait pas clairement la séparation des pouvoirs, et bien entendu, encore moins la capacité des citoyens à voter dans un cadre extra-national, européen en l'occurrence. Juridiquement parlant, la révision n'était pas indispensable, elle permettait simplement une adéquation plus aisée entre acquis communautaire et Constitution nationale. Elle n'aurait d'ailleurs pas posé de problème majeur, tant le consensus en faveur de l'intégration européenne était massif dans la classe politique comme au sein de l'opinion. Toutefois, le contexte international et intérieur transforma une formalité en révélateur du retard et du dysfonctionnement de la transition. A l'extérieur, si Bucarest avait bénéficié de la levée de l'hypothèque de l'intégration à l'OTAN, elle devait réparer la fissure avec l'axe Paris-Berlin et réagir à la tiédeur de l'évocation d'un deuxième élargissement à Athènes en avril 2003. A l'intérieur, le gouvernement devait relancer une popularité minée par la crise persistante et la corruption ; en l'occurrence, il était obligé de surmonter les blocages d'une absence de dialogue entre majorité et opposition, car la révision constitutionnelle ne pouvait s'acquiescer que par voie référendaire ou par voie parlementaire à la majorité des deux tiers.

Bucarest faisait des efforts considérables pour s'aligner formellement sur les exigences européennes : le contenu de la révision constitutionnelle était un

* Professeur agrégé à l'Université de Paris III, Docteur en histoire.

pas supplémentaire vers cette démocratie fonctionnelle respectueuse de l'État de droit et des droits de l'homme et des minorités requise par les conditions de Copenhague de 1993. En outre, l'environnement partisan et l'opinion publique paraissaient idéalement disposés à l'adoption de cette réforme, que les résultats de la consultation semblèrent d'ailleurs vérifier : le « oui » l'emporta avec 89,7% et la participation atteignit 55,7%, chassant apparemment le spectre de l'invalidation prévue en cas de participation inférieure à 50%. En apparence seulement...

En effet, la situation et la culture politiques roumaines sont loin de correspondre fondamentalement aux étalons européens. Ainsi, lors du référendum, les électeurs furent tentés de faire payer au gouvernement leur frustration sociale. Le scrutin, organisé sur deux jours, n'avait mobilisé que 14,29% des électeurs le samedi, laissant présager son invalidation pour participation insuffisante le lendemain. Devant la menace de l'échec, le pouvoir a utilisé les méthodes abusives de la contrainte administrative. Tous les observateurs remarquèrent les pressions massives et brutales exercées sur l'électorat durant la journée de dimanche. Intimidations dissuasives à l'égard de la population âgée, promesses de biens matériels à l'égard des autres et mobilisation des prêtres à la messe du dimanche matin pour tous firent le reste...

Finalement, le fait d'imposer au forceps l'alignement sur la norme constitutionnelle européenne facilitera-t-il l'adhésion en profondeur de l'opinion roumaine aux valeurs européennes ? Et si l'on sait que cette opinion est en principe massivement favorable à l'adhésion, est-elle consciente des sacrifices en matière d'abandons de souveraineté et disposée s'y plier¹ ?

2. Les ratés de la monitorisation internationale de la transition politique

Les deux actes fondateurs de l'intégration de la Roumanie à l'UE, outre la dimension géopolitique d'intégration par grands blocs et non au mérite, furent la défaite militaire du gouvernement dans l'amorce de conflit civil qui l'opposait aux mineurs alliés à l'extrême droite en janvier 1999 et le résultat obtenu par le candidat de celle-ci aux élections présidentielles de novembre

¹ Nous laisserons en bonne partie de côté cette problématique pourtant essentielle de la discordance entre l'attraction matérielle et idéologique de l'opinion roumaine à l'égard de l'UE et absence de conscience de ce que représente l'adhésion en termes d'abandon de souveraineté. Voir, pour ces aspects et pour la dimension juridique de cette révision constitutionnelle, CRISTINA ARION, « La réforme de la Constitution roumaine dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne : Quelques réflexions sur le rapport souveraineté-intégration », dans ALEXANDRA IONESCU et ODETTE TOMESCU-HATTO, *Politique et société dans la Roumanie contemporaine*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques politiques*, 2004, 376 p., ici pp. 241-265. « Ces pays commencent à peine à envisager les implications profondes, en termes d'effets juridiques et constitutionnels, de l'appartenance à l'Union européenne. Cette situation pourrait s'avérer un obstacle sérieux à l'élargissement s'il n'y avait pas une prise de conscience rapide de la part des pays candidats. » (p. 242)

2000. Corneliu Vadim Tudor y obtint 28,34%, puis 33,17% au second tour. A partir de ce risque de « yougoslavisant » de la Roumanie avec le régime démocratique et les minorités magyare et tzigane en ligne de mire, et après l'ouverture de l'OTAN accélérée par le 11 septembre, la décision de l'UE d'intégrer coûte que coûte la Roumanie était prise. Dès lors, les exigences très strictes édictées à Copenhague en juin 1993 passèrent au second plan, et le screening de la reprise de l'acquis, théoriquement impératif, fut ravalé au rang d'indication en trompe l'œil². L'UE et les partis démocratiques furent ainsi obligés d'applaudir au retour en décembre 2000 du Parti social démocrate (PSD), en fait de l'équipe post-communiste d'Ion Iliescu, déconsidérée en 1996 par les violences des minériades, la corruption et l'alliance avec l'extrême droite. Certains pensaient à l'époque que le temps était venu de récompenser les efforts de la transition roumaine³. Mais la crise irakienne, les faiblesses de la transition économique, la persistance d'une corruption à tous les niveaux de la société désignèrent la Roumanie comme le candidat le plus faible à l'intégration, derrière la Bulgarie.

A. Les deux voix contradictoires de la monitorisation américaine

L'irritation de la « vieille Europe », et notamment du président Chirac, à l'encontre des adeptes intempestifs de la guerre en Irak, a plus particulièrement désigné les candidats de la deuxième vague, les plus fragiles⁴. Il ne faut pas minimiser l'importance des incartades roumaines en matière de normes de politique internationale. Même si l'on n'évoquait pas encore à l'époque les centres d'« interrogatoire renforcé » de la CIA sur le sol roumain, la Roumanie avait déjà donné d'autres gages qui n'étaient pas eurocompatibles et témoignaient en défaveur d'une transition politique dûment monitorisée par Bruxelles. Cela s'est manifesté par la signature, en août 2002, d'un traité roumano-américain sur la non-livraison de ressortissants américains à la Cour Pénale Internationale, contre l'avis de la Commission européenne. Cette pression abusive avait déstabilisé ce pays fragile d'autant plus inutilement que sa rapide intégration dans l'OTAN rendait sans objet la signature de traités de non-livraison des ressortissants américains. En fait, il s'agissait d'une condition

² Voir, pour cette vision critique de la « monitorisation » européenne du cas roumain après l'approbation des négociations d'adhésion à Helsinki en décembre 1999, les chapitres 8 à 11 de TOM GALLAGHER dans *Theft of a nation. Romania since Communism*, Londres, Hurst & Co, 2005, que nous utilisons ici dans sa traduction en roumain (*Furtul unei națiuni. România de la comunism încoace*, Bucarest, Humanitas, 2004, 430 p).

³ Voir l'optimisme critique de EDITH LHOMEL, dans *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1016 de juin-juillet 2001 (« Roumanie. Un nouveau départ ? ») et n°1026 de juin-juillet 2002 (« Roumanie 2001-2002. Des efforts qui appellent récompense »). Voir l'optimisme plus systématique d'une historiographie « proche du pouvoir »: JACQUES BARRAT, DAN BERINDEI, JEAN-PAUL BLED et CLAUDIA MOISEI, *Géopolitique de la Roumanie, regards croisés*, Paris, Altvik, 2003, 351 p.

⁴ Texte de la conférence de presse du 17 février 2003 sur www.diploweb.com/ue/crise2003.htm

tacite à l'intégration dans l'OTAN, puisque ce traité précéda le sommet de Prague de novembre, où les nouvelles adhésions furent approuvées.

Mais là n'était pas l'essentiel de l'inadaptation de la Roumanie à l'esprit de concertation et de compromis caractérisant la prise de décision au sein de l'UE. Le choix en Irak avait été imposé par l'affrontement entre grandes puissances. Plus grave fut l'échec américain à imposer le recul de la corruption et un minimum de moralisation de la vie politique avant l'adhésion à l'OTAN. Le 11 septembre représenta, ici aussi, le point de rupture. Lorsque le nouvel ambassadeur américain Michael Guest suggéra en 2001 que la corruption pouvait compromettre l'adhésion de la Roumanie à l'OTAN, les dirigeants firent le dos rond. Mais quand il recommença au printemps 2003, il s'attira une réplique d'Iliescu dans le plus pur style de l'« indépendance nationale » des années soixante-dix : George Bush avait décidé d'intégrer un maximum de candidats le plus malléables possibles à l'OTAN pour sa politique d'une alliance à la carte. L'État PSD avait l'aval du grand maître, qui avait besoin de sa capacité à fermer les yeux pour y installer des centres spéciaux de la CIA.

B. Inversion des rapports de force entre Roumanie et UE dans la monitorisation de la transition

L'UE résista davantage car elle était plus divisée et son ethos relevait d'une moralisation des relations internationales. Sans entrer dans les détails des insuffisances socio-économiques persistantes malgré de bons indicateurs macroéconomiques, on peut partir de la crise suscitée par la décision de la Commission européenne de ne pas accorder le statut d'« économie de marché fonctionnelle ». En effet, le succès que pouvait représenter l'adhésion à l'OTAN à la suite du sommet de Prague de novembre 2002 pour la garantie des investissements étrangers ne doit pas masquer que la politique économique américaine envers cet espace reste parfois guidée par l'opportunisme à courte vue. Washington n'a pas hésité à accorder à la Roumanie et à la Bulgarie le statut d'« économie de marché fonctionnelle » le 27 février, donc à la veille de l'attaque de l'Irak, alors que le rapport de la Commission européenne du 5 novembre n'accordait toujours pas ce statut à la Roumanie⁵. Quant au document final du sommet d'Athènes du 16 avril, il ne mentionnait plus, contrairement à celui de Copenhague, les noms des pays concernés et la date de la deuxième vague d'élargissement⁶. A la mi-novembre, Ion Iliescu a donc effectué une visite à Paris à l'invitation du président Chirac ; son contenu était essentiellement économique et le président roumain a insisté sur le fait que la

⁵ « Rapport de la Commission européenne sur la Roumanie : une gifle avec un gant de velours », dans *Evenimentul Zilei* du 7 novembre 2003, et « Visite du Président roumain Iliescu à Paris », dans *Ziua* du 20 novembre 2003, consultés sur www.balkans.eu.org le 25 novembre 2003. Voir aussi « Prodi: "L'adhésion des dix pays ne posera aucun problème" », dans *Le Figaro* du 6 novembre 2003, p. 5.

⁶ ANDREEA BRATOSIN, « Sommet européen d'Athènes : où sont passés les deux candidats de 2007 ? », *Adevărul* du 18 avril 2003, traduit sur www.balkans.eu.org/article3012.html

Roumanie avait atteint le niveau d'une économie de marché, nécessaire pour l'intégration européenne ; l'accueil fut frais⁷.

Le rapport du 5 novembre de Günter Verheugen, le commissaire à l'Elargissement, devant le Parlement européen, sur l'état de préparation des candidats, a effectivement souligné que si la Bulgarie et la Roumanie avaient accompli de grands progrès en matière de libéralisation politique et économique, « des efforts rest[ai]ent à faire dans la lutte contre la corruption et la criminalité pour attirer les investisseurs » ; le commissaire a aussi suggéré que la Roumanie pourrait ne pas adhérer en même temps que la Bulgarie⁸. Mais la Roumanie avait, là aussi, été prévenue dès avril de ce frein à l'intégration par le chef de la délégation de la Commission européenne en Roumanie, le Britannique Jonathan Scheele, qui avait signalé que « plus la bataille contre la corruption sera[it] efficace, plus la Roumanie s'approchera[it] de l'UE »⁹. Outre l'incapacité d'une administration roumaine pléthorique et politisée à appliquer la législation de l'acquis européen que les instances législatives avaient pourtant adoptée, la magistrature roumaine fut donc montrée du doigt pour son impuissance devant une corruption généralisée et banalisée à toutes les couches d'une société dont plus de 40% des membres vivent au-dessous du seuil de pauvreté, pourcentage multiplié par deux en cinq ans¹⁰ ! En 2002, la Roumanie était évaluée par Transparency International comme le pays le plus corrompu parmi les candidats à l'adhésion européenne – 77^e sur 102 pays¹¹.

Pourtant, il arriva aux représentants de l'UE la même mésaventure qu'à Michael Guest. La représentante du Parlement européen chargée des progrès de la Roumanie, la Britannique Emma Nicholson, publia en mai 2001 un rapport critique pouvant aussi aboutir, en théorie, à l'arrêt des négociations d'adhésion.

⁷ « Visite du Président roumain Iliescu à Paris », *Ziua*, traduit sur www.balkans.eu.org/article3833.html
Voir aussi le « Point de presse conjoint du Président de la République, M. Jacques Chirac, et du Président de la République de Roumanie M. Ion Iliescu » le 21 novembre 2003 : « Je n'ai pas le souvenir qu'il y ait eu des malentendus entre la Roumanie et la France », répondit J. Chirac à un journaliste. (www.diplomatie.gouv.fr/actu.bulletin.asp)

⁸ Cité dans *Le Figaro* du 6 novembre, *loc. cit.*. Voir aussi PETAR KARABOEV, « Intégration européenne : la Bulgarie sera-t-elle l'« otage » de la Roumanie ? », *Dnevnik* du 6 novembre 2003, traduit sur www.balkans.eu.org/article_3818.html

⁹ MIHAI TOADER, « Roumanie : tirs groupés contre l'inaction du gouvernement dans l'élimination de la corruption », dans *Ziua* du 18 avril 2003, traduit dans www.balkans.eu.org/article_3058.html : il reprenait les remarques de l'ambassadeur américain à Bucarest et du président de la Chambre de commerce américano-roumaine.

¹⁰ KARABOEV, *loc. cit.*. Voir aussi BARRAT, BERINDEI, BLED, MOISEI, *op. cit.*, pp. 236-237. Pour la banalité et l'acceptation de la petite corruption dans les PECO, voir FREDERIC WEHRLE, « La corruption dans l'Europe post-communiste. Un défi à relever », dans *Le Courrier des pays de l'Est* n°1027 d'août 2002, pp. 58-67. Pour la difficulté de la Roumanie à utiliser les fonds européens, voir FRANÇOIS BAFOIL et EDITH LHOMEI, « La préparation aux fonds structurels de l'UE. Les exemples de la Pologne et de la Roumanie », dans *Le Courrier des pays de l'Est* n°1033 de mars 2003, pp. 28-38. Voir aussi MIHAI TOADER, « Roumanie : un rapport sévère de la Société Académique sur la gestion du pays », dans *Ziua* du 5 mai 2003, traduit sur www.balkans.eu.org/article3121.html.

¹¹ MARIAN CHIRIAC, « Roumanie : un remaniement ministériel pour rien ? », dans *IWPR* du 20 juin 2003 sur www.balkans.eu.org/article3269.html.

Elle y épinglait notamment la gestion des orphelinats où 60000 enfants vivaient dans des conditions précaires et faisaient l'objet de trafics de la part des responsables, qui les vendaient aux candidats à l'adoption occidentaux. Les responsables roumains répondirent avec arrogance, mais finirent par faire semblant de mettre de l'ordre dans ces tristes affaires. Adrian Năstase rabroua aussi Jonathan Scheele : il avait osé constater que le gouvernement bloquait l'argent européen destiné à la modernisation de Bucarest afin qu'il ne tombât pas entre les mains du rival Băsescu, à l'époque maire de la capitale. Le gouvernement n'avait aucun intérêt que la population sût que l'Europe fournissait des fonds que ses membres s'empressaient de détourner. Un sondage du début de 2002 révélait que 69% de la population croyait que les pays occidentaux n'aidaient pas du tout la Roumanie. Ce n'est sans doute pas ce que devait penser la ministre de l'Intégration européenne Hildegard Puwak, qui détournait les fonds du programme Léonard de Vinci au bénéfice de ses entreprises familiales¹². Si l'administration et les entrepreneurs roumains sous-formés à recevoir les fonds européens avaient du mal à y accéder, la ministre bénéficiait de suffisamment de savoir-faire pour servir au passage sa famille...

Tous ces dysfonctionnements de la monitorisation euro-atlantique de la transition politique n'empêchèrent pas les autorités et les partis d'envisager la révision constitutionnelle pour accélérer l'adhésion, comme si la façade de la transition l'emportait sur les changements politique en profondeur.

3. Élaboration et sens de la révision constitutionnelle

A. La période préparatoire (2001-2003)

Le gouvernement ne s'empressait pas d'effectuer la réforme constitutionnelle en raison de son impopularité et de ses mauvaises relations avec l'opposition¹³. Les deux principaux partis, le PSD pour la majorité et le PNL pour l'opposition, élaborèrent pourtant, au cours de l'année 2001, des projets de révision. La Chambre des députés dominée par le PSD collabora avec l'ONG Pro Democratia fréquemment critique de ses méthodes pour mettre en place un « forum constitutionnel » sur la question de la révision. Cette ouverture témoignait du consensus sur l'adhésion, mais aussi des efforts de discussion au sein de la classe politique et entre celle-ci et la société civile à ce

¹² OCTAVIAN PALER, « Scandales au gouvernement roumain : halte à l'impunité », *Cotidianul*, traduit sur www.balkans.eu.org/article3645.html et MELANIA MANDAS VERGU, « Roumanie : le scandale du détournement de fonds européens se poursuit », dans *Adevărul*, traduit sur www.balkans.eu.org/article3677.html.

¹³ DAN PAVEL, « Roumanie : L'intégration à l'UE suppose un amendement de la constitution », dans *Ziua* du 2 octobre 2000, traduit sur www.balkans.eu.org/article1720.

7
 sujet. Toutefois, les juristes constatèrent qu'aussi bien le projet modeste du PSD d'adaptation de la Constitution de 1991 aux « exigences » européennes que le projet plus ambitieux de refonte du PNL ne prenaient pas véritablement la mesure des abandons de souveraineté à venir¹⁴. Le projet du PSD restait purement technique, avec un chapitre distinct sur les intégrations, alors que celui du PNL relevait les défauts d'articulation entre droit international et droit interne ou l'absence de clause de transfert de compétence vers l'UE. Cristina Arion souligne avec justesse la concession faite par la Commission de Venise – de la justice par le droit – à l'égard des réticences du PSD en matière d'abandon de souveraineté : dans sa réponse de juillet 2002 au projet de révision avancé par l'État roumain, elle proposa la formulation minimale en matière d'abandons de souveraineté en évoquant le simple fait d'« exercer en commun avec les autres États membres les compétences établies par ces traités ». De même, elle concéda une simple clause générale de transfert des compétences, sans aucune précision contraignante. L'auteur conclut avec Ferenc Gazdag et R. Szemerkeny que les États d'Europe centrale ont « acquis ou recouvré leur indépendance, alors que le sens et l'essence de la souveraineté nationale se modifiaient. Ce paradoxe ne peut être levé que par une interprétation résolument moderne de la notion de souveraineté, non dans le sens d'une fermeture et d'un isolationnisme, mais dans celui d'une ouverture à la coopération internationale et à l'intégration. »¹⁵

B. Ingénierie et prévisions de la révision

C'est en 2002 que le gouvernement entreprit simplement une réforme de l'administration locale et centrale avec l'aide de la France et dans le cadre européen PHARE¹⁶. Mais lors du sommet de Copenhague, dans un article pénétrant¹⁷, la politologue Alina Mungiu Pippidi synthétisa les insuffisances roumaines à l'égard de l'intégration et conseilla au gouvernement de réformer la Constitution et l'administration, puis d'essayer de s'entendre avec l'opposition pour faire passer les révisions institutionnelles. En matière de réforme de l'Etat, elle rappela les souhaits des sondages et des enquêtes publiques, qui correspondaient aux institutions de la plupart des pays de la première vague : « la majorité ont une seule Chambre du Parlement, ce qui a permis de faire

¹⁴ CRISTINA ARION, *op. cit.*, p. 246.

¹⁵ « La souveraineté à la fin du XX^e siècle vue d'Europe centrale », in ANNE-MARIE LE GLOANNEC, *Entre Union et Nations. L'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp.139-163.

¹⁶ JACQUES BARRAT, DAN BERINDEI, JEAN-PAUL BLEDE et CLAUDIA MOISEI, *op.cit.*, p. 248.

¹⁷ ALINA MUNGIU PIPPIDI, « Nu alegeri anticipate, ci reforma statului e necesară pentru succesul integrării europene » (C'est la réforme de l'Etat qui est nécessaire pour le succès de l'intégration européenne, et non des élections anticipées), dans *România liberă* du 18 décembre 2002.

passer plus rapidement l'acquis, et environ la moitié du nombre de nos ministres, ce qui signifie des gouvernements plus efficacement organisés. »¹⁸

Après la crise irakienne et la dénonciation occidentale de la corruption et de l'incapacité administrative et politique roumaines, les efforts politiques s'intensifièrent. Le gouvernement commença par sa propre cure d'amaigrissement le 16 juin, qui le fit passer de vingt-trois à quatorze membres au nom des normes européennes et du souci d'efficacité : « 'Le nouveau cabinet sera mieux placé pour faire passer des réformes économiques sévères et d'autres nécessaires pour atteindre 2007', affirma Adrian Năstase. »¹⁹

La nouvelle Constitution²⁰ avait pour ambition de faire mieux fonctionner son administration, de renforcer le pouvoir judiciaire et de mieux assurer la séparation des pouvoirs dans l'État. Elle devait ainsi juguler la corruption et renforcer la confiance très faible des Roumains en leurs institutions démocratiques (Parlement, institutions judiciaires, partis et personnel politique). Dès l'article 1, elle inclut le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. Elle prévoyait le vote des citoyens pour des institutions non nationales – en l'occurrence, le Parlement européen. Elle faisait de la propriété privée un droit inviolable et autorisait l'achat de terres par des étrangers issus de pays membres de l'UE après l'adhésion de la Roumanie. Elle définissait mieux les attributions respectives des deux Chambres, afin de faciliter le travail législatif. Elle refusait au Président la capacité à démettre le Premier ministre, renforçant ainsi les prérogatives du Parlement. L'individu était mieux protégé devant les abus de la justice, par suite des pressions de l'UE : placer quelqu'un en prison préventive exigera désormais un mandat signé par un juge, magistrat indépendant, et non plus par un procureur, dépendant de l'exécutif, comme jusqu'à la révision. Les minorités pouvaient s'exprimer en leur langue devant la justice.

Finalement, le résultat ne fut que partiellement à la hauteur de l'enjeu, et les clientélismes politiques gardèrent suffisamment de leviers pour polluer le jeu politique. Ainsi, le PSD se satisfaisait des conflits de compétence entre les deux Chambres, qui lui permettaient de contrôler encore les projets législatifs peu désirés. De même, il empêcha un amendement qui interdisait la « migration politique » d'un parti à l'autre, nombre d'élus se faisant élire sur une liste et changeant de parti en faveur du mieux placé en cours de mandat. L'immunité parlementaire continua à protéger les innombrables cas d'élus corrompus contre une arrestation, mais pas contre une inculpation. Le PSD s'est également opposé aux limitations des cas d'utilisation des ordonnances d'urgence, malgré les injonctions de l'UE. De même, l'empêchement pour le Président de démettre le Premier ministre au nom de sa responsabilité devant le Parlement

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ CHIRIAC, *loc. cit.*

²⁰ La Loi de révision de la Constitution de la Roumanie n° 429/2003, publiée au *Moniteur officiel* de la Roumanie, I^{er} Partie, n° 758 du 29 octobre 2003.

permet aux législateurs de maintenir, dans une logique similaire, de grandes difficultés dans la dissolution du Parlement. Le pouvoir présidentiel fut encore limité par son allongement de quatre à cinq ans, ce qui le découplait des élections législatives et de la majorité qui s'en dégageait. Ces deux dernières dispositions témoignaient des tensions entre exécutif et législatif, mais aussi, de manière plus circonstanciée, au sein de l'exécutif entre le Président Iliescu qui menaçait d'une dissolution et le Premier Năstase désireux de limiter ses prérogatives en s'appuyant sur le Parlement.

Mais ces nuances, même importantes, auraient peu compté face à l'unanimité en matière d'intégration européenne, y compris sur ces bases insuffisantes.

4. Le déroulement du référendum : quand la manière importe davantage que le résultat

La seconde étape, la plus importante, fut donc le référendum sur la révision constitutionnelle. La voie référendaire plutôt que les élections anticipées fut sans doute choisie en raison de l'impopularité du gouvernement intervenue au printemps, après la rechute de l'« effet Prague » et la prise de conscience des retombées de la crise européenne. La voie parlementaire de la révision constitutionnelle s'épuisa dans le contexte perturbé par les relations majorité opposition et par les tensions au sein de la majorité. Le gouvernement échoua fin juin et en juillet à faire passer son projet au Sénat, après l'avoir fait passer à la Chambre basse²¹.

Quant à la voie référendaire, elle n'était pas exempte d'embûches, puisque la Constitution prévoyait une participation minimale de 50% pour valider le scrutin. Non que le choix en faveur du « oui » fit le moindre doute, les Roumains étant les candidats les plus enthousiastes à l'adhésion avec 78% d'opinions favorables lors du précédent Eurobaromètre de 2002²². Mais la tentation de l'abstention, déjà forte en raison d'un élargissement considéré comme inévitable, fut accrue par l'impopularité gouvernementale. En effet, puisque tous les partis modérés de l'opposition appelèrent à voter « oui »²³, la seule manière de sanctionner le pouvoir était l'abstention.

Bien que le gouvernement prit soin d'organiser le référendum sur deux jours, comme plusieurs autres PECO de la première vague, la participation au

²¹ JACQUES BARRAT, DAN BERINDEI, JEAN-PAUL BLED et CLAUDIA MOISEI, *op.cit.*, p. 246.

²² CLAUDIA MOISEI, « La Politique étrangère roumaine et sa priorité pour l'intégration dans l'UE », dans CHRISTINE MANIGAND, TRAIAN SANDU, JULIEN THOREL, *L'Union à 25 au miroir des opinions d'Europe centrale et orientale*, n°spécial de *Dialogues européens*, n°5, automne 2003, pp. 56-65, p. 56.

²³ Voir *Le Monde* du 20 octobre 2003, *loc. cit.*.

soir du samedi s'élevait à 14,29% des dix-huit millions d'électeurs, alors que selon un sondage réalisé par Metro Media Transilvania 70% des électeurs allaient se rendre aux urnes²⁴ ! La réaction du gouvernement ne releva pas du respect des critères démocratiques d'organisation des scrutins ; lors d'une vidéoconférence convoquée le soir même, les chefs locaux furent priés de faire voter les électeurs à n'importe quel prix, ce qui permit à ces fonctionnaires de retrouver les méthodes coercitives de l'époque dictatoriale communiste : les maires organisèrent des loteries dans les sections de vote, ils promirent aux électeurs de payer leurs charges, offrirent des cadeaux en échange du déplacement, déplacèrent même les urnes vers les habitations -les urnes mobiles ne se justifiaient que pour les personnes à mobilité réduite²⁵. Selon d'autres sources, « des cas d'intimidation par la police ont été enregistrés, ainsi que des menaces d'employeurs vis-à-vis des salariés qui ne se rendraient pas aux urnes »²⁶ ; les prêtres auraient aussi prêché en faveur du vote lors de la messe et ont emmené les fidèles vers les bureaux de vote, sans compter la contrainte particulièrement dure selon laquelle « dans le département de Cluj, des responsables des bureaux de vote ont fait savoir que les retraites ne seraient versées qu'aux personnes âgées ayant voté. »²⁷ Les résultats se placèrent dans la logique de cet affrontement tacite entre la classe politique et la population : le « oui » l'emporta avec 89,70% des voix contre 8,81% de « non », mais le taux de participation ne dépassa pas 55,7%²⁸, malgré la contrainte.

Il faut prendre ici la mesure de la féodalisation de la société roumaine après 1989. Une telle attitude était nécessaire si le PSD souhaitait conserver ses bases locales de pouvoir et de financement. En effet, une bonne partie de la puissance du PSD procède des « barons » locaux ayant prospéré sous les premières présidences d'Iliescu et utilisés par le Premier Adrian Năstase ensuite. Les présidences de plusieurs conseils départementaux étaient tenus par des personnages qui avaient investi l'ensemble de la vie locale et, tout en s'enrichissant personnellement, fournissaient aussi fonds et influence au PSD et à ses prédécesseurs PDSR et FSN. En novembre 2003, un mois après le référendum et surtout un an avant les élections générales, le Secrétaire général du PSD avait rappelé publiquement aux barons la nécessité de cracher au bassinet du parti s'ils souhaitaient être (ré-)élus, ce qui provoqua des réactions diverses, allant de l'indignation de certains devant la publicité donnée à ces pratiques jusqu'à l'assurance prise par certains que la proportionnalité des dons

²⁴ IULIAN ANGHEL et MIRELA LUCA, « Référendum en Roumanie : un petit Oui pour la Constitution, un grand Non pour la classe politique », dans *Ziarul Financiar*, traduit sur www.balkans.eu.org/article3708.html

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Tiscali*, europe.tiscali.fr/politique/actualites/200310/21/roumanie.html

²⁷ laroumanie.free.fr/page/infos/2003/referendum01.html

²⁸ *Ibid.*

se traduirait en retour sur investissement : « qui donne beaucoup devra gagner beaucoup », *dixit* Dumitru Sechelariu, maire de Bacău.

Mais le pire ne réside pas dans la violence « officielle » exercée par les pouvoirs publics. Il se niche plutôt dans l'acceptation tacite par la population de la justification nationaliste de cette violence. L'opinion roumaine préférerait fermer les yeux sur les abus d'une élite locale lorsqu'elle jouait la partition patriotique plutôt que de lui voir subir les remontrances d'instances étrangères, même en faveur de la population roumaine... Un sondage du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) de la fin de 2001 comportait, parmi d'autres assertions auxquelles il fallait réagir, la proposition suivante : « Aucune organisation internationale du genre UE ou FMI ne devrait dire aux Roumains comment ils doivent conduire leur pays ». 53,3% des sondés l'approuvèrent et seulement 17,4% soutinrent le droit des organisations internationales à conseiller le pouvoir roumain. Ainsi, les seules instances d'équilibre face à l'État PSD furent en définitive les institutions et les personnalités internationales après l'échec de la coalition de centre-droit entre 1996 et 2000. Mais il était aisé à l'équipe au pouvoir de les museler, puisque le PSD représentait la seule alternative crédible face à Vadim Tudor avant les succès dans l'opinion de Traian Băsescu grâce à sa gestion de la capitale. Il suffisait à Ion Iliescu, tout comme à Adrian Năstase, de se réclamer de l'indépendance nationale pour faire taire les voix des intervenants internationaux. Cette situation ne s'inversa brusquement qu'un an après le référendum, entre les deux tours de la présidentielle de novembre-décembre 2004 : Traian Băsescu, avec sa gouaille populaire et son parler direct écarta Vadim Tudor du second tour et démontra que les post-communistes du PSD n'étaient pas les seuls remparts contre le populisme extrémiste. A partir de ce moment, l'Union européenne n'eut plus à soutenir les barons corrompus contre le parti brun-rouge.

5. Conclusion

Cet épisode très ponctuel illustre les théories culturalistes de la transition quant à la pénétration de l'esprit réformiste libéral dans une société verrouillée politiquement et enclavée du point de vue de la culture politique. Malheureusement, il est des espaces où la révolution qualitative de l'accumulation quantitative des réformes institutionnelles vertueuses semble repoussée très loin. La révision constitutionnelle témoigne des ambiguïtés de la transition. L'opération a été l'otage d'une triple contrainte -intérieure, européenne et internationale. Elle a été d'abord et surtout hypothéquée par l'exaspération intérieure. Mais cette frustration sociale est en partie attribuée aux exigences et aux modalités de l'intégration européenne. Enfin, la fébrilité manifestée par l'exécutif roumain pour la réussite de la révision relève aussi de la crise atlantique, durant laquelle Bucarest a pris le parti de Washington contre la vieille Europe.

Ce qui peut apparaître comme un événement anecdotique d'une construction européenne riche en rebondissements, en recommencements et en compromis, relève peut-être dans le cas de certains des nouveaux membres de handicaps plus structurels, que l'effet de masse des deux élargissements successifs de 2004 et de 2007 a révélé. Trois niveaux d'interprétation permettent de s'interroger sur l'état de la transition politique en Roumanie à partir de cet événement symptomatique. L'attitude de manipulation inquiète et condescendante à la fois du corps électoral par les dirigeants induit la tradition d'une classe politique habituée à ignorer en dehors des périodes électorales une opinion amorphe – par manque historique de culture politique et crainte de la brutalité, par exemple avec l'intervention des milices des mineurs dans la vie politique. La conséquence en est la survalorisation du jeu des partis politiques, fait d'âpres luttes pour le pouvoir, en dehors des considérations sur leur rôle premier de structuration idéologique et organisationnelle de catégories socio-économiques servant de médiateurs entre corps social et pouvoirs publics. Enfin, ces derniers, ignorant donc dans une certaine mesure l'intérêt public et prenant part aux luttes politiques, se révèlent soucieux de camoufler passé communiste et présent affairiste.

Nous retrouvons donc de vieilles problématiques du développement politique roumain sur le modèle occidental depuis le XIX^e siècle résumé par les conservateurs critiques de la fin de ce siècle dans la formule heureuse « des formes sans fond », c'est-à-dire de l'adoption des formes démo-libérales dans un espace encore dominé par la logique féodale-clientéliste d'une économie encore peu différenciée. Il est ainsi une lecture différente des résultats du 19 octobre 2003, à la lumière de chiffres plus parlants en termes sociopolitiques : 67,9 % des Roumains ont voté dans les zones rurales et seulement 43,7 % en ville, 38,1% dans la capitale. Mais il est vrai que la Roumanie compte 40% de main-d'œuvre dans le secteur primaire, et la culture politique qui l'accompagne. Bref, le pouvoir politique roumain a réalisé un double tour de force. Il a renversé le sens de la participation électorale – signe d'émancipation politique devenue dans ce cas stigmate de soumission à la contrainte du pouvoir. Il a réussi à violenter le corps électoral pour l'obliger à réaliser une réforme avec lequel ce corps était d'accord. Et cette réforme portait, en définitive, sur l'intégration à l'Union européenne, qui trouva bon de ne rien remarquer...