

# Roumanie : Un référendum ! Et après ?

## Description

**Le 19 mai 2007, le président de la Roumanie, Traian Basescu, a largement surmonté l'épreuve du référendum de destitution que voulait lui infliger une coalition de partis politiques. Bien que la participation ait été inférieure à 45%, les électeurs qui se sont déplacés ont très majoritairement refusé que le Président «suspendu» par le Parlement soit finalement destitué.**

Cette large victoire du président de la République est un camouflet politique pour les partis et les personnalités qui s'étaient engagés –manifestement avec légèreté – dans cette procédure de destitution. Pour autant, même si l'on peut considérer que le Président sort de cette épreuve avec une légitimité populaire renforcée, on ne peut pas dire que la crise politique roumaine soit résolue, dans la mesure où aucun des deux camps en présence ne semble vouloir négocier avec l'autre une «sortie de crise» durable.

La réforme programmée du mode de scrutin pourrait être de nature à trancher, lors des prochaines élections législatives évidemment, le conflit larvé qui oppose le président de la République aux principaux partis politiques. La Roumanie pourrait alors basculer dans un autre système politique.



## Bref rappel des faits

Le 12 février 2007, à peine un mois après son entrée dans l'Union européenne, une très grave crise politique éclatait en Roumanie [1]. 182 parlementaires du Parti social démocrate (PSD, ex-communiste), du parti de la grande Roumanie (PRM, extrême-droite) et du petit Parti conservateur (PC) entamaient devant le Parlement une procédure de destitution du président de la République, issu du Parti démocrate (PD) [2].

Au fil des semaines qui suivirent, cette étrange coalition s'est renforcée par l'apport de signataires provenant d'autres formations, dont de nombreux représentants du Parti national libéral (PNL). Ce dernier s'était pourtant allié au Parti démocrate (PD) au sein d'une coalition électorale centriste, l'Alliance pour la justice et la vérité, créée pour les élections présidentielles et législatives de 2004. Cette coalition avait permis la victoire de T.Basescu à la présidence de la République, d'une part, et la nomination au poste de Premier ministre du leader du PNL, Calin Popescu-Tariceanu, d'autre part.

Contre le président de la République, l'opposition PSD/PRM/PC invoquait pas moins de vingt-cinq griefs. Globalement, le président Basescu était accusé d'avoir outrepassé ses pouvoirs. Il aurait gravement violé la constitution à de multiples reprises depuis son entrée en fonction. Le Premier ministre lui-même se ralliait rapidement à cette position et alimentait son conflit larvé avec le Président. La Commission spéciale du Parlement, mise en place à l'initiative du Parti conservateur et présidée par un ennemi personnel du Président, D.Voiculescu (PC), aboutissait aux mêmes conclusions.

Dans l'avis consultatif que la Cour constitutionnelle devait obligatoirement rendre, celle-ci indiquait –d'une manière un peu ambiguë il est vrai– que les faits invoqués à l'encontre du Président ne pouvaient en aucun cas, par leur nature et leurs conséquences, être qualifiés de graves et donc être susceptibles d'entraîner une suspension par le Parlement. Pourtant, passant outre cette recommandation autorisée, 322 parlementaires décidaient de «suspendre» le Président de ses fonctions le 19 avril en attendant que, conformément à la constitution (art. 95-1), le Peuple soit amené à se prononcer sur sa destitution dans un délai de 30 jours.

Le conflit ouvert entre le président de la République (avec le soutien de la Cour constitutionnelle) d'une part, et la classe politique en général (le Premier ministre, les principaux partis politiques et une majorité de parlementaires) d'autre part,

---

a temporairement trouvé son épilogue le 19 mai dans le verdict des urnes. Si, comme dans toute démocratie, le Peuple a tranché, faut-il pour autant prendre au sérieux un Président «réinvesti» quand, dans un discours, il indique que «*le peuple roumain a exprimé la volonté de Dieu le 19 mai*»?

### **Les résultats officiels du référendum du 19 mai 2007**

La question posée aux Roumains était la suivante : «*Etes-vous d'accord pour la destitution du président de la Roumanie, Monsieur Traian Basescu ?*» (*Sunteti de acord cu demiterea presedintelui Romaniei, Domnul Traian Basescu?*). Sur un bulletin unique comportant cette question, l'électeur devait apposer sa réponse dans une case «oui» ou dans une case «non» à l'aide d'un tampon à encre rouge fourni par l'un des assesseurs du bureau de vote (et rendu à celui-ci lors de la restitution de la pièce d'identité) [3]. Tels qu'ils ont été publiés, les résultats officiels sont les suivants:

Electeurs inscrits: 18.301.309

Suffrages exprimés : 8.135.272 – 44,45%

Bulletins nuls : 62.858 – 0,77%

NON : 6.059.315 – 74,48%

OUI : 2.013.099 – 24,75%

Sources : Bureau Central Electoral, (<http://www.becreferendum2007.ro/document3/rezultat.pdf> )

Note : Sur les 186 bureaux de vote ouverts à l'étranger, on décompte 75.027 suffrages exprimés dont 70.044 «non», 4.741 «oui» et 242 bulletins nuls (Pour plus d'information sur cette question, consulter le site (en roumain) du ministère des Affaires étrangères: <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=32699>).

Conformément à la procédure juridique prévue, le Bureau central électoral a envoyé les résultats définitifs du référendum à la Cour constitutionnelle qui est la seule institution habilitée à valider officiellement les résultats de la consultation. Celle-ci a présenté un rapport au Parlement sur le respect de la procédure concernant l'organisation et le déroulement de la consultation. Elle a également fait publier ces résultats au Journal officiel de la Roumanie. Cette publication marque la fin de l'intérim de la présidence de la République exercé par le président du Sénat.

### **Analyse succincte des résultats**

Trois observations générales peuvent être formulées après ce référendum. La première concerne la participation globale des électeurs. Manifestement, de nombreux Roumains ne se sont pas sentis concernés par cette «guerre entre les institutions» puisque plus de 55% d'entre eux se sont finalement abstenus d'aller voter. Les chiffres obtenus sont instructifs dans la mesure où ils éclairent néanmoins, non seulement les enjeux politiques de cette «vendetta» mais également les résultats de ce référendum. Le chiffre de 74,48 % des voix exprimées en faveur de T.Basescu ne représente «que» 33,1% des inscrits, soit à peine 1/3 des électeurs roumains. Il n'en demeure pas moins vrai que le Président obtient un score «sans appel» qui indique que les électeurs se sont mobilisés en sa faveur et, *a contrario*, qu'ils se sont désolidarisés des principaux partis politiques.

On peut remarquer en deuxième lieu que la participation aux opérations électorales du référendum a été plus importante en milieu urbain qu'en zones rurales. Par rapport aux élections de 2004, on comptabilise la participation d'environ 160.000 citadins de plus alors que l'on constate, en revanche, une chute de près de 2.100.000 électeurs en zones rurales [4]. Quand on sait que le PSD est plutôt implanté dans celles-ci, se pose alors la question de savoir si, en étant à l'origine de cette tentative de destitution, les élites dirigeantes de ce parti ne se sont pas «trompées de combat» vis-à-vis des préoccupations vérifiables de leurs électeurs.

La troisième observation concerne la «volatilité» de l'électorat et l'absence de structuration véritable et de stabilisation globale du système partisan roumain. Selon certains spécialistes, puisant leurs affirmations dans des sondages «sortie des urnes», 59% de l'électorat du PNL, plus de 43% de celui du PRM, 58% de celui de l'UDMR (Union des Magyars de Roumanie) et 24% de celui du PSD –tous ces partis s'opposaient au président Basescu- auraient néanmoins voté pour lui le 19 mai. Au-delà de ces chiffres, qu'il faut prendre avec les réserves d'usage, les tendances qu'ils indiquent montrent cependant que les dirigeants des principaux partis roumains ont un problème de crédibilité vis-à-vis de leur électorat

---

déclaré.

On conclura cette brève analyse par une dernière indication. Un sondage [5] effectué une semaine après le référendum signale que le président Basescu bénéficie désormais d'une cote d'opinion positive d'environ 60% et qu'il est perçu, par près de 35% des Roumains, comme la personne qui contribue le plus à l'élimination de la corruption dans le pays (dans ce domaine, il devance le *leader* populiste George Becali, celui d'extrême-droite Corneliu Vadim Tudor et même l'ancienne ministre de la Justice, Monica Macovei). Concernant l'orientation institutionnelle et politique du pays, plus de 41% des Roumains seraient favorables à sa «présidentialisation», contre environ 27% qui seraient favorables à sa «parlementarisation» et environ 7% qui se prononceraient pour l'instauration d'une monarchie constitutionnelle.

### **Imbroglio politique**

Dans les jours qui suivirent les résultats du référendum, on a assisté à une véritable cacophonie médiatique tout à fait symptomatique du désarroi politique provoqué au sein de la classe politique par la mise en échec de la destitution du Président. La presse roumaine a largement rendu compte des multiples «règlements de comptes» entre partis ou au sein des partis. Il serait vain de vouloir en faire état de manière intelligible dans l'espace limité de cette analyse.

Le 30 mai, le Président s'est officiellement exprimé devant le Parlement. Pour lui, des élections législatives anticipées seraient la meilleure réponse à la crise mais, parce qu'elles sont inenvisageables, il a proposé la constitution d'un gouvernement conforme à la coalition électorale centriste de 2004 (c'est-à-dire de l'Alliance pour la Justice et la Vérité réunissant le PD et le PNL) mais tenant compte des résultats du référendum. L'un de ses conseillers a estimé nécessaire de préciser par la suite que le Président faisait bien référence à la coalition PD/PNL -qui devrait néanmoins inclure le Parti libéral démocrate (PLD, pro-Basescu) issu d'une récente scission du PNL- mais «*sans les dirigeants contrôlés par des «hommes d'affaires» et sans Popescu-Tariceanu*» (l'actuel Premier ministre PNL qui s'oppose toujours au Président). Les diverses «consultations» politiques menées ensuite par le Président pour créer une nouvelle majorité parlementaire semblent avoir échoué.

Après le remaniement de son gouvernement, qui excluait les représentants du parti du Président, l'actuel Premier ministre est donc soutenu au Parlement par une «majorité» hétéroclite incluant désormais le PSD. Il a indiqué qu'il n'avait pas l'intention de démissionner.

Quant au parti du Président (PD), il a déposé une motion de censure contre le gouvernement qui n'a évidemment pas été adoptée. Elle avait manifestement pour principal objectif de stigmatiser devant l'opinion les connivences entre les libéraux du PNL et les socialistes du PSD pour se «partager» le pouvoir et ses avantages.

Selon toute vraisemblance, le conflit politique qui oppose le président de la République aux partis politiques n'est pas sur le point de s'arrêter et il est difficile d'anticiper, à la mi-juin, la manière dont il sera (temporairement?) résolu.

### **L'éventuelle réforme du mode de scrutin et ses conséquences**

Depuis plusieurs années, l'idée d'instaurer un mode de scrutin uninominal faisait son chemin en Roumanie [6]. Le principe d'un tel mode de scrutin est plébiscité par environ 75% des Roumains qui, mécontents de la qualité des parlementaires désignés par les partis, préfèreraient choisir nominalement leurs représentants. Les principaux partis se sont d'ailleurs prononcés favorablement pour une telle réforme et, avant qu'il ne soit officiellement suspendu par le Parlement, le président T.Basescu avait d'ailleurs proposé une telle transformation par voie de référendum.

La question du principe de la modification de l'actuel mode de scrutin proportionnel est désormais à nouveau à l'ordre du jour à Bucarest. Bien que l'on ne connaisse toujours pas la forme exacte du mode de scrutin uninominal choisi, une réforme devrait être rapidement examinée par le Parlement. Anodine en apparence, elle pourrait être de nature -si elle aboutit- à modifier en profondeur le système politique roumain. Avant d'étayer cette dernière affirmation par quelques explications, il nous paraît nécessaire de mentionner un récent sondage d'opinion qui, après d'autres portant sur le même sujet, donne des indications intéressantes sur ce que pourrait devenir le futur système politique roumain.

En effet, en cas d'élections anticipées (les échéances normales sont fixées en 2008), le Parti démocrate (PD) du président T.Basescu deviendrait le premier parti politique en obtenant plus de 45% des suffrages. Son ancien allié aux élections de 2004, le Parti national libéral (PNL) n'obtiendrait que 11,6%. Le Parti social-démocrate (PSD) ne réunirait qu'environ 17%, le Parti nouvel génération (PNG) de G.Becali ne remporterait qu'à peu près 9%, le Parti de la grande Roumanie (PRM) de C.V.Tudor qu'environ 5%, l'Union démocratique de Magyars de Roumanie (UDMR) et le parti libéral-démocrate (PLD) de T.Stolojan qu'environ 4% chacun. Ce sondage est intéressant, non pas tant par les chiffres annoncés qu'il faut prendre avec précaution, que par les tendances qu'ils indiquent. Mis en perspective, les deux derniers sondages que nous avons évoqués dans cette analyse indiquent que l'opinion publique est prête à accepter des changements substantiels dans la pratique du système politique roumain.

De manière schématique, on peut dire que le mode de scrutin uninominal a pour vocation de faciliter la formation de majorité au Parlement (c'est d'ailleurs la raison pour laquelle il s'appelle également «majoritaire»). Il peut être de deux types: à un tour (comme en Grande-Bretagne) ou à deux tours (comme en France). Pour tempérer certains basculements politiques, on peut également imaginer un mode de scrutin «mixte» comportant une part de scrutin uninominal (à 1 ou 2 tours) couplée à une part de scrutin proportionnel (comme en Lituanie, par exemple). Selon le type choisi, certains de ces modes de scrutin peuvent se décliner avec plus ou moins de «garde-fous» (seuils électoraux, liste bloquée, nombre retenu de sièges, Chambre concernée, etc.) pour limiter certains inconvénients ou, au contraire, amplifier certains avantages.

Selon des informations fiables, le président Basescu serait plutôt partisan d'un mode de scrutin uninominal à un tour tandis que les principaux partis représentés au Parlement pencheraient plutôt pour un mode de scrutin mixte sans que les modalités de celui-ci soient encore clairement définies. Est-il besoin de signaler que quelques «petits partis» s'opposent évidemment à toute réforme électorale qui laminerait leurs capacités d'action, voire de nuisance.

En fonction du sondage mentionné plus haut, on comprendra que si le mode de scrutin proposé par le président Basescu était adopté, le parti dont il est le chef devrait remporter une écrasante majorité au Parlement. Dans l'optique plus probable de l'adoption d'un scrutin mixte, et quelle que soit vraisemblablement la variante choisie, il y a de fortes probabilités pour que le président de la République obtienne également une majorité confortable (composée du PD et d'un ou deux partis alliés) qui le reconnaîtrait évidemment pour chef.

Dans les pays s'inspirant du «modèle institutionnel semi-présidentiel» [7] –c'est le cas de la Roumanie-, c'est ce critère de «chef de la majorité politique» qui est essentiel pour déterminer l'amplitude du rôle du président de la République dans le jeu politique. Sans avoir à modifier ses pouvoirs constitutionnels, le président Basescu pourrait alors devenir un Président «à la française» dans la mesure où, étant reconnu comme chef de la majorité politique, il imposerait sans difficulté «son» Premier ministre à «sa» majorité qui exécuterait «son» programme.

Alors que la «classe politique» roumaine voulait se débarrasser d'un Président qu'elle accusait de s'immiscer dans la vie politique, on pourrait assister –et c'est bien le paradoxe de ce référendum- à la mise en place d'un président de la République transformé, au détour d'une simple réforme électorale, en acteur principal du jeu politique!

\* François FRISON-ROCHE est chargé de recherche au CNRS, CERSA – Université Paris 2

[1] Pour une analyse plus substantielle du contexte politique et juridique, voir notre article «Roumanie: une crise politique qui débouche sur une crise constitutionnelle», in *Question d'Europe*, Policy Paper, n°59, Fondation Robert Schuman, <http://www.robert-schuman.eu/question-europe.php?num=qe-59>

[2] Lui même issu, lors des législatives de 1992, du Front de salut national (FSN) créé par Ion Iliescu en 1990.

[3] A l'invitation de l'ONG roumaine, «Pro Democratia» (<http://www.apd.ro/>), l'auteur de cet article était observateur international lors des opérations électorales de ce référendum.

[4] Pour l'accès aux résultats complets, voir:

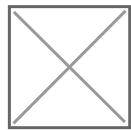
<http://www.becreferendum2007.ro/document3/Rezultate%20pe%20judete%20si%20localitati.pdf>

[5] Réalisé par le Centre de recherches sociales (BCS) entre les 21 et 27 mai et publié dans le journal *Adevarul*.

[6] Dès la chute du régime communiste, les acteurs de la transition roumaine (Ion Iliescu et le FSN) ont instrumentalisé le mode de scrutin. En 1990, ils ont choisi la proportionnelle (quotient de Hare) dans le cadre de 41 circonscriptions (une

dizaine de sièges étant réservés d'office pour représenter les diverses «minorités»). En 1992, ils ont gardé le même système, mais en instaurant alors un seuil électoral de 3% (+ 1% par parti supplémentaire en cas de coalition jusqu'à un maximum de 8%). Les motivations politiques de ce choix sont très instructives et méritent que l'on s'y attarde brièvement au travers d'une note. La proportionnelle choisie en 1990 est reconnue pour favoriser les petits partis. C'était l'objectif des acteurs de la transition qui, assurés d'une écrasante victoire dans le contexte politique de l'époque, ne voulaient pas ruiner leur tentative de légitimation par les urnes en étant accusés d'empêcher l'opinion d'être représentée dans toute sa diversité par un mode de scrutin restrictif. Iliescu remporta d'ailleurs une écrasante majorité (263 sièges sur 387) tout en permettant la représentation de 17 partis plus ou moins groupusculaires au Parlement. Le mode de scrutin joua à plein sa double fonction de légitimation du pouvoir en place et d'affichage démocratique. Juste avant les législatives de 1992, la majorité parlementaire introduisit la réforme mentionnée plus haut. Elle visait à freiner l'accentuation de la dilution partisane et à faciliter la survie du pouvoir en place. C'est ainsi qu'avec seulement 27,7% des suffrages, le Front démocratique de salut national (FDSN) de Iliescu obtint 41% des sièges. Le nombre des partis représentés au Parlement, quant à lui, fut réduit à sept.

[7] Dont les principales caractéristiques sont: un Président élu au suffrage universel direct, disposant de certains pouvoirs et dont le Premier ministre est uniquement responsable devant le Parlement. On peut se reporter à notre ouvrage: *Le «modèle semi-présidentiel» comme instrument de la transition en Europe post-communiste (Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie)*, Bruylant, 2005, 560 p.



[Retour en haut de page](#)

**date créée**

15/06/2007

**Champs de Méta**

**Auteur-article :** François FRISON-ROCHE\*