

# Le statut juridique de l'opposition politique en Moldavie et en Roumanie

NATAȘA DANELCIUC-COLODROVSCI\*

## 1. INTRODUCTION

«La domination de la majorité, si caractéristique de la démocratie, se distingue de toute autre domination parce qu'en son essence la plus profonde, non seulement elle suppose par définition même, mais encore reconnaît politiquement et [...] protège une opposition – la minorité». C'est ainsi qu'expliquait Hans Kelsen, dans son célèbre ouvrage *La démocratie, sa nature, sa valeur* (Kelsen 1988: 22), toute la force de la démocratie libérale, qui repose sur le couple formé par la majorité, qui décide, et la minorité, qui s'oppose. L'exercice du pouvoir est ainsi leur œuvre commune (Leclercq 1971: 29), l'opposition ne devant pas être entendue comme un acte de contestation à l'égard des décisions majoritaires. Il s'agit d'une fonction exercée en vue de l'intérêt général, à travers, d'une part, la représentation des citoyens qui ne se retrouvent pas dans la politique menée par la majorité et, d'autre part, la participation active à la limitation du pouvoir, les critiques de l'opposition

---

\* Maître de conférences associé, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

pouvant finir par infléchir la politique de la majorité<sup>1</sup>, et de la collaboration des pouvoirs, avec notamment la participation à certaines fonctions, comme c'est le cas, par exemple, des commissions parlementaires. L'opposition n'est donc pas la conséquence de la démocratie, elle en est le critère, raison pour laquelle elle se doit d'être reconnue et dotée d'un véritable statut.

L'étendue de la capacité de l'opposition à exercer ses fonctions dans un régime politique donné peut ainsi être considérée comme l'expression de son degré de maturité démocratique. *A contrario*, lorsqu'elle n'en assume aucune, c'est le signe d'une démocratie défailante. Si ces principes, consacrés initialement dans le modèle britannique<sup>2</sup> ont été intégrés, certes à des degrés différents, dans les systèmes constitutionnels des pays occidentaux depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, dans le cas des pays de l'Est, le défi auquel ils ont été confrontés il y a trois décennies a été double. L'alignement aux pratiques occidentales impliquait, en effet, l'existence préalable de partis politiques pouvant former l'opposition, c'est-à-dire l'établissement d'un système multipartite. En Moldavie et en Roumanie, cas d'étude de la présente recherche, les partis politiques ont été au centre des réformes effectuées dans le contexte de la fin du régime communiste.

Jusqu'à l'instauration du communisme – en 1940 pour la Moldavie<sup>3</sup> et en 1947 pour la Roumanie<sup>4</sup> – les deux pays ont connu une histoire consti-

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen soulignait à ce titre que «*La volonté générale formée sur la base du principe majoritaire ne résulte nullement d'une décision dictatoriale imposée par la majorité à la minorité, mais de l'influence réciproque que les deux groupes exercent l'un sur l'autre, du choc de leurs orientations politiques antagonistes*» (Kelsen 1988: 66-67).

<sup>2</sup> Le modèle de consécration du rôle de l'opposition se trouve en Grande-Bretagne. L'opposition y fait partie du système constitutionnel même. Son organisation est favorisée par le bipartisme. L'opposition a ainsi son leader, rémunéré par l'État, et une structure permanente, le *shadow cabinet*, qui contrôle le Gouvernement en place et prépare, dans le même temps, le programme d'un exécutif alternatif prêt à prendre la relève.

<sup>3</sup> À la suite de la signature du Pacte Ribbentrop-Molotov, le 23 août 1939, par lequel l'Allemagne nazie et l'URSS se sont partagé les sphères d'influence territoriale en Europe centrale et orientale, la Roumanie a reçu un ultimatum le 28 juin 1940 de la part de l'URSS, par lequel était demandée l'évacuation de l'administration civile et de l'armée roumaine de Bessarabie, dans un délai de quatre jours. Menacée d'être attaquée, comme c'était déjà le cas de la Pologne, la Roumanie a cédé ce territoire à l'URSS, ce qui a conduit à la création de la République socialiste soviétique de Moldavie. L'occupation soviétique a été brièvement interrompue en 1941, après que la Roumanie, venant en soutien de l'Allemagne, ait lancé des opérations militaires pour libérer les territoires occupés par l'URSS. Ces territoires ont finalement été réoccupés par les Soviétiques en 1944.

<sup>4</sup> La République socialiste de Roumanie a été créée le 30 décembre 1947 lors de l'abolition du Royaume de Roumanie et de l'abdication du roi Michel.

tutionnelle commune, au cours de laquelle se sont succédé des régimes politiques ouverts au pluralisme politique. Des formes naissantes de groupements politiques assimilables à des partis sont apparues depuis l'époque du Règlement organique, dans les Principautés roumaines de Moldavie et de Valachie. Lors de la révolution de 1848, on trouve le nom de "parti" appliqué aux groupes révolutionnaires (Kogălniceanu 1848) et, en 1857, dans la Commission de surveillance des élections pour les "divans *ad hoc*", on parlait de l'existence de deux "partis", "Le conservateur" et "Le national" (Vesmaș 2003: 171-175). Les partis politiques modernes ne sont toutefois apparus en Roumanie qu'après 1860: le Parti libéral (appelé plus tard le Parti national libéral) et le Parti conservateur sont officiellement nés, respectivement, en 1875 et en 1880. Ils furent suivis par d'autres partis (Parti national paysan, 1926; Parti social-démocrate, 1927). En 1938, a été fait le premier pas vers l'abolition du régime fondé sur le pluralisme politique: le roi Charles II a suspendu le fonctionnement de tous les partis. Ils sont réapparus après le 23 août 1944, mais seulement pour une courte période, c'est-à-dire jusqu'à l'instauration du régime communiste fondé sur le parti unique. Une situation qui restera inchangée jusqu'en 1989, année qui a marqué le retour vers le pluralisme politique dans les deux pays.

Ainsi, en Moldavie, l'établissement du système multipartite remonte-t-il à août 1989, lorsque le Présidium du Soviet suprême de la République socialiste soviétique a adopté le décret n. 3459-X du 25 août 1989 sur la procédure d'enregistrement des associations publiques de citoyens, qui légalisait l'existence de nombreux groupes de mouvements informels. Le décret a été immédiatement suivi d'une décision du Conseil des ministres de la RSSM assurant son application (décision n. 254-256 du 26 octobre 1989). Le nouveau cadre normatif marque ainsi le début de l'éloignement du Parti communiste, qui détenait tous les instruments de pression et de pouvoir, et assure les conditions favorables à l'établissement d'un régime politique admettant la concurrence politique. Immédiatement après l'entrée en vigueur de la réforme, quatre groupes politiques ont formulé une demande d'enregistrement: le Front populaire de Moldova (FPM), l'Interfront Unitatea-Edinstvo, le Mouvement populaire «Gagauz Halki» et la Société culturelle des Bulgares «Vizrojenie» (Archives du Gouvernement, année 1989). Dans les deux années qui ont suivi cette réforme, environ cent trente nouvelles organisations sociales ont été enregistrées, dont quatorze déclaraient comme objectif immédiat la volonté de mener des actions à caractère politique, s'inscrivant ainsi dans la logique de la concurrence politique (Munteanu 2010).

Les 25 février et 10 mars 1990, ont été organisées les premières élections législatives pluralistes. Créé en 1988, le Front populaire de Moldavie représentait à l'époque la formation socio-politique d'opposition la plus cohérente et la mieux articulée, jouissant d'une grande popularité et absorbant dans ses rangs de nombreux groupes d'élites culturelles, d'étudiants, d'associations professionnelles. À l'issue du second tour, il a recueilli 30 % du nombre total de sièges au Soviet suprême de la RSSM. Les parlementaires issus de ce parti ont joué un rôle essentiel lors du processus ayant conduit à la déclaration, le 27 août 1991, de l'indépendance de la République de Moldova.

L'adoption de la loi sur les élections parlementaires de 1993<sup>5</sup> a marqué le début d'une nouvelle étape dans l'évolution du système pluraliste, en établissant notamment des règles destinées à faciliter la participation des différents acteurs à la vie politique<sup>6</sup>. Les élections législatives organisées le 27 février 1994 ont confirmé l'émergence d'une multitude d'acteurs politiques, capables d'articuler leurs programmes et de mobiliser des acteurs dans le cadre de campagnes nationales, organisées selon les principes de la compétition politique<sup>7</sup>. Le rôle de l'opposition parlementaire a été défini pour la première fois dans le règlement intérieur du Parlement adopté en mars 1994. Dans le contexte des réformes du cadre normatif après l'adoption, le 29 juillet 1994, de la Constitution démocratique, il a été remplacé par un nouveau règlement, toujours en vigueur (règlement du 2 avril 1996, n. 797-XIII), régissant le fonctionnement du Parlement moldave, qui est monocaméral et qui est composé de 101 députés.

En Roumanie, la garantie du pluralisme politique a été l'un des sujets privilégiés de la politique constituante du postcommunisme. Le Conseil du Front de salut national (CFSN) et, par la suite, le Conseil provisoire de l'Union nationale (CPUN), qui ont géré la mise en œuvre du processus de transition, ont appelé les différentes associations souhaitant par-

<sup>5</sup> Loi de la République de Moldova relative à l'élection du Parlement, n. 1609-XII, 14 octobre 1993; décision du Parlement de la République de Moldova sur la mise en œuvre de la loi sur l'élection du Parlement, n. 1613-XII, 9 octobre 1993.

<sup>6</sup> Elle a notamment prévu l'introduction du système proportionnel pour les élections législatives, le seuil électoral s'élevant à 4% pour les partis politiques et à 1% pour les candidats indépendants.

<sup>7</sup> Le Parti démocrate agraire de Moldavie a obtenu 43,18% du nombre total des suffrages (soit 56 mandats), le Bloc du Parti socialiste et le Mouvement «Unitate Edinstvo» ont recueilli environ 22% (soit 28 mandats). Avec seulement 9,21% des voix, la troisième formation politique de la nouvelle législature – le Bloc des Paysans et des Intellectuels (BȚI) – a obtenu 11 mandats, et le Partis populaire chrétien démocratique (le successeur du Front Populaire) a obtenu 7,53%, soit 9 mandats de députés.

ticiper au débat politique à se manifester spontanément «*pour* devenir le moteur d'une pluralité sociale et tourner la page du monopole détenu par le Parti communiste» (Ionescu 2009: 225-234). La réglementation relative aux partis politiques, prévoyant la liberté de créer un parti politique, la procédure d'enregistrement et les principes de fonctionnement, a fait partie des premiers actes adoptés entre le 22 et le 31 décembre 1989 par le pouvoir révolutionnaire<sup>8</sup>. Leur statut a été renforcé par un nouveau décret-loi, n. 92, du 14 mars 1990, portant sur les élections parlementaires et présidentielles<sup>9</sup>. Cette réglementation provisoire a été rapidement remplacée. La nouvelle Constitution démocratique, contenant de nombreuses dispositions visant à garantir le pluralisme politique et prévoyant la création d'un Parlement bicaméral – la Chambre des députés formée de 330 députés et le Sénat formé de 136 sénateurs – a été approuvée lors du référendum organisé le 8 décembre 1991. Plusieurs lois organiques ont été par la suite adoptées afin de garantir la mise en œuvre effective des prescriptions constitutionnelles (loi n. 68 du 15 juillet 1992 relative à l'élection de la Chambre des députés et du Sénat; loi n. 27/1996 du 26 avril 1996 portant sur les partis politiques, remplacée par la loi n. 14/2003; loi n. 334/2006 visant le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales).

En effet, la Roumanie est un bon exemple de régulation «prescriptive», selon le terme employé par Kenneth Janda (Janda 2005: 8), des partis politiques: les dispositions constitutionnelles et législatives forment un cadre de réglementation très détaillé, établissant le sens, les fonctions, la structure et la dynamique interne, auquel tout groupe doit correspondre pour pouvoir être admis comme parti politique dans l'espace public roumain. Ces normes ont été explicitées par la Cour constitutionnelle dans les seize décisions rendues entre 1996 et 2003 en la matière (Ionescu 2013).

La lecture des textes constitutionnels des deux pays permet toutefois de constater l'absence d'une référence explicite à l'opposition politique, comme c'est le cas en France, par exemple, depuis la révision constitution-

---

<sup>8</sup> Il s'agit du décret-loi n. 8 du 31 décembre 1989 relatif à l'enregistrement et au fonctionnement des organisations politiques et publiques en Roumanie. Les neuf autres décrets-lois portaient sur la mise en place des autorités politiques.

<sup>9</sup> Les premières élections présidentielles et législatives postrévolutionnaires ont eu lieu le 20 mai 1990. En concurrence avec le Parti national chrétien-démocrate paysan et le Parti national libéral, le Front du salut national dirigé par Ion Iliescu a obtenu 85% du total des suffrages exprimés et, en conséquence, les deux tiers des sièges au Parlement.

nelle du 23 juillet 2008<sup>10</sup>. Certes, l'existence d'une protection constitutionnelle peut être déduite de l'interdiction à tout parti politique d'exercer le pouvoir d'État en son nom propre (art. 2, al. 2, de la Constitution moldave), ou du principe d'égalité devant la loi de tous les partis (art. 41, al. 2, de la Constitution moldave; art. 8, al. 2, de la Constitution roumaine), ou encore de l'obligation de l'État d'assurer le respect des droits et intérêts légitimes des partis et autres organisations socio-politiques (art. 41, al. 3, de la Constitution moldave). De même, les procédures de contrôle pouvant être exercées par les parlementaires à l'encontre de l'action gouvernementale, qui sont établies dans les deux textes constitutionnels, impliquent des droits pour les partis d'opposition (art. 98, 103-106 de la Constitution moldave; art. 103, 109-114 de la Constitution roumaine).

Leur absence explicite des Lois fondamentales montre que l'approche retenue par les constituants roumain et moldave ne s'aligne pas totalement à la conception kelsenienne, selon laquelle la protection de la minorité ne peut se voir juridiquement garantie que si la notion d'opposition parlementaire est intégrée dans la norme suprême (Kelsen 1988: 52). La question qui se pose est donc celle de savoir quelle est la place réelle de l'opposition dans les deux pays étudiés, au regard des normes juridique la réglementant et des pratiques instaurées en trois décennies de démocratisation? L'analyse sera effectuée au regard de sa représentation au sein des organes parlementaires et des possibilités qui lui sont ouvertes pour influencer les politiques défendues par la majorité (2), mais aussi pour sanctionner l'action gouvernementale à travers les procédures d'ordre politique (3) ou par la voie juridictionnelle ouverte devant la Cour constitutionnelle (4).

## 2. LES OUTILS MIS À LA DISPOSITION DE L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE POUR INFLUENCER LES POLITIQUES DÉFENDUES PAR LA MAJORITÉ

La lecture des règlements qui organisent le fonctionnement du pouvoir législatif en Moldavie et en Roumanie permet de relever une faible présence des références à l'opposition. Dans le règlement du Parlement mol-

---

<sup>10</sup> Au titre de l'article 48 de la Constitution française, «un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires». L'article 51-1 du même texte prévoit que: «Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes *minoritaires*».

dave<sup>11</sup>, outre l'article 4 – qui définit l'opposition parlementaire comme étant «la fraction ou les fractions qui ne font pas partie de la majorité parlementaire et qui se sont déclarées dans l'opposition de celle-ci» – seuls trois autres articles y font une mention explicite. L'article 28 prévoit la nomination d'un représentant de l'opposition en tant que Président de la sous-commission en charge de l'exercice du contrôle parlementaire sur l'activité du service de renseignement et de sécurité, qui est créée au sein de la commission de la sécurité nationale. À son tour, l'article 28.1 établit la nomination d'un représentant de l'opposition en tant que Président de la sous-commission pour l'exercice du contrôle parlementaire sur l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des décisions de la Cour constitutionnelle, qui est créée au sein de la Commission de la magistrature, des nominations et des immunités. Aux termes de l'article 43.1, introduit par la loi n. 194 du 28 juillet 2016 (entrée en vigueur le 9 septembre 2016), l'opposition parlementaire, formée par les fractions parlementaires de l'opposition ou par les députés de l'opposition non affiliés, bénéficie du droit prioritaire de décider de l'ordre du jour de la première réunion plénière de chaque sixième semaine à compter de la date d'ouverture de la session parlementaire, le Bureau permanent étant obligé d'en tenir compte.

Trois autres articles du règlement octroient des droits spécifiques à l'opposition sans y faire explicitement référence. Il s'agit notamment de l'article 122, qui reconnaît le droit à tout député de poser des questions (dans la limite de deux questions par député) aux membres du Gouvernement, lors de la dernière heure de travail du Parlement tous les jeudis, à l'exception du dernier jeudi du mois. En vertu de l'article 123, le député qui pose les questions est en droit d'indiquer s'il souhaite recevoir une réponse écrite ou orale. Dans le cas où est sollicitée une réponse écrite, le Gouvernement est obligé de répondre dans un délai de 15 jours. Lorsque les échanges se font à l'oral, le temps réservé pour poser la question s'élève à 2 minutes et celui de la réponse ne doit pas dépasser 3 minutes. Si l'auteur de la question n'est pas satisfait de la réponse donnée par le ministre questionné, une minute supplémentaire lui est accordée pour exprimer son point de vue.

---

<sup>11</sup> Le règlement a été adopté par la loi n. 797 du 2 avril 1996, modifiée à dix-neuf reprises. La liste des modifications est disponible à l'adresse: <[https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=135296&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135296&lang=ro#)>.

En Roumanie, le règlement de la Chambre des députés, adopté le 24 février 1994 par la décision n. 8/1994<sup>12</sup>, contient trois références explicites à l'opposition parlementaire. L'article 148 alinéa 3) prévoit que, lors de l'ouverture de la séance, le Président de la Chambre est assisté de deux secrétaires nommés par rotation, dont l'un, en règle générale, est issu de l'opposition. Au titre de l'article 208, dédié au temps du Gouvernement, qui prévoit l'organisation de débats entre le Gouvernement et les parlementaires tous les lundis entre 16h00 et 18h00, à l'exception du jour désigné pour l'heure du Premier ministre, les groupes parlementaires d'opposition se voient octroyer 5 minutes pour présenter le sujet du débat et 3 minutes pour des éclaircissements supplémentaires, se temps passant à 5 minutes pour le plus grand groupe d'opposition. Ce temps est réduit à une minute pour les députés non affiliés. Enfin, en vertu de l'article 209, qui prévoit l'organisation, une fois par mois – généralement le premier lundi de chaque mois civil – d'un débat sur des questions d'intérêt majeur pour la vie politique, économique et sociale entre les députés et le Premier ministre, les députés de l'opposition, s'ils sont à l'origine de la demande du débat, disposent de 5 minutes pour présenter le thème. Le Premier ministre dispose de 5 minutes pour présenter son point de vue. Les représentants des groupes parlementaires disposent chacun de 5 minutes pour l'intervention, sauf la majorité parlementaire qui disposera de 15 minutes pour l'intervention. Le représentant des députés non affiliés dispose de deux minutes. A l'issue du débat, le Premier ministre dispose de 5 minutes pour répondre aux interventions.

Le règlement du Sénat<sup>13</sup> octroie un statut légèrement plus protecteur. L'article 27 prévoit que l'un des deux secrétaires assistants du Président du Bureau permanent est issu de l'opposition. De même, en vertu de l'article 40, l'un des deux secrétaires du Sénat est un représentant de l'opposition. Au titre de l'article 126, l'opposition est également présente aux côtés de la majorité dans le cadre de l'exercice de la fonction de secrétaire du Président ou du Vice-président qui le remplace lors de l'ouverture de la séance du Sénat. Dans le cadre de la procédure législative, l'article 147 du règlement octroie le droit au chef de chaque groupe parlementaire de contester le vote après l'annonce des résultats du vote d'un projet ou d'une proposition de loi. L'admission du recours a pour conséquence la répétition du vote. Au niveau

---

<sup>12</sup> Republié le 17 février 2021 conformément à la décision de la Chambre des députés n. 17/2021, qui a conduit à une nouvelle numérotation des articles du règlement.

<sup>13</sup> Adopté le 24 octobre 2005 par la décision du Sénat n. 28/2005 et modifié par les décisions du Sénat n. 114/2022 et n. 156/2022.



du dialogue avec les membres du Gouvernement et le Premier ministre, la procédure établie aux articles 182 et 183, ainsi que le temps de parole accordé sont identiques à ceux prévus par le règlement de la Chambre des députés.

Comme nous pouvons le constater, mis à part le cas des fonctions de secrétariat lors des séances des deux Chambres et des Bureaux permanents, la présence obligatoire de représentants de l'opposition n'est prévue nulle part ailleurs, notamment à la présidence de commissions ou sous-commissions parlementaires. Le même constat peut être fait à la lecture du règlement portant sur les activités communes de la Chambre des députés et du Sénat (adopté par la décision n. 4/1992). De manière générale, ledit règlement ne contient aucune référence à l'opposition. Dans la section 2, composée des articles 4 à 10, est prévue la création de trois types de commissions: les commissions mixtes permanentes, constituées au début de chaque législature, les commissions spéciales et les commissions d'enquête parlementaire. À l'article 7, il est simplement prévu que les commissions mixtes permanentes sont composées de personnel spécialisé sur décision du Parlement. La lecture de l'article 8 laisse supposer une possible influence de la part de l'opposition au niveau de la décision de création de commissions spéciales en vue de travailler sur l'élaboration de propositions législatives ou de mener un travail conjoint sur des textes normatifs complexes. Une telle initiative peut venir de la part des deux Bureaux permanents ou d'un quart du nombre total des députés ou des sénateurs, cette dernière hypothèse impliquant bien sûr des coalitions entre les partis d'opposition. Les propositions législatives élaborées par les commissions spéciales et les rapports de ces commissions sont inscrits en priorité à l'ordre du jour des réunions communes des deux Chambres par les Bureaux permanents. L'article 9 du règlement prévoit en des termes généraux la possibilité de créer des commissions d'enquêtes conjointes lorsqu'il est nécessaire d'éclaircir les causes et les circonstances dans lesquelles des événements se sont produits en vue d'établir les responsabilités et les mesures devant être prises pour y remédier. Aucune réglementation en ce qui concerne le droit de proposer la création d'une telle commission ou le mode de nomination des membres n'est en revanche établie.

La manière dont le fonctionnement du Parlement roumain est établi par les trois règlements précités met en évidence une maîtrise quasi-totale par les majorités parlementaires de l'ensemble des actions, qu'il s'agisse de la procédure législative, des débats avec les membres du Gouvernement, ainsi que des auditions et enquêtes pouvant être menées dans des domaines d'intérêt public majeur ou en cas d'une vérification concrète d'une quelconque mesure gouvernementale. L'article 184 du règlement du Sénat constitue une

preuve supplémentaire à ce titre. Ledit article porte sur l'information du Sénat et des sénateurs. Au niveau du droit de solliciter le Gouvernement en vue d'obtenir la communication d'informations ou de documents portant sur un sujet spécifique, il est octroyé au Président du Sénat, aux Présidents des commissions permanentes, qui sont généralement issus de la majorité – aucune disposition réglementaire ou législative ne prévoyant une quelconque contrainte à ce titre – et à tout sénateur, qui doit tout de même faire la demande par l'intermédiaire du Président du Sénat ou des Présidents des commissions, tous représentants de la majorité.

Le caractère totalement défavorable du statut accordé à l'opposition parlementaire par les règlements des Parlements moldave et roumain est mis en évidence à l'issue d'une simple comparaison avec celui détenu par l'opposition au sein de l'Assemblée nationale française. Ainsi, le règlement de la Chambre basse du Parlement français confie à l'opposition la présidence de certaines instances, comme c'est le cas de la présidence de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire (art. 39), de la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale (art. 16). S'agissant des missions d'information créées par les commissions, la règle applicable est la suivante: les missions qui sont composées de deux membres doivent comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition; une mission composée de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (art. 145). De même, la composition d'ensemble du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – mis en place en 2009 – assure une représentation proportionnelle des groupes politiques (art. 146-2). Son Bureau comprend au moins un Vice-président d'opposition.

Le règlement reconnaît aussi à l'opposition le droit de prendre l'initiative, voire de piloter certaines missions de contrôle et d'évaluation. Les commissions d'enquête notamment procurent de longue date à l'opposition des moyens d'information et de contrôle efficaces, en particulier grâce à l'élargissement de leurs moyens d'investigation depuis 1977 et à la publicité de leurs auditions depuis 1991. Deux étapes importantes ont ensuite été franchies, en 2009 et en 2014, afin de conférer un «droit de tirage» aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires en matière de créations de commissions d'enquête et de missions d'information<sup>14</sup>. De même, la répartition

---

<sup>14</sup> Dans un premier temps, la résolution du 27 mai 2009 a prévu que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire pouvait demander, une fois par session ordinaire (à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée), en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une

majorité-opposition est la règle dans les activités du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation soit réalisé dans le cadre des travaux du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Par ailleurs, le règlement prévoit que, son programme de travail ayant été arrêté, le comité désigne, parmi les membres choisis par les commissions pour participer à l'évaluation, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs: l'un de ces deux rapporteurs doit appartenir à un groupe d'opposition (art. 146-3). Enfin, le suivi de l'application des lois est confié à des binômes majorité-opposition<sup>15</sup>. Le règlement prévoit à l'article 145-7, depuis la résolution du 27 mai 2009, que le rapport sur la mise en application de la loi est présenté par deux députés et que l'un d'eux doit appartenir à un groupe d'opposition (Vidal-Naquet 2009).

Si ce type d'initiatives peut être relevé dans la pratique parlementaire moldave et roumaine, le désavantage réside dans l'absence de leur réglementation explicite, qui exige l'instauration d'une pratique permanente, plus respectueuse des droits de l'opposition, et non pas occasionnelle, celle-ci restant redevable aux visions ou fins politiques de la majorité. Une telle situation affaiblit le pouvoir d'action et d'influence de l'opposition, qui se retrouve, de ce fait, obligée d'adopter le plus souvent une démarche contes-

---

commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance au cours de la première semaine de contrôle et d'évaluation. Une demande de création de commission d'enquête présentée dans le cadre de ce droit de tirage pouvait cependant être rejetée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée. La résolution du 28 novembre 2014 a modifié et élargi ce dispositif afin de rendre plus effectif le droit de tirage dont disposent les groupes d'opposition ou minoritaires: désormais, une fois par session ordinaire – et toujours à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée –, la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information est de droit à la demande d'un groupe d'opposition et minoritaire. Le règlement ne prévoit plus que l'Assemblée puisse s'y opposer par une décision prise à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Cette nouvelle prérogative est toutefois alternative: si un groupe a demandé la création d'une commission d'enquête, il ne peut demander celle d'une mission d'information au cours de la même session. De même, un groupe ne peut faire jouer son droit de tirage tant qu'une précédente commission d'enquête ou mission d'information créée, à son initiative, sur le même fondement, n'a pas achevé ses travaux.

<sup>15</sup> En effet, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, un rapport sur sa mise en application doit être présenté à la commission compétente. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires.

tataire, en recourant aux moyens mis à sa disposition pour bloquer l'action du Gouvernement et de sa majorité.

### 3. LES MÉCANISMES DE BLOCAGE POLITIQUE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT POUVANT ÊTRE UTILISÉS PAR L'OPPOSITION

La Constitution roumaine prévoit cinq procédures pouvant permettre aux partis d'opposition de dénoncer les politiques gouvernementales soutenues par la majorité parlementaire, voire de bloquer l'investiture ou retirer la confiance accordée au Gouvernement. Premièrement, en vertu de l'article 103 alinéa 2) de la Constitution, le candidat à la fonction de Premier ministre doit demander, dans un délai de 10 jours, le vote de confiance du Parlement sur la base du programme politique et de la liste des membres du Gouvernement. Les deux aspects sont débattus par la Chambre des députés et le Sénat réunis en séance commune. Le vote est accordé à la majorité du nombre total des parlementaires. Le refus du Parlement d'accorder la confiance au Gouvernement reste toutefois exceptionnel. Ce fut le cas, par exemple, le 20 octobre 2021, les parlementaires ayant refusé d'accorder leur confiance au Gouvernement Cioloș. Un nouveau Gouvernement, dirigé par Nicolae Ciucă, a fini par obtenir le vote de confiance le 25 novembre 2021.

La procédure des interpellations, prévue à l'article 112 alinéa 1) de la Constitution, représente le deuxième mécanisme pouvant être utilisé par les parlementaires. Les interpellations peuvent être initiées par tout membre du Parlement, par plusieurs membres ou un ou plusieurs groupes parlementaires. Elles sont faites par écrit, en indiquant leur objet, sans aucun développement, et en concrétisant la forme de la réponse demandée. Les interpellations portent sur les différents aspects de la politique interne ou externe du Gouvernement. Le délai de réponse accordé au Gouvernement est de deux semaines. Il peut être rallongé à trois semaines si le Sénat ou la Chambre des députés l'accepte.

L'article 112 alinéa 2) de la norme fondamentale roumaine octroie aux députés et aux sénateurs le droit d'adopter des motions simples pour exprimer leur position sur une question de politique intérieure et extérieure ou, selon le cas, sur une question ayant fait l'objet d'une interpellation. Les motions simples, qui représentent le troisième type de procédures mis à la disposition des parlementaires en vue de contrôler l'action du Gouvernement, doivent être initiées par au moins 50 députés ou sénateurs, être motivées et soumises au Président de séance lors d'une séance publique. Le Président

de la chambre concernée fixe la date du débat, dans un délai maximum de 6 jours à compter du dépôt et en avise le Gouvernement. Le texte de la motion ne peut faire l'objet d'aucun amendement et les élus l'ayant soulevée ne peuvent pas retirer leur soutien si la discussion a commencé. Le débat se termine par un vote, la majorité requise est une majorité simple des voix des élus présents. Elle est individuelle et est donc faite à l'encontre d'un ministre.

Au niveau des pratiques, selon les chiffres officiels fournis sur le site internet du Sénat<sup>16</sup>, on compte quarante-six dépôts de motions simples: vingt-quatre lors de la législature 2008-2012 (dix par le Sénat et quatorze par la Chambre des députés)<sup>17</sup>; sept lors de la législature 2012-2016, déposées par le Sénat<sup>18</sup>; quatorze lors de la législature 2016-2020, déposées par le Sénat<sup>19</sup>; une seule déposée par le Sénat lors de la législature 2020-2024. Sur les quarante-six motions déposées, seules quatre ont fini par obtenir la majorité requise (9 juin 2020; 25 mai 2020; 18 mai 2020; 9 décembre 2019).

Le débat quant aux effets de cette procédure a été porté devant la Cour constitutionnelle roumaine, certains parlementaires réclamant la révocation du ministre ayant fait l'objet d'une motion. Par la décision n. 148/2007, la Haute juridiction a jugé conformes à la Constitution les dispositions de

---

<sup>16</sup> Voir notamment: <<https://www.senat.ro/MotiuniV.aspx>>.

<sup>17</sup> Les sujets sur lesquels les motions ont porté ont été les suivants: l'incompatibilité de l'administration de l'armée roumaine avec les engagements pris sur le plan externe; la mauvaise administration mise en œuvre par le Gouvernement; l'organisation négligente du système éducatif; la non-application des politiques d'infrastructure promises; la démission du ministre de la Défense nationale; le niveau désastreux du système de santé; la politisation de l'agriculture et le manque de fonds pour la technologie; la destitution du ministre des Affaires étrangères; le faible niveau de vie de la population; l'organisation défailante du ministère de l'Intérieur.

<sup>18</sup> Les sujets sur lesquels les motions ont porté ont été les suivants: l'absence de stratégie concernant les fonds européens; le faible niveau des allocations prévues pour les enfants roumains; le désastre de l'administration agricole; le sous-développement du système de santé; le blocage des grands projets d'infrastructure; la démission du ministre de l'Intérieur.

<sup>19</sup> Les sujets sur lesquels ont porté les motions ont été les suivants: le sous-développement de l'éducation et la démission du ministre de l'Éducation; la mauvaise gestion des finances publiques; le manque de programmes d'absorption des fonds européens; la politisation de l'éducation; la destitution du ministre de l'Économie, le sous-développement des infrastructures et le manque d'investissement; le manque de promotion du tourisme; le contrôle de la justice et la destitution du ministre de la Justice; la destitution du ministre des Finances publiques; la mauvaise organisation du processus électoral à l'étranger; le non-respect du programme gouvernemental; le manque d'investissements dans l'agriculture et le limogeage du ministre de Tutelle; la mauvaise gestion de la pandémie; la destitution du ministre du Travail.

l'article 157 alinéa 2) du règlement du Sénat, dans la mesure où l'adoption d'une motion simple n'oblige pas le Premier ministre à proposer la révocation d'un membre du Gouvernement dont l'activité a fait l'objet d'une motion. À cette occasion, les juges constitutionnels ont souligné l'obligation du Gouvernement et de chacun de ses membres de répondre aux questions ou interpellations formulées par les députés ou sénateurs sur le fondement des dispositions de l'article 112 de la Constitution, dans les conditions prévues par les règlements des deux Chambres du Parlement. Cependant, les règlements parlementaires peuvent prévoir les conditions dans lesquelles les réponses doivent être données, mais ils ne peuvent pas établir l'obligation du Gouvernement ou de ses membres de prendre certaines mesures concrètes, jugées nécessaires par les parlementaires. Le texte constitutionnel ne prévoit ni la possibilité pour les parlementaires d'ordonner au Gouvernement la prise de mesures obligatoires concrètes, ni celle de la révocation du ministre à l'encontre duquel la motion simple a été votée. L'introduction de telles mesures dans les règlements du Parlement serait donc contraire à la Constitution.

Pour ce qui est de la quatrième procédure, l'article 113 de la Constitution roumaine établit le droit des parlementaires d'engager une motion de censure à l'encontre du Gouvernement. La Chambre des députés et le Sénat, réunis en séance commune, peuvent retirer la confiance accordée au Gouvernement en adoptant une motion de censure, à la majorité des voix des députés et des sénateurs. Cette procédure peut être initiée par au moins un quart du nombre total des députés et des sénateurs et est communiquée au Gouvernement à la date du dépôt. La motion de censure est débattue au bout de 3 jours à compter de sa date de présentation en séance commune des deux Chambres. Si elle est rejetée, les députés et les sénateurs qui l'ont signée ne peuvent plus proposer, au cours de la même session, une nouvelle motion, à moins que le Gouvernement n'engage sa responsabilité conformément à l'article 114 de la Constitution. Si la majorité requise est obtenue, le Premier ministre doit présenter la démission du Gouvernement et le Président doit à son tour nommer un nouveau Premier ministre en vue de former un nouveau Gouvernement.

Enfin, dans le cadre de la cinquième procédure, prévue à l'article 114 de la Constitution roumaine, l'opposition peut intervenir à la suite de l'engagement de sa responsabilité par le Gouvernement sur un programme, une déclaration de politique générale ou un projet de loi, devant les deux chambres parlementaires réunies en séance commune. En cas de désaccord, les parlementaires peuvent voter une motion de censure dans les conditions prévues à l'article 113 de la norme suprême. Si le nombre de voix requis est

obtenu, le Gouvernement est démis de ses fonctions. Dans le cas contraire, le Gouvernement reste en place et le projet de loi est considéré comme adopté. S'il s'agit d'un programme ou d'une déclaration de politique générale, leur mise en oeuvre devient obligatoire pour le Gouvernement.

Cette procédure est assez régulièrement utilisée par le Gouvernement roumain, du fait notamment que l'article 114 de la Constitution ne prévoit aucune restriction en ce qui concerne la nature du projet de loi, sa structure, le nombre de projets pour lequel le Gouvernement peut engager sa responsabilité le même jour ou au cours d'une période donnée, ou encore concernant le moment où cette procédure peut être utilisée. Dans la pratique, peuvent être relevées des situations très diverses. Le Gouvernement a engagé sa responsabilité: pour des projets de loi d'approbation d'une ordonnance d'urgence (voir la décision de la Cour constitutionnelle n. 34/1998); pour un projet de loi qui contenait plusieurs objets de réglementation (décisions de la Cour constitutionnelle n. 147/2003 et n. 375/2005); pour des projets de loi qui avaient déjà été adoptés, avec des modifications, par la Chambre des députés et avaient été transmis au Sénat (décision de la Cour constitutionnelle n. 1.431/2010); sur des réglementations d'une grande complexité (Popescu 2009: 484), mais aussi le même jour sur plusieurs projets de loi (Cour constitutionnelle, décision n. 298/2006; Safta et Benke 2010: 41).

La législature au cours de laquelle le Gouvernement roumain a engagé le plus souvent sa responsabilité devant le Parlement fut celle allant de 2008 à 2012. Il s'est agi de seize projets de lois. En réponse, les parlementaires formant l'opposition ont engagé onze motions de censure, dont deux ont été adoptées: la première, le 13 octobre 2009 et la seconde, le 4 avril 2012. Au cours de la législature 2012-2016, les quatre motions de censure engagées ont été rejetées. Pendant la législature 2016-2020, trois des neuf motions de censure engagées se sont soldées par la démission du Gouvernement: celle du 21 juin 2017; celle du 10 octobre 2019; celle du 3 février 2020. Enfin, pendant la législature en cours, 2020-2024, trois motions ont été déposées par les parlementaires représentant les deux chambres, une seule ayant conduit à la démission du Gouvernement Cîțu<sup>20</sup>.

Les procédures établies par la Constitution moldave sont quasi identiques à celles prévues en Roumanie. Au niveau de l'investiture du Gouvernement, la seule différence réside dans le délai prévu à l'article 98 de la norme suprême, au cours duquel le candidat à la fonction de Premier ministre doit obtenir le

---

<sup>20</sup> Les informations relatives aux motions engagées et aux résultats qui en sont issus sont disponibles sur le site internet du Sénat: <<https://www.senat.ro/MotiuniV.aspx>>.

vote de confiance des parlementaires, qui est de quinze jours et non pas de dix. C'est justement en raison de l'impossibilité d'obtenir le vote favorable des députés socialistes et communistes que Maia Sandu, élue présidente de la République de Moldova en 2020, a prononcé, par le décret n. 77-IX du 28 avril 2021, la dissolution du Parlement. À l'issue des élections de juillet 2021, le parti pro-présidentiel PAS a obtenu 63 sièges (sur un total de 101 sièges) au lieu des 14 détenus dans l'ancienne législature. Le Gouvernement Gavriliță a donc obtenu sans surprise le vote de confiance.

La motion simple est prévue à l'article 105 alinéa 2) de la Constitution. Les députés peuvent adopter une telle motion pour exprimer leur position au regard de l'objet d'une interpellation. Cette motion peut être initiée par au moins quinze députés. Au cours de l'année 2016, elle a été utilisée à sept reprises par les députés socialistes contre différents membres du Gouvernement pro-occidental<sup>21</sup>. Au regard de la composition actuelle du Parlement, seuls les députés formant le Bloc des communistes et des socialistes, détenant trente-et-un sièges au Parlement, peuvent engager une telle procédure. Le député indépendant et les six députés du Parti «Șor» doivent obtenir le soutien de leurs collègues communistes ou socialistes pour le faire. Étant largement minoritaires dans le Parlement actuel, les députés socialistes et communistes utilisent la motion simple comme seule arme de pression. Le 24 novembre 2022, ils l'ont notamment fait pour déclarer leur désaccord au sujet de la politique menée par le ministère de la Justice et, plus précisément, les réformes mises en œuvre au cours des derniers mois qui, selon eux, rendraient totalement dépendants du ministre de la Justice les procureurs et les juges. Ils ont de ce fait demandé l'exclusion du ministre de la Justice de la composition du Conseil supérieur de la magistrature et la réévaluation des réformes mises en œuvre pour mettre fin aux pressions politiques sur le système judiciaire. La motion a été rejetée par la majorité parlementaire.

De même, conformément à l'article 106 de la Constitution, le Parlement peut exprimer sa défiance à l'égard du Gouvernement, ce dernier devant présenter sa démission si la majorité des voix des députés est réunie. L'initiative de l'expression de la défiance est examinée trois jours après sa présentation au Président du Parlement. Un tel cas est intervenu en 2013, les parlementaires ayant exprimé leur défiance à l'égard du Gouvernement Filat en raison des révélations de conversations téléphoniques prouvant l'implication de certains ministres et du Premier ministre dans la commission d'actes de cor-

---

<sup>21</sup> Informations disponibles sur le site internet du parti: <<https://socialistii.md/motiune-simpla/>>.



ruption (décision du Parlement n. 28 du 5 mars 2013). Une procédure dont le résultat est donc identique à la motion de censure prévue en Roumanie, mais qui est appelée «expression de défiance». *A contrario*, le constituant moldave utilise le terme de motion de censure à l'article 106.1, qui porte sur l'engagement de sa responsabilité par le Gouvernement sur un programme, une déclaration de politique générale ou un projet de loi. Comme on peut le relever, les champs d'application sont identiques à ceux prévus dans la Constitution roumaine. Le même constat peut être fait au niveau de la procédure devant être mise en œuvre et ses effets. Dans l'histoire de la pratique institutionnelle moldave, une seule motion de censure a abouti à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement par la Première ministre de l'époque, Maia Sandu, votée le 12 novembre 2019. Cette procédure a été moins utilisée en Moldavie qu'en Roumanie, les majorités parlementaires y ayant été plus stables. Les mécanismes d'action d'ordre politique sont *de facto* difficiles à mettre en œuvre et échouent dans leur très grande majorité, contrairement à la procédure de contrôle de constitutionnalité pouvant être déclenchée à l'encontre de l'action de la majorité.

#### 4. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ACTION DE LA MAJORITÉ À TRAVERS LA SAISINE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Un autre moyen de pression mis à la disposition de l'opposition est celui de la possibilité de saisir la juridiction constitutionnelle afin de contester la constitutionnalité des normes adoptées par la majorité parlementaire ou émises par le pouvoir exécutif. Le degré d'ouverture de la saisine, ainsi que les types de normes invocables déterminent le pouvoir d'influence pouvant être exercé par l'opposition parlementaire. La lecture des textes constitutionnels et législatifs portant sur la compétence des Cours constitutionnelles des deux pays permet de constater que la Moldavie octroie à l'opposition une marge d'action assez importante en la matière, celle de l'opposition parlementaire roumaine étant en revanche largement inférieure.

Dans le cas moldave, en vertu de l'article 25 de la loi n. 317 du 13 décembre 1994 portant sur la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, tout député ou toute fraction parlementaire peut saisir la Haute juridiction en vue de demander: l'exercice du contrôle de constitutionnalité des lois, des décisions du Parlement, des décrets du Président de la République de Moldova, des décisions et ordonnances du Gouvernement et des traités internationaux auxquels la République de Moldova est partie (art.

135, al. 1, lettre a, Const.); l'interprétation d'une ou plusieurs dispositions de la Constitution (art. 135, al. 1, lettre b, Const.). Le modèle retenu par le constituant moldave octroie donc aux députés de l'opposition des pouvoirs de contrôle très étendus. En l'absence de tout quorum, un seul député peut contester la constitutionnalité non seulement d'une loi adoptée par la majorité et, généralement, à l'initiative du Gouvernement, mais également des actes réglementaires émis par le Président et le Gouvernement. L'analyse des données statistiques fournies par la Cour constitutionnelle permet de relever que les saisines déposées par les parlementaires au cours des dix dernières années constituent environ 10 % du nombre total des saisines, elles varient entre 20 et 30 chaque année, à l'exception de l'année 2020, où le nombre de saisines d'origine parlementaire s'est élevé à 64, et de la période 2013-2015, où leur nombre a été respectivement de 38, 49 et 41<sup>22</sup>.

Le nombre de saisines parlementaires est en effet révélateur du climat politique existant dans le pays. Pendant la période 2012-2016, la majorité était détenue par la droite (avec comme Président Nicolae Timofti), les socialistes et les communistes ayant fait preuve d'un fort activisme devant la Cour constitutionnelle pour contester les politiques gouvernementales. Ensuite, en 2020, les tensions nées entre les partis proeuropéens et les partis prorusses à l'issue de l'élection de Maia Sandu à la présidence du pays ont eu une répercussion sur le nombre de saisines déposées devant la Cour constitutionnelle. De manière générale, les décrets présidentiels font l'objet de peu de contestations. Elles ont été plus nombreuses durant les premières années d'indépendance, les décrets présidentiels querellés portant sur des domaines assez variés, tels que la fiscalité immobilière, l'ouverture des représentances diplomatiques, le domaine financier, la désignation et la destitution des magistrats, les décrets de nomination dans la haute fonction publique, etc. (voir, respectivement, Cour constitutionnelle de la République de Moldova, décisions: n. 57, 21 décembre 1995; n. 112, 24 janvier 1996; n. 28, 21 février 1996; n. 16, 4 avril 1996; et décisions n. 40, 22 décembre 1997 et n. 36, 10 décembre 1998). Par la suite, les seuls décrets dont la constitutionnalité a été contestée devant la Cour ont été ceux portant désignation du candidat à la fonction de Premier ministre (décisions n. 32, 29 décembre 2015; n. 15, 8 juin 2019; n. 6, 23 février 2021; n. 10, 22 mars 2021).

---

<sup>22</sup> Les données statistiques sont disponibles dans les rapports annuels de la Cour constitutionnelle moldave: <<https://www.constcourt.md/pageview.php?l=ro&idc=14&t=/Prezentare-general/Raportul-anual>>.

En ce qui concerne les saisines visant l'exercice du contrôle de constitutionnalité des lois ou d'interprétation de la Constitution déposées par l'opposition, la Cour est le plus souvent appelée à se prononcer sur des questions épineuses qui divisent la classe politique moldave, d'ordre identitaire ou concernant l'orientation Est-Ouest des politiques nationales. C'est notamment dans ce contexte que la Haute juridiction a été amenée à se prononcer à la suite des saisines individuelles déposées par trois députés de l'opposition proeuropéenne pour contester la constitutionnalité de la loi n. 57 du 23 avril 2020 portant sur la ratification de l'accord entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la République de Moldova sur l'octroi d'un prêt financier d'État au Gouvernement de la République de Moldova (décision n. 12, 7 mai 2020). La décision de la Cour du 21 janvier 2021, n. 4, par laquelle elle a invalidé une loi du 16 décembre 2020 octroyant un statut privilégié à la langue russe, a été, elle aussi, prononcée à la suite de trois saisines déposées par des députés de l'opposition (Danelciuc-Colodrovschi 2021: 18).

La jurisprudence rendue par la Cour constitutionnelle moldave dans le cadre de ce contentieux traite assez peu de questions strictement juridiques, entendues au sens de la technicité du droit, aspect qui revient dans les décisions prononcées sur les exceptions d'inconstitutionnalité soulevées par les justiciables. Ce constat révèle l'absence de maturité dans la culture politique des parlementaires, y compris de ceux de l'opposition. La réduction du mécanisme de contrôle de constitutionnalité au seul départage dans les querelles politiciennes en ce qui concerne les sensibilités prooccidentales ou prorusses défendues pose un problème non seulement au niveau de la santé du débat démocratique mais aussi à celui de l'attention que les parlementaires portent aux questions relatives au respect de l'État de droit, celles-ci étant en fin de compte défendues par les citoyens à travers les exceptions d'inconstitutionnalité, qui représentent 90% du nombre total des saisines.

La situation en Roumanie est sensiblement différente au niveau des questions débattues devant la Cour constitutionnelle. En ce qui concerne le droit de saisine d'abord, il est moins large que celui existant en Moldavie. À son article 146, le texte constitutionnel requiert un nombre minimal de 25 sénateurs ou de 50 députés pour la saisine de la Cour en vue de l'exercice: du contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois (art. 146, lettre a); du contrôle de constitutionnalité des traités ou accords internationaux (art. 146, lettre b); du contrôle de constitutionnalité des règlements du Parlement, ce dernier type de contrôle étant aussi ouvert à un groupe parlementaire (art. 146, lettre c). Comme nous pouvons le relever, le champ du contrôle est,

lui aussi, plus réduit, les parlementaires roumains ne pouvant pas contester la constitutionnalité des actes réglementaires émis par le Président ou le Gouvernement, comme c'est le cas en Moldavie. La Cour constitutionnelle roumaine a adopté une interprétation stricte des conditions établies par le texte constitutionnel à ce titre. Dans ses décisions n. 73/1995 et n. 35/1996, elle a déclaré explicitement que les saisines signées par un plus petit nombre de sénateurs ou députées, ou encore celles portant sur le contrôle de constitutionnalité d'autres textes que les lois organiques ou ordinaires *stricto sensu*, avant leur promulgation, ne peuvent pas être admises. De ce fait, les lois en vigueur, les projets ou propositions de loi et les amendements ne peuvent être soumis au contrôle de constitutionnalité régi par les dispositions de l'article 146, lettre a.

Au niveau des pratiques relevées, selon les données statistiques communiquées par la Cour constitutionnelle, depuis le début de son activité, en 1992, jusqu'au 31 janvier 2023, la Haute juridiction a rendu 538 décisions dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori*<sup>23</sup> et 52 décisions dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des règlements du Parlement<sup>24</sup>. Ces décisions représentent 2,6% du nombre total des décisions rendues par la Cour constitutionnelle dans le cadre de l'exercice de toutes ses compétences. Le chiffre peu élevé s'explique par les conditions de saisine, qui impliquent une collaboration entre les partis d'opposition pour réunir le nombre nécessaire de députés ou sénateurs en vue de saisir la Cour.

Nonobstant ce chiffre peu élevé, la Cour a joué un rôle majeur au niveau de la protection des droits de l'opposition. Elle a défendu dès le début du processus de démocratisation la place importante devant lui être octroyée. Ainsi, dans sa décision n° 1/1995, elle a précisé que le contrôle de constitutionnalité n'est pas un frein sur la voie de la démocratie, mais son outil nécessaire, car il permet à la minorité parlementaire et aux citoyens de veiller au respect des dispositions de la Constitution, constituant un contrepoids à la majorité parlementaire, au cas où elle s'écarterait de la lettre et de l'esprit de la Constitution. Les décisions de la Cour ont un effet *erga omnes* et s'imposent de ce fait à toutes les autorités publiques, aux citoyens et aux personnes morales de droit privé.

---

<sup>23</sup> Dans 284 d'entre elles, a été constatée une inconstitutionnalité partielle ou l'inconstitutionnalité intégrale, ce qui représente un taux d'inconstitutionnalité de 52,79%.

<sup>24</sup> Dans 23 d'entre elles, a été établie une inconstitutionnalité partielle ou intégrale, ce qui représente un taux d'inconstitutionnalité de 44,23%.

Par des décisions ultérieures prononcées à la suite de saisines déposées par les parlementaires de l'opposition, la Haute juridiction a renforcé sa jurisprudence relative à l'obligation de la majorité de respecter son autorité. Dans la décision n. 1018 du 19 juillet 2010 notamment, les juges constitutionnels ont statué que: «l'adoption par le législateur de certaines normes contraires à celles décidées dans une décision de la Cour constitutionnelle, qui tend à préserver les solutions législatives touchées par l'inconstitutionnalité, viole la Loi fondamentale. Cependant, dans un État de droit, comme la Roumanie est proclamée à l'article 1 paragraphe 3) de la Constitution, les pouvoirs publics ne jouissent d'aucune autonomie, la Constitution établissant à l'article 16 paragraphe 2) que nul n'est au-dessus de la loi, et à l'article 1 paragraphe 5) que le respect de la Constitution, de sa suprématie et des lois est obligatoire». Ainsi, l'obligation générale, imposée à tous les sujets de droit, y compris aux autorités législatives, a été établie pour garantir que l'activité législative soit exercée dans les limites et conformément à la Loi fondamentale du pays.

Par les décisions n. 196 du 4 avril 2013 et n. 392 du 6 juin 2017, la Cour a limité encore plus la marge de manœuvre de la majorité au pouvoir, en jugeant que l'autorité de la chose jugée qui accompagne ses décisions est attachée non seulement au dispositif, mais aussi aux motifs sur lesquels ce dernier se fonde<sup>25</sup>. Par conséquent, tant les motifs que le dispositif des décisions sont obligatoires, conformément aux dispositions de l'article 147 paragraphe (4) de la Constitution, et s'imposent avec la même force à tous les su-

---

<sup>25</sup> Pour la Cour, l'expression «considérants» sur lesquels se fonde la décision prononcée signifie l'ensemble unitaire d'arguments, présentés dans une séquence logique, qui constituent le raisonnement juridique sur lequel la solution prononcée est fondée. Ainsi, des arguments autonomes et indépendants, ou des arguments multiples et corroborés, peuvent déterminer une construction logico-juridique selon la structure prémisses-démonstration-conclusion. En d'autres termes, les considérations d'une décision de la Cour constitutionnelle comprennent l'analyse comparative entre le texte juridique critiqué et la norme constitutionnelle, le processus logique partant de la situation de prémisses (qui implique, d'une part, l'analyse du texte juridique, et, d'autre part, l'analyse du texte constitutionnel), faisant des liens corrélatifs, inférentiels (analyse du rapport entre les deux normes) d'où découle une conclusion, conséquence de l'analyse (la solution prononcée par la Cour). Cette structure est unitaire, cohérente, l'ensemble argumentatif constituant le fondement de la conclusion finale, de sorte que l'on ne saurait retenir la thèse selon laquelle, dans le contenu d'une décision de la Cour, il pourrait y avoir des considérations indépendantes du raisonnement juridique qui convergent vers la solution prononcée et, implicitement, qui ne donneraient pas le caractère contraignant de la disposition de l'acte juridictionnel. Dès lors, puisque toutes les considérations contenues dans une décision étayent son dispositif, la Cour juge que l'autorité de la chose jugée et le caractère contraignant de la solution se reflètent dans tous les considérants de la décision.

jets de droit. Dans le prolongement de son raisonnement, la Cour roumaine a reconnu, dans la décision n. 650 du 25 octobre 2018, la force de normes constitutionnelles aux décisions qu'elle prononce.

Par une jurisprudence progressive, la Haute juridiction est parvenue à mettre fin à la résistance de la majorité qui anéantissait *de facto* le mécanisme de contrôle, déjà réduit, mis à la disposition de l'opposition. Ce soutien de la Cour en faveur de l'opposition a été aussi apporté à travers ses 52 décisions rendues dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des règlements du Parlement. À deux reprises, elle a été appelée à contrôler la totalité des textes des règlements. Ce contrôle a conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité de 28 dispositions du règlement de la Chambre des députés et de 39 dispositions du règlement du Sénat (décisions n. 45/1994 et n. 46/1994). L'intervention de la Cour a été sollicitée en vue de déterminer le sens de certaines notions qui étaient nouvelles dans la vie institutionnelle roumaine, tel que fut le cas dans les décisions n. 601/2005 et n. 602/2005 où, statuant respectivement sur la constitutionnalité de certaines dispositions du règlement du Sénat et de celui de la Chambre des députés, les juges constitutionnels ont été appelés à définir la notion de «configuration politique» qui est à la base de la constitution du Bureau permanent de chacune des deux Chambres du Parlement.

Le sens retenu par la Cour de cette notion a été repris dans la décision n. 1490/2010 pour établir le mode d'organisation des groupes parlementaires et l'élection des autres membres des bureaux permanents. La vie parlementaire roumaine étant caractérisée par un nomadisme permanent d'un parti politique vers un autre, d'un groupe parlementaire vers un autre<sup>26</sup> (Gorovei 2012: 613), les juges constitutionnels ont été appelés à interpréter les dispositions réglementaires au regard du texte constitutionnel. À cette occasion, la Cour a noté que les changements dans la structure des groupes parlementaires existants, du fait de la scission qui peut survenir au sein des partis représentés par chaque groupe ou de la migration des parlementaires d'un groupe à l'autre ou du simple départ d'un groupe ne sont pas interdits par la Constitution. Toutefois, les éventuelles mutations ne peuvent rester sans conséquences sur la représentation des groupes parlementaires au sein des Bureaux permanents. C'est la raison pour laquelle, contrairement aux Présidents des Chambres, élus pendant le mandat des Chambres, les autres membres des bureaux permanents sont élus au début de chaque session,

---

<sup>26</sup> Au cours de la législature 1996-2000, 14,83% des députés et sénateurs ont changé ou abandonné leur affiliation politique pendant le mandat. Ce chiffre s'est élevé à 10,25% entre 2000 et 2004 et à 21,63% entre 2004 et 2008.

conformément à la composition des groupes parlementaires à ce moment-là. La Cour constitutionnelle a ainsi établi que les dispositions de l'article 12 du règlement de la Chambre des députés, tel que modifié par la décision de la Chambre des députés n. 26/2010, et qui réglementait expressément la possibilité de constituer des groupes parlementaires par des députés indépendants ou devenus indépendants, ainsi que la règle selon laquelle les députés devenus indépendants au cours d'une législature pouvaient former un groupe parlementaire unique, en respectant la condition du nombre minimum de 10 députés pour la constitution, sont constitutionnels.

Il est important de noter que cette réglementation a été demandée par la Cour dans des jurisprudences plus anciennes, afin de défendre, plus spécifiquement, les droits des parlementaires de l'opposition. Dans la décision n. 47/2000, elle a notamment jugé que «*l'absence de réglementation légale des possibilités et des conditions d'organisation en groupes parlementaires des députés qui démissionnaient d'autres groupes parlementaires représentait une omission réglementaire, qui ne pouvait être remplacée par des décisions de la Cour constitutionnelle*». Elle a donc invité le législateur à remédier au vide juridique existant dans les deux règlements. Dans chacune des décisions précitées, la Cour a rappelé sa jurisprudence constante développée depuis 1993 en ce qui concerne la possibilité illimitée pour les parlementaires de passer d'un groupe parlementaire à un autre, de s'affilier à un groupe parlementaire ou de constituer un groupe composé de parlementaires indépendants, sanctionnant à chaque fois les règles limitant ce droit car jugées contraires aux dispositions de l'article 69, alinéa 2, de la Constitution, qui rejette toute forme de mandat impératif (Cour constitutionnelle, décisions n. 44/1993; n. 46/1994; n. 196/2004).

Par sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a certes pu imposer l'adoption de certaines réformes en vue de renforcer la place et le rôle des parlementaires de l'opposition dans la vie institutionnelle roumaine. L'incidence de ces réformes reste toutefois limitée en l'absence d'une réelle assise constitutionnelle de l'opposition, qui devrait constituer une étape supplémentaire dans le renforcement de la démocratie parlementaire.

## 5. CONSIDÉRATIONS FINALES

La présente étude met en évidence l'ambivalence de la réglementation relative au statut de l'opposition et aux droits qui lui sont octroyés, tout comme des pratiques qui ont pu être enregistrées au cours des trois décennies de

démocratisation. Le cadre normatif a connu de très nombreuses réformes, qui ont eu parfois des objectifs contradictoires, mais qui ont été nécessaires à la construction progressive de la culture du pluralisme politique. Le législateur a dû ainsi intervenir, après avoir adopté des normes encourageant le fort développement du pluralisme, pour décourager, au contraire, l'hyper-pluralisme manifesté lors des premières années de transition, lorsqu'en Roumanie, par exemple, il y avait plus de 250 partis politiques. En modifiant les conditions imposées pour l'enregistrement d'un parti politique, le seuil électoral ou encore l'échelle graduelle pour la formation des coalitions, le nombre de partis a été stabilisé, tout en permettant la représentation des différentes convictions et aspirations politiques<sup>27</sup>.

En ce qui concerne le rôle et les fonctions de l'opposition politique en général, et de l'opposition parlementaire en particulier, la réglementation nationale n'a pas encore atteint un stade d'évolution juridique suffisamment efficace pour permettre une véritable influence dans le cadre de l'exercice des compétences prévues par les textes constitutionnels des deux pays. Les réformes du règlement du Parlement moldave, plus particulièrement, montrent que l'institutionnalisation formelle et juridique de l'action de l'opposition s'effectue selon un processus constant, mais qui reste encore insuffisamment ambitieux. La comparaison effectuée avec le règlement de l'Assemblée nationale française a permis de constater que la marge d'évolution à ce titre reste encore importante.

Étant de jeunes démocraties et donc dépourvues de traditions démocratiques qui permettent le maintien des équilibres institutionnels à travers des usages parlementaires tacites, la Roumanie et la Moldavie devraient renforcer les garanties octroyées à l'opposition, surtout parlementaire, afin de sauvegarder le bon fonctionnement du système parlementaire démocratique. La majorité a toujours tendance à tirer parti de tous les avantages que lui octroie sa position. Les garanties juridiques accordées à l'opposition sont donc indispensables, pour lui assurer une place plus importante dans le débat politique, mais aussi pour rendre possible un contrôle et, par conséquent, la sanction de leur non-respect conformément aux principes de l'État de droit.

---

<sup>27</sup> Conformément à la loi n. 27/1996 sur les partis politiques, a été exigé le recueil de 10.000 signatures de membres fondateurs issus d'au moins 15 circonscriptions, dans chacune d'elles devant exister au moins 300 membres. De même, le seuil électoral pour accéder au Parlement a été élevé de 3% à 5% pour les partis politiques. Et une échelle graduelle a été établie pour les formations politiques ou coalitions: 8% pour deux membres de coalition, 9% pour 3 membres, 10% pour 4 ou plus.



## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Danelciuc-Colodrovschi N.

“La première Présidente moldave: un début de mandat semé d’embûches”, *Lettre de l’Est*, 22, 2021, <<https://afcpeasso.wixsite.com/afcpe/n-22-2020>>.

Gorovei D.

“La mobilité interpartis au Parlement roumain. Étude de cas: 2008-2012”, *Studia Politica. Revue Roumaine de Science Politique*, 4, 2012.

Ionescu A.

*Du Parti-État à l’État des partis. Changer de régime politique en Roumanie*, București, Editura Academiei Române, 2009.

Ionescu A.

“Consolidarea partidelor politice și reforma instituțională a autorității publice în Europa Centrală și Orientală. Pluripartism și pluralism politic în postcomunismul românesc”, *Romanian Political Science Review*, 1, 2013.

Janda K.2005

*Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspective. Adopting Party Law*, Washington, National Democratic Institute for International Affairs.

Kelsen H.

*La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Economica, 1988.

Kogălniceanu M.

*Dorințele partidei naționale în Moldova*, Cernăuți, Ekhard, 1848.

Leclercq C.

*Le principe de la majorité*, Paris, Armand Colin, 1971.

Munteanu I.

*Partidele politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme*, Chișinău, Cartier, 2010.

Popescu C.-L.

“Insecuritatea juridică determinată de aberații legislative”, *Curierul Judiciar*, 9, 2009.

Safta M., Benke K.

“Obligativitatea considerentelor deciziilor Curții Constituționale”, *Revista Dreptului*, 9, 2010.

Vesmaș D.M.

*Fenomenul guvernării – Repere fundamentale*, Sibiu, Burg, 2003.

Vidal-Naquet A.

“L’institutionnalisation de l’opposition. Quel statut pour quelle opposition?”, *Revue française de droit constitutionnel*, 1, 2009.