

DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNDE ANAYASANIN HAZIRLANMASI*

(DRAFTING THE CONSTITUTION IN THE PROCESS OF
DEMOCRATIC TRANSITION)

Prof. Dr. Elena-Simina Tanasescu

Bükreş Üniversitesi

ÖZET

Anayasa hazırlamak, geçmişle kopuş ve ex novo bir başlangıç anlamına gelebileceği gibi, anayasanın yenilenmesinin nihaî hedefine varmak için yapılan sürekli değişimlerin bir parçası da olabilir. Ayrıca demokratikleşme teriminin de, mevcut bir demokrasinin güçlendirilmesini ya da otoriter bir rejimden demokratik bir rejime geçişi anlatması bakımından ikili bir anlamı olabilmektedir. Bu yazı, Romanya'nın anayasal demokrasiye geçişindeki temel aşamaları kısaca sunacak ve bugünkü anayasa değişikliği sürecinin hızlı bir anlatımıyla son bulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Geçiş süreci, Demokratikleşme, Devrim, Tranzitoloji, Anayasa, Kurucu Meclis, Referandum, Anayasa Değişikliği

ABSTRACT

The elaboration of a Constitution may be a break with the past and a new start, or it may be placed within a continuously moving framework thus accommodating the final objective of a constitutional renewal. Democratisation may also be a vague concept to the extent where it may refer to the reinforcement of an already existing democracy or to the passage between an authoritarian regime and a democratic one. This paper modestly intends to present the main stages of the Romanian transition towards a constitutional democracy and to end up with a brief sketch of the currently pending revision of the Constitution.

* Fransızcadan çeviren Gülden KURT.

Keywords : *Transition, democratisation, revolution, transitology, Constitution, constituent power, referendum, constitutional revision*

Tarih bizi her zaman şaşırtır: Latin Amerika’da ve İspanya’da şaşırttı; Doğu Avrupa’da hazırlıksız yakaladı ve 2011 yılının başından bu yana Arap ülkelerinde ve Orta Doğu’da ortaya çıkan olaylarla bizleri bir kez daha şaşırtıyor. Tarihi meydana getiren kişiler, olaylar ve tarihler bilmececi, buna dayanarak herhangi bir belirlenimcilik veya model ortaya koymamıza fırsat vermeden, tüm bu kişi, olay ve tarih unsurlarını farklı şekillerde bir araya getiren yeni imkânlar yaratmaktan geri kalmıyor. Çünkü her demokratik geçiş süreci¹, başka yerlerde veya başka zamanlarda meydana gelmiş benzer durumları akla getirirse de, biriciktir. Bununla birlikte, mademki düşüncenin aktarılması biçimlerine ilişkin belli bir standart olması dilin gereğidir; tüm ayrıntılar bütünüyle verilemeye de veya tüm sonuçlarına dair derin bir analiz yapılamasa da, Romanya’nın demokrasiye geçiş sürecindeki önemli aşamaları sentetik bir biçimde sunarak devam etmek ve bugünkü anayasa reformu sürecine hızlıca göz atmak üzere, bu sunuma genel ve kavramsal nitelikte bazı sorularla başlamak mümkündür.

I. SÖZDEN KAVRAMA: DEMOKRATİKLEŞME NEDİR?

Kullanılan terimler üzerinde durmak uygun bir başlangıç olacaktır; çünkü demokratikleşme, bir sürecin, bir aşamadan diğer aşamaya geçişi ifade eder. Esasında günümüzde siyaset bilimi, hukuk ve ekonomi bilimleri açısından “geçiş süreci kavramı - transitologie”, bazı ülkelerde meydana gelen rejim değişiklikleri üzerine çalışan, özellikle karşılaştı-

¹ “Tranzitoloji ” olarak adlandırılacak olan kavrama ilişkin günümüze kadar çokça anılan *magnum opus*, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996) başlıklı eser olmuştur ve J.J.Linz ve A.Stepan’a aittir. Hem kendi ününe, hem iki yazarının ününe rağmen kitap, özellikle Doğu Avrupa’da, her zaman büyük hayranlıkla karşılanmamıştır. Bkz. <http://www.ce-review.org/00/10/tokes10.html> (bağlantı tarihi 25 Temmuz 2011).

malı bazı çalışma alanlarının etiketi haline gelmiştir². Genel anlamda söz konusu olan otoriter bir rejimden demokratik bir rejime geçiştir; ancak terimin daha geniş anlamda kullanımı eğilimi de vardır. Bu anlamda, Doğu Avrupa'nın komünist rejimleri tarafından sosyalist denilen halk demokrasisinin kuruluş sürecini ifade etmek için kullanılan sözcükleri veya yine planlı bir ekonomiden pazar ekonomisine doğru dönüşümü anlatan neoliberal sözcükleri hatırlamak yeterli olacaktır. “Geçiş” sözcüğünden daha belirsiz bir sözcük olamaz.

Bu durumda geçişten değil de kısaca demokratikleşmeden bahsetmek daha tercih edilir olmaz mı? Bu terim de, ya zaten var olan bir demokrasinin güçlendirilmesini (ki bu durumda farklı demokrasi düzeyleri arasındaki ayrımı incelememiz gerekir) ya da otoriter bir rejimden demokratik bir rejime doğru gerçek bir geçişi ifade etmesi bakımından iki anlamlı olarak karşımıza çıkabilir.

Bu iki sözcüğü bir araya getirmek daha iyi olmaz mıydı? “Demokrasiye geçiş” ilk defa İspanya'daki durum için, General Franco'nun otoriter rejiminden demokratik olduğu umut edilen siyasî rejime geçişi ifade etmek için kullanılan sözcüktür. Sonra Latin Amerika'da, daha sonrasında 1990'larda Doğu Avrupa'da meydana gelen olaylarla birlikte genelleşmiştir; bu son bahsedilen olaylarda, söz konusu fenomen çok daha karmaşık olduğundan, –zaman zaman– sadece “geçiş” sözcüğünü kullanmak tercih edildi. Ancak “demokrasiye geçiş”, önemli iki kelimeyi bir araya getirir; ‘geçiş’, (muhtemelen, geçişin başladığı anda toplumun içinde var olması bakımından tanıdık olan) bir başlangıç noktasıyla (“hareket halindeki bir hedef” olması bakımından çok daha zor kavranan) bir varış noktası arasındaki parkuru akla getirir; ‘demokratik’ aynı anda hem bu geçişin nihaî amacını hem geçiş sürecinin bir niteliğini, özelliğini ifade edebilir. Bu analiz denemesi, yeni çalışma hipotezlerine yol açar; çünkü eğer demokrasi, geçişin nihaî amacıysa, geçişin tanımlanmasına ilişkin tüm sorular (yeniden) belirir fakat eğer geçiş süreci, demokratik olarak niteleniyorsa, bir önceki zorluğa ‘demokratikleşme’ teriminin belirsizliği de eklenir. Aslında demokratikleşme terimini kullanmak,

² Bugün “tranzitoloji ” yarı-bilimsel bir etiket haline gelmiş ve demokratikleşmeyi her zaman karşılaştırılabilir ve birbirine benzer olmayan geniş bir bağlamlar çeşitliliğinde açıklama denemesine girişmesi nedeniyle eleştirilmiştir.

kaçınılmaz olarak, demokrasinin bir amaç olarak mı yoksa araç olarak mı kabul edileceğine ilişkin soruya çıkar.

‘Demokratik geçiş’ kavramı, uzun süren tartışmaların konusu olmuştur ve özellikle demokratikleşme süreçlerinin belirsizliğini ve olası geri döndürülebilirliğini hesaba katmayan amaçsallığı nedeniyle şiddetle eleştirilmiştir. Son zamanlarda, daha sık sorgulanır olmuştur ve onun yerine, sisteme yönelik değişim, ekonomik idare ve “*good governance*” (iyi yönetim) sorunlarıyla daha yakından ilgili ‘reform’ kavramı kullanılmaktadır. Uygulamaya yönelik ve işlevsel bir yaklaşımla ve tüm bu tartışmalardan kaçınan demokratik geçiş, belirsiz bir süreyi, demokrasi normunun meşruiyet ölçütü olarak kendini dayattığı ve aktörlerin çoğunluğunun algı ve davranışlarını yönlendiren bir siyasî rejim değişikliği süresini ifade eder. Temelde –halk tarafından– tatmin edici bulunan ve –sürece dâhil tüm diğer aktörler (iktidarın yeni temsilcileri) veya tüm ilgili aktörler (uluslararası topluluk) tarafından– yetkin kabul edilen, gerçeğe içkin ve her tarihsel duruma özgü teorik ve pratik problemlerin karmaşık bütününe idaresi olarak kalır. Bu bakış açısına göre, demokratik geçişlere dair evrensel bir reçete yoktur; çünkü olamaz³.

‘Geçiş süreci’ doktrini, demokratik geçişin az çok başarılı olduğunun söylenebilmesi için *a priori* veya *a posteriori* gerekli unsurları inceler⁴. *A priori* unsurlar olarak, genellikle, siyasî kültür, ekonomik gelişmişlik düzeyi veya aktif sivil toplumdan bahsedilir. *A posteriori* unsurlar bakımından, hükümet biçimleri (cumhuriyetin, monarşiye nazaran demokrasinin kurulmasında daha elverişli olduğu kabul edilir) ile bir kez kurulduktan sonra demokrasinin güçlendirilmesi için elverişli olan seçim sistemleri veya siyasî rejimler arasında ayrıma gidilir (parlamentar rejim, iktidarın yoğunlaşmasına ve çatışmalara ortam hazırlayan başkanlık sistemine nazaran, daha istikrarlı demokrasilere yol açar). 1990’lı yıllarda Doğu Avrupa’da meydana gelen olaylar, geçiş süreci kavramının ele aldığı meseleleri çok daha fazla göreceli hale getirmiştir; çünkü, *a priori*

³ C.Gouaud, “ Recherches sur le phénomène de transition démocratique ”, *RDP* n°1/1991, p.37.

⁴ A.Lijphart & C.H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies. Eastern, Europe and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1996, V. Bunce, “Should Transitologists Be Grounded?” dans *Slavic Review* no. 1/1995 (vol. 54. - Spring), p. 111, Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

unsurların çeşitliliği ve *a posteriori* unsurlar arasındaki sahada hemen göze çarpan büyük farklılıklar, daha önce oluşturulan teorilere yönelik haklı sorgulamalara yol açmıştır.

Halen doktrinde demokratik geçişin iki evresi arasında ayırım yapılır: bir rejimden diğer rejime *geçme* ve kurulu demokrasinin güçlendirilmesi. Birinci evre, yumuşak biçimde gerçekleşmiş bir geçiş (Doğu Avrupa'da 'kadife devrim' veya aynı şekilde 'uzlaşmalı geçiş' şeklinde ifade edildiği üzere) veya daha şiddetli bir geçiş (örneğin Aralık 1989'daki Romanya devrimi veya aynı şekilde 2011 Baharındaki Mısır veya Tunus devrimleri) şeklinde ortaya çıkmış olabilir. Ne şekilde olursa olsun, bu ilk aşamanın ardından, daima, daha uzun sürecek olan ikinci aşama gelir; çünkü, bu aşamanın bambaşka bir anlamı vardır: değişim bir kez tamamlandığında, demokrasinin tam anlamıyla ortaya çıkabilmesi için, zamana yayılması gerekir; demokrasinin *güçlendirilmesi*, genellikle, daha uzun süreler gerektirir ve kimi zaman anayasa kabulü veya reformu ile kendini gösterebilir.

Büyük devrimler döneminde, daha ziyade Aydınlanma ve devrim amansız karşıtlığına dayanan konumuyla tanınan Joseph le Maistre gibi bir figür, karşı-devrim ile devrimlerin karşıtı arasında ayırım yapabilmiştir⁵. Kendi kişisel tecrübesi, onun Terör veya Jakobenzizm gibi karşı-devrimler üreten devrimlere karşı duyduğu güvensizliği doğruluyor ve (o günden bugüne bir miktar şüpheli şu vecizeye dönüşen) 'devrimler, zaman kaybettirir' kanaatine bağlanmasına neden oluyordu. Ona göre devrimlerin karşıtı –uzlaşmalı geçişin o dönemdeki karşılığı–, kendi kendini yenileme kabiliyetine sahip ve asalet ve toplumu yönetme hakkını bu yolla ifşa eden seçkin sınıfların sağduyusu ve bilgeliği sayesinde bir siyasî rejimden diğerine yumuşak geçişi sağlayacak en iyi yol olarak görünüyordu.

Bu görüşten bahsederken, Doğu Avrupa'da 1990'lı yılların başında ve Arap ülkelerinin bazılarında 2011 baharında meydana gelen olaylara ilişkin gerçekleri karşısına çıkarmamak olmaz. Polonya uzun müzakere edilen geçiş yolunu seçti ve bugün iddiasında başarılı olmuş görünüyor. Macaristan'daki demokratikleşme, anayasanın bazı sorunlar barındıracak şekilde, 18 Nisan 2011'de tümüyle gözden

⁵ Joseph le Maistre, *Considérations sur la France*, Editions Complexe, Paris, 2006, chapitres IX-X: "Karşıdevrim, karşıt devrim olmayacaktır, devrimin karşıtı olacaktır".

geçirilmesine kadar aynı işleyiş yolunu takip etti. Bu arada Çekoslovakya, katılımcılara, ters çevrilmiş 68 olarak görünen 89 yazılı pankartlarla ilgili hatıralar bırakan “kadife devrim”iyle tanınırken, Romanya’da veya Bulgaristan’da tam bir çılgınlık hali hâkimdi. Genel olarak, “90’lı yıllardaki Doğu Avrupa devrimleri” şeklinde adlandırılan devrimler, farklı devrim tiplerine ilişkin o kadar fazla zıt örnek sunuyor ki; barışçıl olduğu bilinenler, bunun aksi sonuçlara yol açabiliyorken bazı şiddetli değişiklikler, gerçekten çok faydalı sonuçlara sebep olabiliyor. Esasında, “kadife” devrimler, ya aynı anayasayı koruyarak, yumuşak geçişle ve zamanla demokratik siyasî rejime yol açabilir (Polonya veya anayasasını tümünden gözden geçirmeden önceki Macaristan) ya da demokrasinin biçimsel kurallarına uymakla beraber otoriter bir siyasî rejime varabilir (nazi rejimi bunun en güzel örneği olmaktadır). Aynı şekilde, kanlı devrimlerin varış noktası da, demokrasinin güçlendirilmesi evresinin başlangıcını ifade etmek üzere yeni bir anayasanın kabulünü olabilir veya bu sınırı aşarak ya anarşiye ya da “sürekli devrim”e dönüşecek şekilde uzayabilir⁶.

Bu bağlamda, bir anayasa hazırlanması, geçmişten kopuş anlamına gelip, *ex novo* siyasî, kurumsal ve hukuki düzenlemeler için bir başlangıç noktası oluşturabilir veyahut nihaî amaca erişmek için durmadan yenilenen bir çerçevede yer alabilir. Bu ikinci yaklaşımdaki –yukarıda bahsedilen Macaristan örneğinde bilhassa göze çarpan– sorun, “kadife” olarak nitelenen bir devrimin varacağı son noktayı tespit etmenin zorluğudur: Ne zaman tamamlandı? Hedefine ne zaman ulaştı? Ve hangi durumda tam aksi yönde dönüşme ihtimali var?

Yine devrim – karşı-devrim sıralaması bakımından devam ettiğimizde, Doğu Avrupa ülkelerinin durumu, diğer bir açıdan da oldukça ilgi çekicidir; çünkü, bu devletlerin, öncesinde yine ‘demokratik’ denilen başka bir geçiş sürecini atlatmış olduklarını unutmamak gerekir. Esasında komünizmin inşası da, şiddetli bir geçmişten kopuş ile başlamıştı;

⁶ Merkez Komite’nin Komünistler Birliğine Hitabı’nda “sürekli devrim”den bahseden K. Marx, (<http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http://marxists.org/francais/marx/works/1850/03/18500300.htm&title=Adresse%20du%20Comit%C3%A9%20Central%20C3%A0%20la%20Ligue%20des%20communistes>, bağlantı tarihi 1 Kasım 2011) veya ünlü eseri Sürekli Devrim’le L. Troçki gibi kimi komünist ideologlar tarafından sıkça kullanılan sözcük. (<http://www.marxists.org/francais/trotsky/livres/revperm/tp01.html>, bağlantı tarihi 1 Kasım 2011).

bu kopuş, bu kez liberal bir devrimle ve demokrasinin güçlendirilmesi aşamasıyla kesintiye uğrayana dek, zamana yayılmış bir halk demokrasisini güçlendirmesi aşamasıyla devam etmişti. Halk demokrasisinin güçlendirilmesi evresinin, tarihsel açıdan, görece daha kısa süreli olması sebebiyle, liberal devrimin komünist devrim karşısında bir reaksiyondan (hatta geç kalmış bir karşı-devrimden) ibaret olup olmadığı sorusunu sormak mümkün değil mi? Bir kere daha geçiş sözcüğünün çok-anlamlılığı ortaya çıkıyor; çünkü, komünizmdeki geçiş kavramı, (liberal tipte) demokratik geçiş kavramını tam anlamıyla karşılamaz. Ancak aynı zamanda bu kavramın sadece zıddı da değildir⁷.

Bununla birlikte bu iki geçiş kavramı arasındaki en temel farklılık, gerçekleştirilme biçimleriyle gerçekleştirilmeleri sırasındaki detayların sahip olduğu büyük önem olarak ortaya çıkmaktadır. Esasında, teorik ve tümüyle ideolojik açıdan, hedefleri aynı sözcükle, demokrasi sözcüğü ile tanımlanır; fakat uygulanmaları, sadece kavramlar düzeyinde değil, araçlar ve somut olaylar düzeyinde de farklılaşmaktadır. Söz konusu her ülkenin tarihsel bağlamı ile belirli verileri, bir bu kadar daha fazladan farklılık demektir. Her geçiş sürecini, bir önceki geçişe basit bir reaksiyon olarak görmek zordur. Aslında 90'larda Doğu Avrupa'da yaşanan demokratik geçiş, zaten 50'li yıllarda başka bir demokratik geçiş yaşamış olan toplumların bir diğer radikal dönüşümüdür. Gerçekte, kaç ülke varsa o kadar da dönüşüm söz konusudur ve uygulama biçimlerinin çeşitliliği, bu alanda tek bir model olmadığının kanıtıdır.

II. KAVRAMDAN UYGULAMAYA – ROMANYA DEMOKRATİKLEŞMESİ ÖRNEĞİ

Romanya demokratikleşmesinin, başlangıçta utangaç bir şekilde ve yalnızca gayriresmi olarak “Aralık 1989 olayları” olarak adlandırılırken, –onbeş yıl geçtikten sonra– Anayasanın birinci maddesinde kullanılan ifadeye, yani “Aralık 1989 devrimi”ne dönüşmesini anlatmak için, bu geçiş sürecinin hukuk alanında kullanımı zamanına gitmek yeterli olacaktır. 8 Aralık 1991 tarihli Romanya Anayasasının kabulü, ana-

⁷ N.Guilhot, “La science politique et la transition démocratique à l’Est”, *Multitudes*, <http://multitudes.samizdat.net/La-science-politique-et-la#nb8> (bağlantı tarihi 30 Temmuz 2011).

yasayı hazırlayanların büyük çoğunluğu tarafından⁸ Romanya'daki geçiş sürecinin devrimci evresinin vardığı sonuç ve Romanya demokrasisinin güçlendirilmesi aşamasının başlangıcı olarak kabul edildi⁹.

Esasında her demokratik geçiş süreci, siyasî düzenin eski kurallarının terk edilmesini gerektirir ve yeni aktörlerin ve yeni stratejilerin ortaya çıkmasına sebep olur; bir hükümet, serbest genel seçimlerin doğrudan sonucu olarak iktidara geldiğinde ve bu hükümet, -yeni demokrasinin doğurduğu- yasama, yürütme ve yargı erklerinin farklı hukukî odaklarla iktidarı paylaşmak zorunda kalmadığı bir kurumsal çerçeve dâhilinde yeni kamu politikaları üreteceği hâkim güce sahip olduğunda da tamamlandığı düşünülür¹⁰. Bununla birlikte, Romanya'nın durumunda, sınırı, siyasî kopuş aşamasıyla demokrasinin güçlendirilmesi aşaması arasındaki ilk serbest seçimler olan Mayıs 1990 seçimleri olarak belirlemek hatalı olabilir; çünkü, Romanya'da siyasî toplum paradigmasına ilişkin radikal dönüşüm, otoriter Nikolay Çavuşesku rejiminin devrilmesinden iki yıl sonra gerçekleşecek olan anayasanın kabulü öncesinde tam anlamıyla gerçekleşmemişti. Bu iki yılda pek çok olay yaşandı ve bir karşı-devrim tipindeki skandallarla noktalandı; bu olaylar, Romanya toplumunun geçiş kavramının bizzat kendisi olduğu düşüncesini yerleştirdi ve toplumsal, siyasî ve hukukî kurumların gelecekteki gelişimleri açısından belirleyici oldu. Bunun eksiksiz bir bilançosunu çıkarmaya çalışmak imkânsız olmasa bile çok zordur. Bununla birlikte, olayların gelişimine ilişkin kısaca değinilebilir.

Romanya'da demokrasiye geçişin ilk aşaması, genel olarak, Aralık 1989 et Aralık 1991 arasını kapsar; devrimci hareket, 1991 yılında güç

⁸ T.Drăganu, "Political Patterns and Realities in Constitutional Law " dans V.Popa & G.Duculescu, *The Legal Science. Realities and Perspectives*, Muntenia & Leda, Constanta/Propeller-Verlag, Berlin, 2001, p.183; I.Alexandrescu&S.Stoica, *România după 1989. Mică enciclopedie*, Meronia, Bucuresti, 2005; I.Vida, "Bătălia pentru Curtea Constituțională " dans *Despre constituție și constituționalism – liber amicorum Ioan Muraru*, Hamangiu, București, 2006, p.235, I.Muraru & S.Tănăsescu, *Drept constituțional*, ed.8, C.H.Beck, București, 2010.

⁹ Demokrasiye geçişin iki evresini ayırmak bakımından doktrinde görüş birliği vardır: "bir rejimden diğerine geçiş"i ifade eden *siyasî geçiş* ve en önemli mücadele alanı, geçiş sürecinde başlatılan demokratik sürecin görece istikrarlı gelişiminin sağlanması olan *demokrasinin güçlendirilmesi*.

¹⁰ Cf. J.J.Linz & A.Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, op.cit., p.8.

kaybetse de, bu dönem son derece verimli ve karışık bir dönemdir. Her ne kadar Romanya’da devrimin başlangıcı halen tartışma konusu olsa da (16-17 Aralık, Temeşvar veya 21-22 Aralık, Bükreş), Romanya’da demokrasiye geçişin bu ilk aşamasının sonu bugün oldukça açıktır. 20 Mayıs 1990 tarihinde düzenlenen seçimler, Romanya’daki geçişin ikinci evresinin başlangıç noktası kabul edilemez; çünkü, bu seçimlerin ardından, karşı-devrim görünümünde şiddetli itirazlar gelmiştir. Siyasî, kurumsal ve toplumsal düzlemde belirsizlik ve istikrarsızlık dönemine, ancak Anayasanın 8 Aralık 1991 tarihinde kabulüyle son nokta konulmuştur.

Böylece, Temeşvar’da 15-16-17 Aralık 1989’da diktatör Nikolay Çavuşesku ve onun rejimine yönelik heyecanlı gösteriler ve 21 Aralık 1989’da bu gösterilerin silahla bastırılması sonun başlangıcı olmuştu ve pek çok insan, televizyondan canlı olarak yayınlanan ilk devrimi halen hatırlamaktadır. 22 Aralık 1989’da çoktan kendilerine “devrimin doğuşu” diyen bir grup insan, Ulusal Kurtuluş Cephesi (UKC) olarak adlandırılan, devrimci gücün ilk kurumsal yapısını oluşturmak üzere girişimde bulunmuştur. Sonraki olayların çok hızlı cereyan etmesi (devlet başkanı ve karısının alelacele muhakeme edilmesi, devamında idama mahkum edilmeleri ve kararın derhal uygulanması), daha fazla kargaşaya neden olmuştur.

Devrimin başlaması, Aralık 1989 ile Cephenin siyasî partiye dönüştüğü Şubat 1990 arası dönemde devrimci iktidarın yasama organı olarak hareket eden Ulusal Kurtuluş Cephesi Konseyi’nin kurulmasına yol açtı. Aynı şekilde, Konsey tarafından kendi içinden ve seçim yöntemiyle değil, uzlaşma ile belirlenen Ulusal Kurtuluş Cephesi Konseyi Başkanı, devlet başkanı görevini yerine getiriyorken, UKC Konseyi Bürosu, yürütmeye ilişkin faaliyetlerin çoğunu gerçekleştiriyordu. Bu şekilde Romanya Devleti, halk örgütü ve uluslararası hukuk tüzel kişiliği olarak var olmaya devam etti; sadece büyük bir halk ayaklanması nedeniyle bu iktidar kurumları değiştirildi, yeni kurumlara meşruiyet sağlayan da sadece halkın onayıydı. Serbest ve elverişli koşullardaki ilk genel seçimlerin düzenlenmesi için, 1990 yılının Mayıs ayını beklemek gerekecekti.

Bununla birlikte, “her devrim, başarılı olmuş bir darbedir” diyen o meşhur sözdeki gibi; yeni iktidar da, ilkel bir yolla olsa da, bir kez kurumsallaştıktan sonra hemen eski siyasî rejimin hukukî ve ideolojik te-

mellerini yıkmaya girişti. Artık mevcut olmayan eski iktidar kurumları ve destekçi halk üzerinde hüküm süren genel özgürleşme hissiyatı, önemli sayıdaki kanunun yürürlükten kaldırılması ve bunların yerine -alelacele- birtakım genel hukukî standartlar getirilmesi, fakat bunun her zaman hukuk tekniği düzeyinde gerektiği gibi gerçekleştirilmemiş olması, devrimin kesinlikle geri döndürülemez olduğu kanaatini oluşturdu.

Siyasî düzlemde oldukça hareketli ve dört bir yanda ortaya çıkan gösterilerle dolu bir ortamda, ilk serbest seçimler, Aralık 1989 olaylarından sadece altı ay sonra yapıldı. 20 Mayıs 1990 seçimlerinin ardından yasama erki, eşit güçte iki meclisli (Senato ve Temsilciler Meclisi) bir parlamento şeklinde düzenlenirken, devlet başkanlığı görevi, doğrudan halk tarafından seçilen Romanya cumhurbaşkanına verildi. Bu parlamentonun birinci görevi, Romanya'daki yasal çerçevenin radikal dönüşümünü sürdürmektir ve iki meclisin bir arada yaptığı toplantılarda aynı zamanda kurucu meclis işlevini de yerine getiriyordu.

Doktrin ve ondan daha başarısız olan pratik, Aralık 1989 sonrasında, Romanya'daki devrimci dönemin sonunu işaret eden bir tarih belirlemeyi başaramadı. Romanya toplumunun tepeden tırnağa dönüşümünün siyasî, kurumsal, hukukî ve ekonomik düzeyde gerçekleşen radikal dönüşümlerle mükemmel bir uyum içinde olmadığı açıktır. Fakat toplumsal düzeyde rahatlama, serbest ve elverişli koşullarda, görece bir kurumsal istikrar ortamında düzenlenen ve yetkiye ilişkin sorular sorarak halka yeni rejimde gerçekten asıl karar merci olduğu hissini veren ilk referandum oylamasıyla beraber geldi.

Kurucu meclis çalışmalarına, Mayıs 1990 sonrasında ve 1991 yılı boyunca devam edildi. Yeni anayasa metni, 21 Kasım 1991 tarihinde Parlamento'nun toplanan meclisleri oturumunda oylandı; ancak metin, halkı bölen ve basit toplumsal meselelerden kaynaklanan bir çatışma çıkarmaya adaydı. Aslında, kuruluşundan 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar Romanya devleti, maruz kaldığı tüm devrimlerden ve geçiş süreçlerinden oldukça az etkilenecek çıkmıştı. Fakat tarihî bakımdan yönetim biçimi oldukça dayanıklıydı ve monarşi geleneği çok eski zamanlara kadar uzanıyordu. Cumhuriyet, komünist devrimin yürüttüğü ve daha sadece 10 Aralık 1947'de hukuken kabul edilmiş çok yeni bir "kazanım"dı. Böylece, komünizmle cumhuriyet arasında çok hızlı bir bağ kuruldu; kimi tarihçilerin ve çeşitli kanaat önderlerinin ileri sürdüğü

savrlara karşı oldukça duyarlı olan halk, daha önce gerçekleştirilmiş radikal dönüşümlerden başka, yeni bir siyasî değişimin yükünü sırtlanmaya oldukça hevesli görünüyordu. Oysaki kurucu meclis tarafından oylan anayasa metni, devlet başkanlığı makamına, başkanlık sistemi biçimi altında, General de Gaulle'ün 1958 Fransız Anayasasında kendine biçtiği ayrıcalıklı konumu aratmayan ayrıcalıklı bir konum veriyordu. Bir toplumsal parçalanma ufukta görünmeye başlamışken, anayasa referandumu çözümlü en itibarlı çıkış yolunu sunmuştu.

Kurucu meclisin seçimi ve sonraki anayasa üzerine tartışmaların başlamasıyla birlikte, son metnin referanduma sunulmasına karar verildi. Bir metin hazırlamış olan altı (Parlamento üyesi olmayan) hukukçu uzmandan oluşan komisyon, öncelikle siyasîlere, gelecekteki düzenlemenin temeli olarak kabul edilen birtakım “tezler” sundular; bu tezler kurucu meclis tarafından onaylandı ve anayasanın zorunlu çerçevesini oluşturdu. Bu tezler arasında doğrudan meşruiyetle donatılmış devlet başkanı tezi pek çok tartışmanın konusu oldu; çünkü, komünist dönem serüveni, Romanya halkını, zayıf devlet yetkilileri karşısında güçlü bir başkanın tehlikelerine karşı uyanık tutuyordu. Buna rağmen, kurucu meclis üyeleri, teknik komisyonun sunduğu teklifi onaylamıştı ve proje metni bir Romanya Başkanından bahsetmekteydi. Halkın bir oldubittiyile sahte parlamento seçimlerinin karşısında durması ihtimalini önlemek ve ayrıca kurumsal yapıyı dengelemek amacıyla 1991'in kurucu iktidarı, benzer meşruiyetlere sahip bir parlamento ve bir başkan ortaya koymak istiyordu. Anayasayı kaleme alanlardan birinin ifade ettiği gibi, “yarı başkanlık” denilen siyasî sistem “totalitarizme neden olmak için değil, tam aksi sebepten” seçilmişti¹¹.

Buna rağmen kurucu meclis üyelerinin bir bölümü, devlet başkanının doğrudan meşruiyeti olmasını, kendi yetkileri hatta kendi meşruiyetleri bakımından olası bir tehdit olarak görüyordu. Anayasa projesinde, başkana ilişkin metinler Fransız modelinden büyük oranda esinlendiğinden, kurucu meclisteki tartışmalar sırasında, farklı bir eğilim kendini gösterdi. Parlamento üyeleri, siyasî hayatta parlamentonun kendini gösterebilmesi için, devlet başkanının yetkilerini mümkün olduğu kadar azaltmaya çalıştılar. Böylelikle iktidarın devlet başkanı figüründe

¹¹ F.B.Vasilescu, dans ***, *Geneza Constituției României 1991 (Les travaux de l'Assemblée Constituante)*, Monitorul Oficial, București, 1998, p.511.

kişiselleşmesi, bu figürü öteki devlet yetkililerine daha fazla bağımlı hale getiren sınırlar dâhilinde kalacaktı. Zaten Romanya Başkanına atfedilen bütün sıfatlar, hararetli tartışmaların konusu oldu ve tartışmalardan çıkan genel düşünce, önemli belirleyici yetkileri olan güçlü bir kurumdan ziyade, *aracı* ve *düzenleyici* rolü olan bir başkanlık makamıydı¹². Parlamentodaki bu sert tartışmaya, daha önce hiç olmadığı kadar birleşmiş görünen halkın tartışması da eklendi.

Anayasa referandumu zorunlu olduğundan, devlet yönetiminin şekli hakkındaki zorlu sorunun da aynı halk oylaması yoluyla halledilmesine karar verildi. Küçük çaplı bir kamuoyu araştırmasına göre; halk soruyu olumlu cevapladığında üstü kapalı olarak cumhuriyetçi yönetim biçimini de onaylamış oluyordu; cevaplar çoğunlukla olumsuz olduğundaysa bu, yönetim biçimi ve anayasanın ikisinin birden reddedileceği şeklinde yorumlanıyordu. Böylece 8 Aralık 1991 tarihinde düzenlenen referandum sırasında halktan şu soruya cevap vermesi istendi: “Kurucu Meclis’in 21 Kasım 1991 tarihinde kabul ettiği Romanya Anayasasını onaylıyor musunuz?”. 22 milyondan fazla nüfusun yaklaşık 11 milyonu referanduma katıldı ve 8,5 milyon kişi olumlu cevap verdi.

Tartışmasız ve halkın tamamı tarafından tümüyle benimsenmiş bir referandum oylamasının ardından gelen toplumsal barış, belki de devrimci belirsizlik aşamasının o anda sona erdiğinin ve demokrasinin güçlendirilmesi evresinin gerçek anlamda başlayabileceğinin en önemli kanıtıdır. 20 yıl sonra bugün Romanya’da demokratikleşme halen tamamlanmadı. Bugün siyasî ve kurumsal düzlemde belli bir istikrardan bahsedilebilse de, geçiş sürecinin sonucu, eylem ve kamusal alanın yönetimi düzeyleriyle bu alana müdahil olan aktörlerin sayısındaki artış olmuştur. Hukuki düzlemde, ortak müktesebatı tamamlama gerekliliği ile katmerlenen norm enflasyonu, yasal çerçevenin temellerinin esaslı dönüşümünün belirtisi olarak ortaya çıkmıştır. Ekonomik geçiş ise, bugün dahi, zor ve uzun soluklu bir süreç olarak görünmektedir. Fakat radikal dönüşümün devrimci aşaması kesin olarak sona ermiştir ve Aralık 1989 olaylarının ortaya çıkardığı bu toplumsal sarsıntıdan doğan anayasanın bugün bile sabırla uygulanması, Romanya’da demokrasiye geçişin yadsınamaz ifadesi olmaktadır.

¹² S.Tănăsescu, “The President of Romania or the slippery slope of a political regime”, *EUConst* n°1/2008, p.64.

III. UYGULAMADAN HUKUKA – DEMOKRATİKLEŞME VE ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ

Bir ülkenin demokratikleşmesindeki her yeni aşama tamamlanırken, devletin kurumsal, siyasî ve hukukî çerçevesinin revizyonu muhakkak gerekli midir? Her ne kadar hükümetin teklifi üzerine Romanya Başkanı¹³ tarafından Parlamento'ya gönderilen anayasa değişikliğine ilişkin son girişime yüzeysel olarak baktığımızda tam aksi gibi görünüyorsa da, Romanya örneği aslında bu türden bir durum olarak görünmemektedir. Bunun yanında hükümet öncülüğündeki anayasaya ilişkin yasa teklifinde sunulan gerekçede açıklandığı üzere, “tüm zayıf noktalarına rağmen 1991 Anayasası, demokratik gelişim için gerekli kurumsal desteği sağlamış [...] ve demokratikleşme hedefine kesin biçimde faydalı olmuştur.”¹⁴ O halde, anayasa neden değiştirilmeli? Aynı gerekçe bir açıklama getirmektedir: 2003 değişikliği ile gerçekleştirilen kamu kurumlarının kendi aralarındaki ve devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi, “devletin işleyişine ilişkin kurumsal mekanizmaya zarar veren düzenlemeleri de beraberinde getirdi. Söz gelimi, Parlamento'nun iki meclisli yapısının, bu meclislerin niteliklerinin sadece biçimsel yönden ayrılığı yoluyla korunması veya kurumsal ilişkilerin karmaşıklığı, bu son yıllarda anayasanın bazı normlarının uygulama düzeyinde yetersizliğini ortaya koyan unsurlardan sadece ikisidir.” Sonuçta, yazımdan kaynaklanan bu yetersizlikler, Romanya Anayasasının kabul edildiği döneme özgü koşulların bir sonucu olarak açıklanabilse de, yirmi yıl sonra bunları düzeltmek faydalı, hatta gereklidir.

Bununla birlikte, demokrasiye geçişin güçlendirilmesi evresi, bu geçişin başlarında anayasada açıklanan programın, mümkün olduğunca eksiksiz biçimde gerçekleştirilmesini gerektirir. Romanya'da bunun sorunsuz olarak gerçekleştirilemeyeceği açıktır, günümüzün siyasî aktörlerinin çoğu, zorlukların asıl kaynağının, anayasanın sunduğu biçimsel normlardan veya kurumsal çözümlerden ziyade, bunların doğru biçimde

¹³ Le texte du projet de révision constitutionnelle de 2011 est accessible sur http://www.presidency.ro/static/Proiect_Lege_de_Revizuire_a_Constitutiei_Romaniei-1iunie2011.pdf

¹⁴ L'exposé des motifs du projet de la loi constitutionnelle de 2011 est accessible sur http://www.presidency.ro/static/Proiect_Revizuire_Constitutie.pdf

gözetilmediği ve bunlara uyulmadığı konusunda hemfikir.¹⁵ Bu, Romanya Anayasasının birleştirici işlevinin sembolik değeri ve etkisini ortaya koymaktadır; ancak normatif etkililiğini çürütmektedir. Bununla birlikte bu tespit, mevcut toplumsal/kurumsal gerçeklikle anayasanın soyut normatifliği arasında bağıntı olmadığına dair nesnel bulguya dikkat çeken farklı bir bakış açısından da anlaşılabilir. *Contra legem* (yasa dışı) bir anayasal pratiğin olası tehlikeleri karşısında Romanya'daki entelektüeller, bu ikinci yorumu tercih etmiştir ve Avrupa'yla bütünleşmenin sunduğu fırsattan istifade ederek normun olgusal gerçekliğe uyarlanması yönünde bir tepki doğmuştur.

Esasında daha önce 2003 yılında Avrupa Birliği genişlemesi bağlamında, 1991 yılında kabul edilen anayasanın yenilenmesi gerektiğine ilişkin savlar temelinde anayasa değiştirilmiştir¹⁶. Bu değişikliğin hedefleri, üç kategoriye ayrılabilir: temel hakların hukukî boyutta daha etkin korunması, özellikle yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkilerde gözlenen birtakım işlevsizliklerin ortadan kaldırılması yoluyla siyasetin en üst düzeyindeki karar alma süreçlerinin iyileştirilmesi ve kurumsal ve normatif çerçevenin, Romanya'nın Avrupa Birliği'ne katılımı için yerine getirilmesi gerekenlere uydurulması.¹⁷

Gerçekte, Romanya'nın NATO'ya ve AB'ye katılımına ilişkin iki yeni anayasa maddesinin eklenmesiyle temel haklara ilişkin bazı hükümlerin yazımına yapılan makyajı bir kenara bırakırsak, siyasî karar alma süreçleri için beklenen kusursuzluk yerine getirilebilmiş değildir. Uygulamada, devlet erkleri (özellikle yasama ve yürütme erkleri) arasındaki ilişkiler, sürekli olarak kötüye gitmiştir; hatta öyle ki, 2011 yılında tasarlanan anayasa değişikliği, özellikle, bugün devlet içindeki kurumsal ilişkiler üzerinde olumsuz bir etkisi olduğu kabul edilen bu

¹⁵ Romanya'nın siyasî rejimine ilişkin ve (diğerlerinin yanında) Romanya'nın eski başkanları ve başbakanları ile yapılan görüşmeleri barındıran bir doktora araştırması, bir hukukî standart olarak anayasaya ilişkin oldukça olumlu bir görünüm ve Romanya'daki siyasî sınıfın anayasa gerçekten uyduğuna yönelik oldukça olumsuz bir görünüm sunmaktadır (Cf. B.Dima, hazırlanma aşamasındaki tez, yazarla birlikte yazıldı.)

¹⁶ L'exposé des motifs du projet de la loi constitutionnelle de 2003 est accessible sur <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=333>

¹⁷ La version en français du projet de révision constitutionnelle de 2003 est accessible sur http://www.cdep.ro/pdfs/reviz_constitutie_fr.pdf, alors que la traduction (non-officielle) en français du texte de la Constitution suite à la révision de 2003 est accessible sur <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339&idl=3>

noktayı gerekçe göstermiştir. Bu tespitin akla getireceği iki olası sonuç olabilir: 1991 Anayasası tarafından başlangıçta öne çıkarılan çözümlere geri dönmek amaçlı bir anayasa değişikliği veya Anayasayı, Romanya'nın ulaştığı demokratikleşme aşamasıyla aynı düzeye getirmek amacıyla güncellemek. İkinci çözüm baskın görünmektedir, ancak ileri sürülen sebepler yüzünden değil.

Gerçekten de 2011 değişikliğinin gerekçesinden anlaşıldığı üzere, ele alınan anayasa değişikliğinin temel amacı, Anayasanın Romanya Başkanının girişimiyle düzenlenen danışma nitelikli referandum sonuçlarıyla olduğu kadar, Romanyalı seçmenlerin, parlamenter sayısı bakımından daha küçük bir yasama meclisine (oyların %83,31'i) ve mümkünse tek meclisli bir parlamentoya (oyların %72,31'i) ilişkin tercihlerini ortaya koyan Avrupa Parlamentosu seçimlerinin (22 Kasım 2009) sonuçlarıyla da uyumlulaştırılmasıdır.¹⁸ Dolayısıyla söz konusu olan, ülkenin demokratikleşmesinde varılan yeni bir aşamayı belirlemek için gerekli bir anayasa değişikliği değil, demokratik istişarenin dayattığı bir değişikliklerdir.

Bununla birlikte, bazen “iyinin tersi daha iyidir” sözünü kanıtlayan 2011'deki anayasa değişikliği projesi, devlet ve birey arasındaki ilişkilerin, komünizm sonrası Romanya'sının bazı demokratik kazanımlarını, özellikle, Anayasa Mahkemesinin yardımıyla temel hakların hukukî korumasına ilişkin güvenceleri tekrar gündeme getirecek biçimde yeniden düzenlenmesini öngörmektedir.¹⁹ Böylelikle, yürürlükteki Romanya

¹⁸ Merkezî Seçim Bürosuna göre, bu halk oylamasında katılım, 18.293.277 seçmen üzerinden 9.320.240 kişi oldu; oy kullanma hakkına sahip vatandaşların %50,95'ini, yani referandumun geçerli kabul edilmesi için öngörülen yasal barajın (oy kullanma hakkına sahip vatandaşların mutlak çoğunluğu) aşıldığını ifade ediyordu.

¹⁹ Anayasa Mahkemesi, Romanya Anayasasının değiştirilmesine ilişkin yasa tasarısı hakkındaki 799/2011 sayılı kararında (http://www.ccr.ro/decisions/pdf/ro/2011/D0799_11.pdf), farklı görüşleri benimsedi ve sonunda şu konulardaki hükümleri iptal etti: özel mülkiyet kazanımının yasal niteliğine dair karinenin kaldırılması; milletvekili dokunulmazlığı alanının daraltılması; hükümet üyelerine cezaî sorumluluk getirilmesi; mahkemelerin, yürütmenin vergi ve bütçe politikalarının yasaya uygunluğunu denetleme yetkisinin sınırlandırılması ve Hâkimler Yüksek Konseyi'nin yapısının, sivil toplumun temsiline daha fazla yer verecek şekilde yeniden düzenlenmesi. Ancak Mahkeme, “mevcut gözaltı süresi uygulamasında ortaya çıkan pek çok sorunla birlikte cezaî kovuşturma organlarının toplumun ortak çıkarlarının gerçekleştirilmesinin sağlanması çabalarına yönelik faaliyetleri üzerindeki direkt sonuçlarını da göz önüne alarak” gözaltı süresinin uzatılmasının anayasal olduğu ifade etti.

Anayasasının 23. maddesi, bireysel özgürlüğün ve kişi güvenliğinin ihlal edilemezliği ilkesini öngörmekte ve bunların cezaî alanda sınırlandırılması için adlî nitelikte önlemler gerektirmektedir. Gözaltında bulunduranlar açısından 23. maddenin 3. fıkrası, gözaltı süresinin “24 saati aşamayacağını” açıkça belirtir. Anayasa değişikliği projesi, şu şekilde yazılmış olan hükmün değiştirilmesini gerektirir: “Gözaltı süresi, 48 saati aşamaz”. Romanya Anayasasının 152. maddesinde bir “süreklilik hükmü” bulunur; bu hüküm, diğer hükümlerle beraber, bir anayasa değişikliğinin, sadece “vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin ve bunlara yönelik korumanın ortadan kaldırılması halinde” mümkün olabileceğini belirtir. 1991 Anayasasının yazılışı sürecine katılan altı uzmandan biri, yani temel haklara ilişkin bölümü yazmakla görevli uzman, 23. madde için önerilen değişikliğin, anayasa değişikliği için gerekli maddî sınırlarla bu alandaki doktrini ve özellikle temel hakların etkin korumasına ilişkin güncel teorik gelişmeleri gözetmediğine dikkati çekmiş ve Anayasa Mahkemesini hukukî analogilere dayanarak Anayasaya böyle bir hile karıştırılmasına izin verdiği için eleştirmiştir²⁰. Şu anda anayasa değişikliği projesi Parlamento’ya gönderilmiştir; ancak henüz gündeme gelmemiştir.

Bu örnek, arzulanan demokratik güçlenme ile kapsamı bakımından küçük ve hedefleri bakımından sınırlı olduğu ifade edilen ancak tasarlanan geçiş süreci bakımından zamansız bir anayasa değişikliği arasında kimi zaman ortaya çıkan tutarsızlığı açıklayıcı olabilir. Yine her demokrasiye geçiş sürecinin biricik olduğunun ve sözcükler ve kavramlar arasındaki yolların uygulamadan geçtiğinin ifadesidir.

KAYNAKÇA

A.Lijphart & C.H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies. Eastern, Europe and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1996.

C.Gouaud, “ Recherches sur le phénomène de transition démocratique ”, *RDP* n°1/1991.

²⁰ I.Muraru, „Quelques aspects constitutionnels concernant la garde à vue et résultant de la décision n°799/2011 de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie ”, *AUBD* n°3/2011, p.373.

I.Alexandrescu&S.Stoica, *România după 1989. Mică enciclopedie*, Meronia, Bucuresti, 2005.

I.Muraru & S.Tănăsescu, *Drept constituțional*, ed.8, C.H.Beck, București, 2010.

I.Muraru, “Quelques aspects constitutionnels concernant la garde à vue et résultant de la décision n°799/2011 de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie”, *AUBD n°3/2011*.

I.Vida, “Bătălia pentru Curtea Constituțională ” in *Despre constituție și constituționalism – liber amicorum Ioan Muraru*, Hamangiu, București, 2006.

J.J.Linz & A.Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*.

Joseph le Maistre, *Considérations sur la France*, Editions Complexe, Paris, 2006.

S.Tănăsescu, “The President of Romania or the slippery slope of a political regime”, *EUConst n°1/2008*.

Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

T.Drăganu, “Political Patterns and Realities in Constitutional Law ” in V.Popa & G.Duculescu, *The Legal Science. Realities and Perspectives*, Muntenia & Leda, Constanta/Propeller-Verlag, Berlin, 2001.

V. Bunce, “Should Transitologists Be Grounded? ” in *Slavic Review* no. 1/1995 (vol. 54. - Spring).

L'ELABORATION DE LA CONSTITUTION DANS LE PROCESSUS DE LA DÉMOCRATISATION

Professeur Elena-Simina Tanasescu

Université de Bucarest

RESUME

L'élaboration d'une Constitution peut avoir la signification d'une rupture avec le passé et un départ *ex novo*, ou bien elle peut se placer dans un cadre continuellement aménagé afin d'accommoder l'objectif final du renouvellement constitutionnel. Le terme démocratisation aussi peut s'avérer équivoque, dans la mesure où il peut renvoyer soit à un renforcement d'une démocratie déjà existante, soit à un véritable passage d'un régime autoritaire à un régime démocratique. Cette contribution se propose de faire une brève présentation des principales étapes de la transition roumaine vers la démocratie constitutionnelle, et de finir par un rapide survol de l'actuel processus de révision de la Constitution.

Mot-clefs: Transition, démocratisation, révolution, transitologie, Constitution, assemblée constituante, référendum, révision constitutionnelle

ABSTRACT

The elaboration of a Constitution may be a break with the past and a new start, or it may be placed within a continuously moving framework thus accommodating the final objective of a constitutional renewal. Democratisation may also be a vague concept to the extent where it may refer to the reinforcement of an already existing democracy or to the passage between an authoritarian regime and a democratic one. This paper modestly intends to present the main stages of the Romanian transition towards a constitutional democracy and to end up with a brief sketch of the currently pending revision of the Constitution.

Keywords : *Transition, démocratisation, révolution, transitologie, Constitution, constituant power, referendum, constitutional revision*

L'histoire nous surprend toujours: elle a surpris en Amérique Latine ou en Espagne, elle a pris à court l'Europe de l'Est et, encore une fois, elle nous surprend avec les événements qui se sont produits au début de l'année 2011 dans les pays arabes et le Moyen Orient. Le puzzle de personnes, événements et dates que constitue l'histoire ne cesse d'inventer des nouvelles possibilités de combinaison de tous ces éléments, sans qu'on puisse en déceler un quelconque déterminisme ou modèle. Car chaque transition démocratique¹ est unique, bien qu'elle puisse faire un clin d'œil aux situations semblables produites ailleurs ou dans d'autres temps. Toutefois, puisque le langage suppose une certaine standardisation de la forme de communication de la pensée, qu'il nous soit permis de commencer cette présentation par quelques interrogations de nature plus générale et conceptuelle, afin de continuer avec une très synthétique présentation des principales étapes de la transition roumaine vers la démocratie, sans qu'on puisse véritablement surprendre tous les détails ou fournir une analyse approfondie de toutes ses conséquences, et de finir par un rapide survol de l'actuel processus de révision de la Constitution.

I. DU MOT AU CONCEPT – QU'EST-CE QUE LA DÉMOCRATISATION?

Un bon début serait de se questionner sur les termes employés, car démocratisation renvoie à un processus, à une transition d'une étape à une autre. En effet, dans les sciences politiques, juridiques, et économi-

¹ Le *magnum opus* généralement cité jusqu'à nos jours sur ce qui allait être nommé la "transitologie" reste celui intitulé *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996) et il appartient à J.J.Linz & A.Stepan. Nonobstant sa réputation ainsi que celle de ses deux auteurs, il n'a pas toujours été reçu avec la plus profonde admiration, notamment dans l'Est de l'Europe. Voir <http://www.ce-review.org/00/10/tokes10.html> (consulté le 25 juillet 2011)

ques contemporaines la « transitologie » est devenu le label des études, notamment comparées, portant sur les changements de régime produits dans certains pays.² Généralement il s'agit du passage d'un régime autoritaire à un régime démocratique, mais le terme a vocation à une utilisation plus large; dans ce sens, il suffit de se rappeler le vocabulaire consacré par les régimes communistes de l'Europe de l'Est pour désigner le processus d'instauration de la démocratie populaire dite socialiste ou encore le langage néolibéral concernant la transformation d'une économie planifiée dans une économie de marché. Rien n'est plus flou que le mot 'transition'.

Est-il alors préférable de parler non pas de transition, mais simplement de la démocratisation ? Ce terme aussi peut s'avérer équivoque, dans la mesure où il peut renvoyer soit à un renforcement d'une démocratie déjà existante (et alors il faudrait s'interroger sur la distinction entre des différents niveaux de démocratie), soit à un véritable passage d'un régime autoritaire à un régime démocratique.

Serait-il mieux de composer avec les deux mots ? 'Transition démocratique' est le vocable qui a été utilisé pour la première fois dans le contexte espagnol pour désigner le passage du régime autoritaire du général Franco à un régime politique souhaité démocratique. Il s'est par la suite généralisé avec les événements produits en Amérique latine, puis en Europe de l'Est dans les années '90, bien que dans ce dernier cas on a -parfois- préféré employer seulement le mot 'transition' tellement le phénomène était plus complexe. Mais le vocable 'transition démocratique' réunit deux mots qui ont du poids; 'transition' rappelle un parcours entre un point de départ (qui est peut être mieux connu car présent dans la société au moment où la transition commence) et un point d'arrivée (beaucoup plus difficilement discernable car il reste « une cible en mouvement »); 'démocratique' peut désigner en égale mesure le but final de cette transition ou une caractéristique, un trait du processus de transition. Cette esquisse d'analyse ouvre des nouvelles hypothèses de travail, car si la démocratie est le but final de la transition, toutes les questions relatives à sa définition (re)surgissent, alors que si le processus de transition

² La "transitologie" est désormais une étiquette quasi-scientifique et soumise à des critiques dans la mesure où elle se projette en tant qu'essai d'explication de la démocratisation dans une large variété des contextes qui ne sont pas facilement comparables ou assimilables.

est qualifié de démocratique, à la difficulté précédente se rajoute l'ambiguïté du terme 'démocratisation'. En effet, employer le terme démocratisation ramène inévitablement à la question de savoir si la démocratie peut être considérée comme un but ou comme un moyen.

La notion de 'transition démocratique' a fait l'objet de longs débats, et a été même vigoureusement contestée surtout pour son finalisme qui néglige l'incertitude et la potentielle réversibilité des processus de démocratisation. Récemment, elle est de plus en plus remise en question et remplacée par la notion de 'réforme', qui renvoie plus aux problèmes de changement systémique, de gestion économique et de "good governance". Dans une approche pratique et fonctionnelle, et sans entrer dans tous ces débats, la transition démocratique renvoie à une période ambiguë, de changement de régime politique où la norme démocratique tend à s'imposer comme critère de légitimation et oriente les perceptions et les comportements de la majorité des acteurs. Elle reste foncièrement une gestion considérée satisfaisante -par le peuple- et habile -par tous les autres acteurs impliqués (nouveaux représentants du pouvoir) ou concernés (communauté internationale)- d'un ensemble complexe de problèmes théoriques et pratiques inhérents à la réalité et propres à chaque situation historique. De ce point de vue, il n'y a pas car il ne peut pas y avoir une recette universelle pour les transitions démocratiques.³

La doctrine de la 'transitologie' analyse des éléments nécessaires *a priori* ou *a posteriori* pour qu'une transition démocratique soit estimée comme plus ou moins réussie.⁴ Parmi les éléments *a priori* on énumère le plus souvent la culture politique, le niveau de développement économique ou l'existence d'une société civile active. Parmi les éléments *a posteriori* on distingue entre les formes du gouvernement (la république étant considérée plus apte à favoriser la démocratie que la monarchie) et système électoral ou régime politique plus aptes à favoriser la consolidation de la démocratie une fois qu'elle serait installée (le régime parle-

³ C.Gouaud, " Recherches sur le phénomène de transition démocratique ", RDP n°1/1991, p.37.

⁴ A.Lijphart & C.H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies. Eastern, Europe and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1996, V. Bunce, "Should Transitologists Be Grounded?" dans *Slavic Review* no. 1/1995 (vol. 54. - Spring), p. 111, Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

mentaire induirait des démocraties plus stables que le présidentielisme qui favorise la concentration du pouvoir et les conflits). Les événements produits en Europe de l'Est dans les années '90 ont beaucoup relativisé les propos tenus par la transitologie, car la diversité des éléments *a priori* et le grand écart entre les éléments *a posteriori* qu'on a pu constater sur le terrain ont pu déterminer des interrogations légitimes sur les théories déjà élaborées.

Toujours la doctrine distingue entre deux phases de la transition démocratique: le *passage* d'un régime à l'autre et la consolidation de la démocratie ainsi instaurée. La première phase peut se concrétiser dans un passage réalisé en douceur (selon ce qu'à l'Est de l'Europe on a pris l'habitude de désigner par 'révolution de velours' ou encore 'transition négociée') ou dans un passage plus violent (voir la révolution roumaine de décembre 1989 ou encore celles égyptienne ou tunisienne du printemps 2011). Quoi qu'il en soit, cette première étape est toujours suivie par une autre, plus longue, car chargée de toute autre signification: le changement une fois accompli, la démocratie nécessite durer dans le temps afin de se révéler entièrement; la *consolidation* de la démocratie nécessite, généralement, un temps plus long et peut, parfois, être marquée par l'adoption ou la révision de la loi fondamentale.

A l'époque des grandes révolutions, une figure plutôt réputée pour ses positions fortement anti-illuministes et antirévolutionnaires comme Joseph le Maistre pouvait faire la différence entre les contre-révolutions et le contraire des révolutions.⁵ Son expérience personnelle justifiait sa méfiance dans les révolutions qui entraînaient des contre-révolutions comme la Terreur ou le Jacobinisme et lui permettait d'entretenir la conviction (depuis réduite dans une parole de sagesse un peu cynique) que 'les révolutions font perdre du temps'. A ses yeux, le contraire des révolutions - l'équivalent contemporain des transitions négociées - restait une voie bien meilleure pour accomplir un passage en douceur d'un régime politique à un autre par le bon sens et la sagesse de la classe politique même, qui est parfaitement capable de s'auto réformer car en cela elle manifeste ses capacités d'élite et de direction de la société.

⁵ Joseph le Maistre, *Considérations sur la France*, Editions Complexe, Paris, 2006, chapitres IX-X: "La contre-révolution ne sera point une révolution contraire, mais le contraire de la révolution".

Cela ne peut pas être rappelé sans lui contreposer la réalité des évènements du début des années '90 en Europe de l'Est et du printemps 2011 dans nombre des pays arabes. Si la Pologne a choisit la voie de la transition longuement négociée et semble aujourd'hui avoir réussi son pari, la démocratisation de la Hongrie a suivi le même mode de fonctionnement jusqu'à la révision totale de sa Constitution du 18 avril 2011 qui semble illustrer quelques difficultés, alors que la Tchécoslovaquie s'est fait connaître par sa « révolution de velours », qui a permis aux participants l'anecdote des pancartes illustrant 89 en tant que 68 renversé, là où en Roumanie ou en Bulgarie il y a eu des véritables frasques. Ce qu'on a généralement nommé « les révolutions des années '90 en Europe de l'Est » offrent autant des exemples contrastés des différents types de révolutions tant celles réputées pour pacifiques peuvent aboutir à des résultats contrastants, alors que certains changements brutaux peuvent s'avérer porteurs de véritables fruits. En effet, les révolutions « de velours » peuvent soit, doucement et dans le temps, aboutir à un régime politique démocratique tout en gardant la même Constitution (Pologne ou Hongrie avant la révision totale de sa Constitution), soit aboutir à un régime politique autoritaire avec le respect des règles formelles de la démocratie (le régime nazi en reste le meilleur exemple à ce jour). En même temps, les révolutions brutales peuvent avoir comme point final l'adoption d'une nouvelle Constitution pour marquer le début de la phase de consolidation démocratique ou peuvent se prolonger même au-delà de cette limite pour déboucher soit sur l'anarchie, soit sur la « révolution permanente »⁶.

Dans ce contexte, l'élaboration de la Constitution peut avoir la signification d'une rupture avec le passé et constituer un point de départ pour un chantier politique, institutionnel et juridique ex novo, ou bien elle peut se placer dans un cadre continuellement aménagé afin d'accommoder l'objectif final. Le problème avec cette deuxième approche - assez visible

⁶ Vocabulaire chère à certains idéologues communiste tels que K.Marx qui parlait de "la révolution en permanence" dans son Adresse du Comité Central à la Ligue des Communistes (<http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http://marxists.org/francais/marx/works/1850/03/18500300.htm&title=Adresse%20du%20Comit%C3%A9%20Central%20C3%A0%20la%20Ligue%20des%20communistes>, consulté le 1^{er} novembre 2011) ou L.Trotsky dans son célèbre ouvrage La révolution permanente (<http://www.marxists.org/francais/trotsky/livres/revperm/rp01.html>, consulté le 1^{er} novembre 2011).

notamment dans l'exemple hongrois cité plus haut - consiste dans le fait qu'il est difficile de connaître le point final d'une révolution dite « de velours »: quand est-elle accomplie ? Quand a-t-elle atteint son but ? Et quand risque-t-elle de se transformer dans son contraire ?

Et toujours sur le tandem révolution - contrerévolution le cas des pays de l'Europe de l'Est est assez intéressant sur un autre plan aussi, car il ne faut pas oublier que ces Etats étaient déjà passés par un autre processus de transition, également baptisée 'démocratique'. En effet, la construction du communisme avait commencé aussi par une rupture violente avec le passé, continuée par une étape de consolidation de la démocratie populaire qui n'a été limitée dans le temps que par une nouvelle révolution et consolidation de la démocratie, cette fois-ci libérale. Etant donnée la relative brièveté - sur l'échelle de l'histoire - de la phase de consolidation de la démocratie populaire, ne serait-il légitime de se poser la question de savoir si la révolution libérale n'a été autre qu'une réaction (voire contrerévolution tardive) par rapport à celle communiste ? C'est souligner encore une fois le poli-sémantisme du mot transition, car le concept de transition au communisme ne recouvre pas entièrement le concept de transition démocratique (de type libéral), mais, en même temps, il ne constitue pas non plus son contraire simple.⁷

Toutefois, ce qui diffère fondamentalement entre ces deux transitions reste la manière dont ils sont accomplis et le poids considérable que détiennent les détails de leur réalisation. En effet, sur un plan théorique et purement idéologique, leur finalité se définit par le même mot, la démocratie, mais leur mise en pratique diffère non seulement au niveau des concepts, mais aussi des instruments et des faits concrets. Le contexte historique et les données particulières de chaque pays concerné en constituent autant des différences additionnelles. Il serait difficile de concevoir toute transition comme une simple réaction par rapport à celle précédente. La transition démocratique des années '90 en Europe de l'Est est simplement une autre transformation radicale des sociétés qui avaient déjà connu une autre transition démocratique dans les années '50. En réalité, il s'agit d'autant de transformations que des pays, et la

⁷ N.Guilhot, "La science politique et la transition démocratique à l'Est ", *Multitudes*, <http://multitudes.samizdat.net/La-science-politique-et-la#nb8> (consulté le 30 juillet 2011)

diversité des modalités de réalisation reste la preuve qu'il n'y pas de modèle en la matière.

II. DU CONCEPT AU CAS PRATIQUE – L'EXEMPLE DE LA DEMOCRATISATION ROUMAINE

Pour témoigner de la démocratisation roumaine après ce que au début on a pudiquement appelé et seulement d'une manière informelle « les événements de décembre 1989 » pour arriver -quinze ans plus tard- à la formulé actuellement consacrée dans l'article premier de la Constitution, à savoir « la révolution de décembre 1989 », il serait suffisant de s'arrêter au moment de la consécration juridique de cette transition. L'adoption de la Constitution roumaine du 8 décembre 1991 est considérée par la grande majorité des auteurs⁸ comme l'aboutissement de la phase révolutionnaire de la transition roumaine et le début de l'étape de sa consolidation démocratique.⁹

En réalité, toute transition démocratique entraîne l'abandon des anciennes règles du jeu politique, et suscite l'apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles stratégies, et on estime qu'elle est complète lorsqu'un gouvernement arrive au pouvoir comme résultat direct du suffrage libre et populaire, et que ce gouvernement dispose d'un pouvoir souverain pour générer de nouvelles politiques publiques dans un cadre institutionnel qui fait que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire - nés de la nouvelles démocratie - n'ont pas à partager le pouvoir avec d'autres corps de droit.¹⁰ Toutefois, pour le cas de la Roumanie, placer la frontière entre l'étape de la rupture politique et celle de la consolidation

⁸ T.Drăganu, "Political Patterns and Realities in Constitutional Law " dans V.Popa & G.Duculescu, *The Legal Science. Realities and Perspectives*, Muntenia & Leda, Constanta/Propeller-Verlag, Berlin, 2001, p.183; I.Alexandrescu&S.Stoica, *România după 1989. Mică enciclopedie*, Meronia, București, 2005; I.Vida, "Bătălia pentru Curtea Constituțională " dans *Despre constituție și constituționalism – liber amicorum Ioan Muraru*, Hamangiu, București, 2006, p.235, I.Muraru & S.Tănăsescu, *Drept constituțional*, ed.8, C.H.Beck, București, 2010.

⁹ La doctrine s'accorde pour distinguer deux phases de la transition démocratique: la *transition politique*, qui désigne le "passage d'un régime à l'autre ", et la *consolidation de la démocratie*, durant laquelle le défi majeur consiste à assurer une évolution relativement stable du processus démocratique engagé dans la transition.

¹⁰ Cf. J.J.Linz & A.Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, op.cit., p.8

démocratique au moment des premières élections libres, qui ont été organisées en mai 1990, risque d'être erroné, tant il est vrai que la transformation radicale du paradigme même de la société politique roumaine ne s'est accomplie avant l'entrée en vigueur de la loi fondamentale, ce qui s'est produit deux ans après la chute du régime totalitaire de Nicolae Ceaușescu. Ces deux ans ont été remplis d'événements, et ponctués des éclats avec allure de contre-révolution; ils ont marqué durablement l'idée que la société roumaine se fait du concept même de transition, et ont été déterminants pour l'évolution ultérieure des institutions sociales, politiques et juridiques. Il serait très difficile sinon impossible de vouloir en dresser un bilan complet. Néanmoins, on peut utilement en faire une brève présentation de la succession des événements.

La première étape de la transition roumaine vers la démocratie est généralement comprise entre décembre 1989 et décembre 1991, une période extrêmement féconde et trouble, bien que le mouvement révolutionnaire ait beaucoup faibli sa force pendant l'année 1991. Si le début de la révolution en Roumanie reste encore sujet de controverse (Timișoara 16-17 décembre ou Bucarest 21-22 décembre), la fin de cette première étape de la transition démocratique en Roumanie est désormais très claire. Les élections qui ont eu lieu le 20 mai 1990 ne peuvent pas être considérées comme le point de départ de la deuxième phase de la transition roumaine, tant elles ont été suivies par des fortes contestations aux allures de contrerévolution. Ce n'est que l'adoption de la Constitution du 8 décembre 1991 qui a mis fin à la période d'incertitude et d'instabilité sur le plan politique, institutionnel et social.

Ainsi, suite aux vives contestations du dictateur Nicolae Ceaușescu, ainsi que de son régime, à Timișoara le 15-16-17 décembre 1989, et de leur répression armée, le 21 décembre 1989 ce fût le début de la fin, et nombreux sont ceux qui se rappellent encore la première révolution montrée en direct à la télé. Déjà le 22 décembre 1989 un groupe de personnes qui s'est auto-intitulé 'émanation de la révolution' a pris l'initiative de constituer une première structure institutionnalisée du pouvoir révolutionnaire, appelée Front du Salut National (FSN). La précipitation des événements ultérieurs (procès judiciaire hâtif du couple présidentiel suivi par condamnation à mort et mise en exécution immédiate de la sentence) a provoqué encore plus de bouleversement.

L'émanation de la révolution a produit aussi un Conseil du Front de Salut National, qui a agi en tant qu'autorité législative du pouvoir révolutionnaire entre décembre 1989 et jusqu'au février 1990, lorsqu'il s'est transformé en parti politique. Egalement, le président du Conseil du Front de Salut National, désigné en son sein par consensus et non pas suite à une procédure électorale, faisait fonction du chef d'Etat, alors que le Bureau du Conseil du FSN remplissait la plupart des activités de nature exécutive. De cette manière, l'Etat roumain, en tant forme d'organisation de la population et personne morale de droit international, a continué d'exister, et seulement les structures du pouvoir ont été changées sur la base d'un grand soulèvement populaire, sans que les nouvelles structures aient une autre légitimité que celle de la rue. Il va falloir attendre jusqu'au mois de mai 1990 pour que les premières élections générales soient organisées en bonne et due forme.

Néanmoins, selon la célèbre boutade « toute révolution est un coup d'Etat réussi », le nouveau pouvoir une fois institutionnalisé, même si d'une manière précaire, il s'est immédiatement employé à démanteler les fondements juridiques et idéologiques de l'ancien régime politique. Les structures de l'ancien pouvoir n'étant plus en place, et le sentiment général de libération qui régnait dans la population aidant, l'abrogation d'un nombre important d'actes normatifs et leur remplacement -dans la hâte- avec quelques standards juridiques généraux et pas toujours fort accomplis au niveau de la technique juridique ont donné l'impression d'une garantie de l'irréversibilité de la révolution.

Dans un contexte très animé au niveau politique, et rempli des contestations venues de tout bord, les premières élections libres ont été organisées seulement six mois après les événements du décembre 1989. Suite aux élections du 20 mai 1990, le pouvoir législatif est organisé dans un Parlement bicaméral quasi-parfait (Sénat et Chambre des Députés), alors que la fonction de chef d'Etat est assignée à un Président de la Roumanie élu directement par la population. La principale mission de ce Parlement fut de continuer la transformation radicale du cadre législatif de la Roumanie et, lorsqu'il travaillait dans des chambres réunies, il assumait également la fonction d'assemblée constituante.

La doctrine - et encore moins la pratique - n'ont pas réussi identifier une date pour marquer la fin de la période révolutionnaire en Roumanie après décembre 1989. Il est certain que la transformation du fond

en comble de la société roumaine ne s'est pas accomplie en parfait parallélisme avec les transformations radicales connues au niveau politique, institutionnel, juridique ou économique. Mais l'apaisement au niveau social est venu avec la première consultation référendaire organisée en bonne et due forme dans un contexte de relative stabilité institutionnelle et qui a posé des questions pertinentes, offrant à la population le sentiment qu'elle est réellement le décideur principal dans le nouveau régime.

Les travaux de l'assemblée constituante se sont poursuivis après mai 1990 et tout au long de l'année 1991. Le texte de la nouvelle loi fondamentale a été voté dans la séance des chambres réunies du Parlement le 21 novembre 1991 mais il était porteur d'une controverse qui scindait la population et provoquait plus que des simples débats de société. En effet, depuis sa création vers la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, formellement l'Etat roumain s'en était sorti assez peu affecté de toutes les révolutions et transitions qu'il avait subi. Mais, au regard de l'histoire, sa forme de gouvernement avait été assez constante et ses traditions monarchiques remontaient très loin dans le temps. La république était une 'acquisition' de date récente, emmenée par la révolution communiste et entérinée juridiquement seulement le 30 décembre 1947. Ainsi, le lien entre communisme et république a été vite fait et, sensible aux arguments apportés par certains historiens et autres formateurs d'opinion, la population semblait assez inclinée à endosser encore un changement politique à côté des transformations radicales déjà accomplies. Or le texte de la Constitution voté par l'assemblée constituante accordait une place privilégiée à l'institution du chef d'Etat sous une forme présidentielle qui n'était pas sans rappeler la place privilégiée que le général de Gaulle s'était taillé dans la Constitution française de 1958. Une déchirure sociale semblait se profiler à l'horizon lorsque la solution du référendum constitutionnel a offert une sortie plus qu'honorable.

Depuis l'élection de l'assemblée constituante et le début des discussions sur la future loi fondamentale il avait été décidé que le texte final allait être soumis au référendum. La commission de 6 experts juridiques (non-membres du Parlement) qui avait préparé son texte avait d'abord présenté aux politiciens quelques 'thèses', considérées le fondement de la future réglementation; elles ont été approuvées par l'assemblée constituante et ont constitué le cadre impératif de la loi fon-

damentale. Parmi ces thèses, celle du chef de l'Etat doté de légitimité directe a fait l'objet des nombreuses discussions, car les avatars de l'époque communiste avaient mis en garde les roumains contre les dangers d'un président fort face aux autorités étatiques faibles. Toutefois, les membres de l'assemblée constituante avaient approuvé la suggestion faite par la commission technique et le texte du projet faisait référence à un Président de la Roumanie. Pour prévenir toute possibilité que le peuple soit mis devant des élections parlementaires de façade comme devant un fait accompli, mais aussi pour équilibrer le système institutionnel, le pouvoir constituant de 1991 voulait créer un parlement et un président dotés d'égale légitimité. Selon les mots d'un des rédacteurs de la Constitution, le système politique dit « semi-présidentiel » n'a pas été choisi « pour faciliter le totalitarisme, mais tout au contraire »¹¹.

Toutefois, la légitimité directe du chef de l'Etat a été perçue par une partie des membres de l'assemblée constituante comme un danger imminent sur leur autorité, voir sur leur propre légitimité. Si dans le projet de Constitution les textes qui concernaient le président s'inspiraient largement du modèle français, lors des débats dans l'Assemblée constituante une tendance différente s'est imposée. Les parlementaires se sont efforcés de réduire autant que possible les pouvoirs du chef de l'Etat, pour permettre la manifestation du parlement sur le devant de la scène politique. Ainsi, la personnalisation du pouvoir dans la figure du chef de l'Etat devrait être permise dans des limites qui, en effet, la rendraient plutôt dépendante d'autres autorités étatiques. Par ailleurs, chaque attribution accordée au Président de la Roumanie a fait l'objet des débats ardues, et la vision globale qui en résulte est plutôt celle d'une institution présidentielle avec un rôle de *modérateur* ou de *régulateur* que celle d'une institution forte, avec des compétences décisionnelles importantes.¹² A cet ardu débat parlementaire s'est rajouté celui porté au sein de la population, qui semblait plus partagée que jamais.

Etant donné que le référendum constitutionnel était obligatoire, il a été décidé de trancher par la même consultation populaire l'épineuse

¹¹ F.B.Vasilescu, dans ***, *Geneza Constituției României 1991 (Les travaux de l'Assemblée Constituante)*, Monitorul Oficial, București, 1998, p.511.

¹² S.Tănăsescu, "The President of Romania or the slippery slope of a political regime", *EUConst* n°1/2008, p.64.

question de la forme du gouvernement de l'Etat. Dans une campagne publicitaire de modeste envergure la population s'est vue expliquée le fait qu'en répondant par l'affirmative à cette question implicitement elle validait aussi la forme de gouvernement républicaine, alors que si les réponses étaient majoritairement négatives leur interprétation allait être que la forme de gouvernement et la Constitution étaient toutes les deux rejetées. C'est ainsi que lors du référendum organisé le 8 décembre 1991 la population a été appelée à répondre à la question suivante: « Est-vous d'accord avec la Constitution de la Roumanie adoptée par l'Assemblée Constituante le 21 novembre 1991 ? ». Sur une population de plus de 22 millions, presque 11 millions de personnes ont participé au référendum et 8,5 millions ont répondu par la favorable.

La paix sociale qui a suivi un vote référendaire incontestable et entièrement assumé par l'ensemble de la population est peut être la meilleure preuve que l'étape de l'incertitude révolutionnaire a été franchie à ce moment, et que la phase de la consolidation démocratique a pu véritablement commencer. Vingt ans plus tard, la démocratisation de la Roumanie n'est toujours pas finie. Si au niveau politique et institutionnel on peut désormais constater une certaine stabilité, la transition a eu pour conséquence la multiplication des niveaux d'action et de gestion de l'espace public, ainsi que du nombre d'acteurs intervenant dans cet espace. Au niveau juridique, l'inflation normative reste la marque d'une transformation en profondeur des fondements même du cadre législatif, doublée par le nécessaire rattrapage de l'acquis communautaire. Quant à la transition économique, elle se présente toujours comme un processus difficile et de longue durée. Mais l'étape révolutionnaire de la transformation radicale est certainement finie et l'application constante d'une Constitution issue de cette convulsion sociale que furent les événements de décembre 1989 reste, à nos jours, la preuve la plus indéniable de la transition démocratique en Roumanie.

III. DE LA PRATIQUE AU DROIT – DEMOCRATISATION ET REVISION CONSTITUTIONNELLE

Est-ce que le franchissement de toute nouvelle étape dans la démocratisation d'un pays exige nécessairement une révision du cadre institutionnel, politique et juridique de l'Etat ? La pratique roumaine ne semble pas illustrer ce cas de figure, bien qu'une lecture superficielle de

la récente initiative de révision constitutionnelle promue au Parlement par le Président de la Roumanie¹³ sur proposition du Gouvernement puisse laisser entendre le contraire. Toutefois, comme précisé dans l'exposé de motifs qui accompagne le projet de loi constitutionnelle avancé par le Gouvernement, « malgré ses faiblesses, la Constitution de 1991 a assuré le support institutionnel pour un développement démocratique [...] et a servi d'une manière décisive l'objectif de la démocratisation. »¹⁴ Pour quoi alors faut-il la réviser ? Le même exposé de motifs offre une justification: le réaménagement des rapports entre les pouvoirs publics et entre l'Etat et les citoyens opéré lors de la révision de 2003 « a introduit aussi de modifications qui ont nuit au mécanisme institutionnel de fonctionnement de l'Etat. A titre d'exemple, garder la structure bicamérale du Parlement par la séparation éminemment formelle de leurs attributions ou la non-clarté des rapports institutionnels sont uniquement deux parmi les éléments qui, lors de ces dernières années, ont démontré au niveau pratique l'inefficience de certaines normes de la loi fondamentale ». Par conséquence, puisque ces déficiences rédactionnelles peuvent être mises sur le compte des particularités du moment dans lequel a été adoptée la Constitution roumaine, vingt ans après il serait utile et même nécessaire de les corriger.

Néanmoins, la phase de la consolidation de la transition démocratique suppose la mise en œuvre - aussi complète que possible - du programme constitutionnellement annoncé à son début. S'il est vrai qu'en Roumanie cela ne s'est pas fait sans peine, la plupart des acteurs politiques contemporains s'accordent à dire que la source des difficultés ne réside pas vraiment dans les normes formelles ou les solutions institutionnelles offertes par la loi fondamentale, mais plutôt dans leur respect et suivi, qui est loin d'être correct ou conséquent.¹⁵ Cela confirme la

¹³ Le texte du projet de révision constitutionnelle de 2011 est accessible sur http://www.presidency.ro/static/Proiect_Lege_de_Revizuire_a_Constitutiei_Romanie_i-1iunie2011.pdf

¹⁴ L'exposé des motifs du projet de la loi constitutionnelle de 2011 est accessible sur http://www.presidency.ro/static/Proiect_Revizuire_Constitutie.pdf

¹⁵ Une recherche doctorale portant sur le régime politique roumain et valorisant (entre autres) des entretiens avec des anciens Présidents de la Roumanie et des anciens premiers ministres montre une vision plutôt positive concernant la loi fondamentale en tant que standard juridique, et une vision plutôt négative concernant son respect

valeur symbolique et l'efficience de la fonction intégrative¹⁶ de la loi fondamentale roumaine, mais semble plutôt infirmer son efficacité normative. Toutefois, ce constat peut être lu aussi dans une autre perspective, qui met l'accent sur le constat objectif des non-corrélations entre la réalité sociale/institutionnelle immédiate et la normativité abstraite de la loi fondamentale. Confrontée avec les potentiels dangers d'une pratique constitutionnelle *contra legem* la classe politique roumaine a préféré cette deuxième lecture et a réagi par une adaptation de la norme à la réalité factuelle tout en profitant du prétexte offert par l'intégration européenne.

En effet, la loi fondamentale adoptée en 1991 a déjà été modifiée en 2003 sur la base d'un argument issu de la nécessité de sa mise à jour dans le contexte de l'élargissement de l'Union Européenne.¹⁷ Les objectifs de cette révision peuvent être groupés dans trois catégories: meilleure protection juridique pour les droits fondamentaux, amélioration du processus décisionnel au plus haut niveau politique par l'élimination de certaines dysfonctions observées notamment dans les relations entre le pouvoir législatif et celui exécutif, et – surtout - adaptation du cadre institutionnel et normatif aux exigences de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne.¹⁸

En réalité, mise à part le rajout de deux nouveaux articles constitutionnels portant sur la participation de la Roumanie dans l'OTAN et l'UE, et des cosmétisations dans la rédaction de certaines dispositions portant sur les droits fondamentaux, le souhaité perfectionnement du processus décisionnel politique s'est fait attendre. Dans la pratique, les relations entre les pouvoirs de l'Etat (notamment entre le pouvoir législatif et celui exécutif) se sont détériorées constamment, à tel point que la révision constitutionnelle envisagée en 2011 prend pour prétexte pré-

réal par la classe politique roumaine. (Cf.B.Dima, thèse en cours de préparation, manuscrit avec l'auteur.)

¹⁶ D.Grimm, „Integration by Constitution”, *I-CON May 2005*, p.193.

¹⁷ L'exposé des motifs du projet de la loi constitutionnelle de 2003 est accessible sur <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=333>

¹⁸ La version en français du projet de révision constitutionnelle de 2003 est accessible sur http://www.cdep.ro/pdfs/reviz_constitutie_fr.pdf, alors que la traduction (non-officielle) en français du texte de la Constitution suite à la révision de 2003 est accessible sur <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339&idl=3>

cisément ce précédent, qui est désormais évalué comme ayant un impact négatif sur les rapports institutionnels au sein de l'Etat. Ce constat pourrait laisser entendre deux issues possibles: soit une révision constitutionnelle qui aurait pour objectif de revenir aux solutions initialement avancées par la Constitution de 1991, soit une nouvelle mise à jour de la loi fondamentale afin de la mettre en phase avec l'étape de la démocratisation atteinte par la Roumanie. La deuxième solution l'a emporté, mais non pas pour les raisons invoquées.

En effet, comme il résulte de l'exposé de motifs de la révision de 2011, la révision constitutionnelle entamée a pour objectif principal l'adaptation de la loi fondamentale aux résultats du référendum consultatif organisé sur initiative du Président de la Roumanie, en même temps que les élections pour le Parlement Européen (le 22 novembre 2009), et qui a montré la forte préférence de l'électorat roumain pour une assemblée législative réduite en tant que nombre de parlementaires (83,31% des voix exprimées), et, si possible, monocamérale (72,31% des voix exprimées).¹⁹ Il ne s'agit donc pas d'une révision constitutionnelle rendue nécessaire afin de marquer une nouvelle étape dans la démocratisation du pays, mais d'une modification imposée par une consultation démocratique.

Toutefois, preuve que parfois « mieux est l'adversaire du bien », le projet de révision constitutionnelle de 2011 prévoit un réaménagement des rapports entre l'Etat et l'individu qui remet en cause certains acquis démocratiques de la Roumanie postcommuniste, et notamment les garanties offertes à la protection juridique des droits fondamentaux, avec la bénédiction de la Cour Constitutionnelle.²⁰ Ainsi, l'article 23 de la Cons-

¹⁹ Selon le Bureau électoral central, la participation à cette consultation populaire a été de 9.320.240 sur 18.293.277 électeurs, ce qui représente 50.95% de la population avec droit de vote, donc plus que le seuil légal (majorité absolue de la population avec droit de vote) requis pour la validation du référendum.

²⁰ Dans sa décision n°799/2011 sur le projet de loi concernant la révision de la Constitution de la Roumanie (http://www.ccr.ro/decisions/pdf/ro/2011/D0799_11.pdf) la Cour Constitutionnelle s'est montrée partagée et a fini par invalider les dispositions concernant l'élimination de la présomption du caractère licite de l'acquisition de la propriété privée, la diminution de la sphère de l'immunité parlementaire, l'introduction de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, la limitation de la compétence des tribunaux de vérifier la légalité des politiques fiscales et budgétaires de l'exécutif, et la modification de la composition

titution roumaine en vigueur prévoit le principe de l'inviolabilité de la liberté individuelle et de la sûreté de la personne, et permet leur limitation par des mesures d'ordre judiciaire en matière pénale. Pour ce qui est de la garde à vue, l'alinéa 3 de l'article 23 précise qu'elle « ne peut pas dépasser 24 heures ». Le projet de la révision constitutionnelle stipule une modification de cette disposition rédigée comme suit: « La garde à vue ne peut pas dépasser 48 heures ». La loi fondamentale roumaine contient une « clause d'éternité » dans son article 152 qui précise, entre autres, qu'aucune révision constitutionnelle n'est possible « si elle a comme résultat la suppression des droits et libertés fondamentales des citoyens ou leurs garanties ». Un des 6 experts qui a participé au processus de rédaction de la Constitution de 1991, à savoir celui qui avait été chargé du titre portant sur les droits fondamentaux, a remarqué que la modification proposée à l'article 23 méconnaît les limites matérielles imposées à la révision constitutionnelle, ainsi que la doctrine en la matière, notamment les évolutions récentes dans la théorie de la protection effective des droits fondamentaux, et a critiqué la Cour Constitutionnelle pour avoir laissé passer une telle fraude à la Constitution sur la base des analogies juridiques.²¹ Pour l'instant, le projet de révision constitutionnelle a été envoyé au Parlement, mais il ne figure pas encore sur l'ordre du jour.

Cet exemple peut être illustratif pour le décalage qui peut exister parfois entre une consolidation démocratique fortement souhaitée et une révision constitutionnelle, déclarée modeste en envergure et limitée dans ses objectifs, mais déphasée par rapport à la transition projetée. Encore une preuve que chaque transition démocratique est unique et que le chemin entre les mots et les concepts passe par la pratique.

du Conseil Supérieur de la Magistrature dans le sens d'une augmentation de la représentation de la société civile, mais a déclaré constitutionnelle l'augmentation de la durée de la garde à vue "tenant compte des nombreux problèmes soulevés dans la pratique par la durée actuelle de la garde à vue avec des conséquences directes sur l'activité des organes de poursuite pénale dans leurs efforts d'assurer la réalisation des intérêts généraux de la société".

²¹ I.Muraru, „Quelques aspects constitutionnels concernant la garde à vue et résultant de la décision n°799/2011 de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie”, *AUBD* n°3/2011, p.373.

BIBLIOGRAPHIE

A.Lijphart & C.H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies. Eastern, Europe and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1996.

C.Gouaud, “ Recherches sur le phénomène de transition démocratique ”, *RDP* n°1/1991.

I.Alexandrescu&S.Stoica, *România după 1989. Mică enciclopedie*, Meronia, Bucuresti, 2005.

I.Muraru & S.Tănăsescu, *Drept constituțional*, ed.8, C.H.Beck, București, 2010.

I.Muraru, “Quelques aspects constitutionnels concernant la garde à vue et résultant de la décision n°799/2011 de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie”, *AUBD* n°3/2011.

I.Vida, “Bătălia pentru Curtea Constituțională ” in *Despre constituție și constituționalism – liber amicorum Ioan Muraru*, Hamangiu, București, 2006.

J.J.Linz & A.Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*.

Joseph le Maistre, *Considérations sur la France*, Editions Complexe, Paris, 2006.

S.Tănăsescu, “The President of Romania or the slippery slope of a political regime”, *EUConst* n°1/2008.

Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

T.Drăganu, “Political Patterns and Realities in Constitutional Law ” in V.Popa & G.Duculescu, *The Legal Science. Realities and Perspectives*, Muntenia & Leda, Constanta/Propeller-Verlag, Berlin, 2001.

V. Bunce, “Should Transitologists Be Grounded? ” in *Slavic Review* no. 1/1995 (vol. 54. - Spring).