
Le Parlement au temps du coronavirus

Roumanie

Le rôle du Parlement roumain pendant la crise sanitaire de Covid-19.

Vers une limitation des prérogatives du Président et du Gouvernement

Elena-Simina Tănăsescu, Bogdan Dima

Faculté de droit, Université de Bucarest

En Roumanie, la crise sanitaire de Covid-19 a conduit à l'application de deux régimes constitutionnels et juridiques conséquents, mais différents, de nature exceptionnelle : l'état d'urgence et l'état d'alerte.

L'état d'urgence, régi par l'article 93 de la Constitution, est précisé par l'ordonnance d'urgence n° 1/1999 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence (ci-après OGU)¹. L'état d'alerte est régi par l'ordonnance d'urgence n°21/2004 relative au Système national de gestion des situations d'urgence² et par la loi n°55/2020 relative aux mesures de prévention et de lutte contre les conséquences de la pandémie de coronavirus³ (ci-après loi n°55/2020). À l'origine, l'OGU n°21/2004 a été adoptée pour prévenir les risques et les menaces à la sécurité nationale. Seule la loi n°55/2020 a été adoptée par le Parlement en mai 2020 pour traiter spécifiquement de la pandémie de coronavirus.

Dans cet article, nous allons analyser le régime constitutionnel et juridique de l'état d'urgence et de l'état d'alerte en soulignant le rôle du Parlement. Nous envisagerons aussi la manière dont le Parlement a organisé son fonctionnement en tenant compte de l'impératif de distanciation physique imposé par la nécessité de freiner la propagation du virus SARS-COV-2. Enfin, nous évaluerons comment le Parlement a exercé ses fonctions législatives et de contrôle pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte. Les décisions prises au cours de cette période par la Cour constitutionnelle de Roumanie (CCR) seront également analysées.

¹ Approuvé par la loi n°453/2004 du Parlement, publiée au Journal officiel n°1052 du 12 novembre 2004.

² Approuvé par la loi n°15/2005, publiée au Journal officiel n°190 du 7 mars 2005.

³ Publié dans le Journal Officiel n°396 du 5 mai 2020.

1. Relation entre l'exécutif et le législatif pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte

1.1. État d'urgence

L'article 93 de la Constitution prévoit que le « *Président déclare, conformément à la loi, l'état de siège ou l'état d'urgence dans tout le pays ou dans certaines unités administratives-territoriales et demande au Parlement d'approuver la mesure adoptée, dans un délai maximum de 5 jours après son adoption* ». Si le Parlement n'est pas en session, il est convoqué de droit dans un délai maximum de 48 heures à compter de l'institution de l'état de siège ou de l'état d'urgence et siège pendant toute la durée de ceux-ci.

La législation prévoyant la mise en œuvre de l'article 93 de la Constitution relatif à l'état d'urgence et à l'état de siège a été adoptée en 1999 par l'ordonnance d'urgence en réponse à une crise politique et sociale. Elle détermine le cadre juridique de l'état d'urgence, le définissant comme « *un ensemble de mesures exceptionnelles de nature politique, économique et d'ordre public* » à établir en cas de dangers actuels ou imminents concernant la sécurité nationale ou le fonctionnement de la démocratie constitutionnelle ou « *l'imminence de calamités ou de catastrophes nationales* ». Cette législation a aussi précisé les dispositions constitutionnelles selon lesquelles l'état d'urgence peut être déclaré par le Président et doit être confirmé par le Parlement dans un délai de 5 jours. L'état d'urgence peut durer au maximum 30 jours et être renouvelé autant de fois que nécessaire, sous réserve de l'approbation du Parlement.

Compte tenu du cadre constitutionnel et juridique régissant la déclaration de l'état d'urgence et de l'état de siège, le Président roumain a choisi de promulguer le 16 mars 2020 le décret n°195/2020⁴ de déclaration de l'état d'urgence pour 30 jours sur l'ensemble du territoire. Le 14 avril 2020, le Président a prolongé l'état d'urgence de 30 jours supplémentaires par le décret n°240/2020⁵.

Le rôle du Parlement reflète la fonction classique de contrôle du législatif sur l'exécutif. Conformément à la Constitution et à l'OGU n°1/1999, le Parlement est compétent pour approuver la mesure adoptée par le Président au plus tard dans les 5 jours. En vertu du décret présidentiel n°195/2020 déclarant l'état d'urgence le Parlement roumain a adopté la décision n°3/2020 le 19 mars 2020⁶, dans laquelle il se contente d'approuver la déclaration de l'état d'urgence par le Président. Cependant, après que l'état d'urgence ait été prolongé par le décret présidentiel n°240/2020, le

⁴ Publié au Journal officiel n°212 du 16 mars 2020.

⁵ Publié au Journal Officiel n°311 du 14 avril 2020.

⁶ Publié au Journal Officiel n°224 du 19 mars 2020.

Parlement a tenu à préciser, dans sa décision n°4/2020⁷ que la restriction des droits et des libertés⁸ (i) ne doit être réglementée que par des actes normatifs ayant force de loi, exclusivement pour la prévention et la lutte contre la pandémie de COVID-19 et (ii) doit être minutieusement motivée et respecter l'article 53 de la Constitution. De plus, la décision du Parlement prévoit que la durée de la restriction des droits et libertés ne doit pas être supérieure à la durée de l'état d'urgence.

D'un point de vue juridico-technique, les principaux sujets reflétant les relations de pouvoir entre les pouvoirs exécutif et législatif pendant l'état d'urgence se sont concentrés sur la nature juridique du décret présidentiel relatif à la déclaration et à la prolongation de l'état d'urgence, ainsi que sur l'identification de l'autorité publique habilitée par la Constitution à réglementer les restrictions des droits et libertés fondamentaux. Finalement, la Cour constitutionnelle a apporté une réponse précise à ces questions qui faisaient l'objet de vifs débats. Dans une décision n°152/2020⁹, motivée par la demande de l'Ombudsman de vérifier la constitutionnalité de l'OGU n°2, la Cour a établi que les décrets présidentiels relatif à la déclaration et à la prolongation de l'état d'urgence étaient des actes administratifs normatifs, émis par un membre de l'exécutif et destinés à faire appliquer l'OGU n°1/1999, qui régit le régime juridique de l'état d'urgence. Cependant, selon la majorité des juges constitutionnels, en raison de son approbation par le Parlement, cet acte normatif est un acte administratif du Président qui concerne le Parlement. En conséquence, selon l'article 126 §6¹⁰ de la Constitution, la légalité de tels actes administratifs ne peut pas être jugée devant un tribunal. Sur ce fondement, la Cour est allée plus loin et a établi que le contenu du décret présidentiel mettant en œuvre les mesures prévues par l'OGU n°1/1999¹¹ pourrait être soumis à un contrôle successif à deux niveaux. Premièrement, un contrôle parlementaire *ex officio* sur le contenu, fondé sur l'obligation constitutionnelle du Parlement d'approuver l'état d'urgence déclaré par le Président. Ce contrôle permet au Parlement de sanctionner *ultra vires* l'exercice de la prérogative constitutionnelle par le Président si ce dernier réglemente par décret des mesures qui ne sont pas prévues par les dispositions de l'OGU 1/1999 ou sont contraires à celles-ci. Deuxièmement, il existe un contrôle constitutionnel *ex-post* facultatif de la Cour constitutionnelle, concernant la décision parlementaire approuvant ou non l'état d'urgence déclaré par le Président.

En ce qui concerne l'autorité publique habilitée par la Constitution à réglementer les restrictions des droits et libertés des citoyens pendant l'état d'urgence, la Cour constitutionnelle se prononce également dans cette même décision n°152/2020. De façon très claire et très formaliste, la Cour

⁷ Publié au Journal Officiel n°320 du 16 avril 2020.

⁸ Par exemple, la décision du Parlement a établi l'obligation pour le gouvernement de présenter un rapport tous les 7 jours ou à tout moment nécessaire concernant les mesures adoptées par le gouvernement ou les mesures qu'il a l'intention d'adopter, ainsi que les raisons qui ont déterminé l'adoption de ces mesures. De plus, le Parlement a établi que la Cour des comptes devait rédiger un rapport dans les 60 jours suivant la fin de l'état d'urgence, en décrivant la manière dont le gouvernement a géré les ressources publiques pendant l'état d'urgence, et en formulant des conclusions et des propositions.

⁹ Publié dans le Journal officiel n°387 du 13 mai 2020.

¹⁰ Selon la Constitution, le contrôle juridictionnel des actes administratifs des autorités publiques, par le biais des affaires contentieuses relevant de la compétence des tribunaux administratifs, est garanti, à l'exception de ceux concernant les relations avec le Parlement, ainsi que les actes de commandement militaire.

¹¹ Un avis séparé à la décision n°152/2020, signé par deux juges, a signalé cet *ultra vires* de la Cour constitutionnelle, qui ne peut contrôler que le droit primaire et non le droit secondaire, en faisant valoir que cette décision portait atteinte à la séparation des pouvoirs, en particulier au pouvoir des tribunaux ordinaires de contrôler les actes administratifs normatifs tels que les décrets présidentiels.

constitutionnelle a estimé qu'en raison des limites prévues par l'article 53 de la Loi fondamentale, seul le Parlement est habilité à restreindre les droits et libertés des citoyens, par la seule voie législative. À la suite de la révision constitutionnelle de 2003¹², ni le Président, par un décret pris en vertu de l'article 93 §2 de la Loi fondamentale, ni le Gouvernement, par des ordonnances d'urgence ou de simples ordonnances, ne peuvent restreindre les droits et libertés fondamentaux des citoyens¹³.

1.2. État d'alerte

L'état d'alerte n'est pas prévu par la Constitution¹⁴. Il a été introduit par l'OGU n°21/2004 à la suite des attaques terroristes qui ont frappé des États membres de l'Union européenne et de l'OTAN en 2004. Il est défini comme une « réponse à une urgence d'une ampleur et d'une intensité particulières » et prévoit des mesures temporaires nécessaires à la prévention et à la suppression des menaces - entre autres - sur la vie et la santé humaine. À l'origine, l'état d'alerte avait été envisagé pour répondre à un type de crise différent et relevait principalement du pouvoir exécutif. Il pouvait en effet être déclaré par un organe interministériel (Comité national pour les situations d'urgence spéciales) avec l'approbation du Premier ministre.

Après ses révisions de 2014 et de 2020, le régime juridique de l'état d'alerte est devenu en quelque sorte similaire à celui de l'état d'urgence.

L'OGU n°21/2004 a été soumis à un contrôle constitutionnel par l'Ombudsman le 3 mai 2020, soit au cours de la deuxième période de l'état d'urgence. Le 13 mai 2020, soit un jour avant l'expiration de l'état d'urgence, la Cour constitutionnelle a rendu une décision concernant la constitutionnalité de l'OGU n°21/2004. Dans cette décision n°157/2020, publiée au Journal officiel le 15 mai 2020, la Cour a jugé que plusieurs dispositions de l'OGU n'étaient constitutionnelles que dans la mesure où les actions et mesures prises pendant l'état d'alerte n'impliquaient pas de restriction des droits fondamentaux¹⁵.

Dans un tel contexte d'incertitude, un difficile consensus politique a été trouvé entre le

¹² La révision constitutionnelle de 2003 a apporté des changements importants à la délégation législative. L'article 115 § 6 de la Constitution interdit l'adoption d'ordonnances d'urgence affectant les droits, les libertés et les devoirs garantis par la Constitution. La conclusion est assez claire : le gouvernement ne peut pas restreindre les droits et les libertés par des ordonnances d'urgence. Cf. Deaconu Ș. "Comentariu articol 53", in Muraru I., Tanasescu E.S., (dir.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, C.H. Beck, 2019, p. 461-462 ; Danisor D.C., "Un pas important către statul de drept legal-parlamentar și unul incipient către un stat de justiție - cu privire la Deciziile Curții Constituționale nr. 152 și nr. 157 din 2020", *Revista de Drept Public*, no 1-2, 2020, p. 33-34. Pour une opinion différente et plus contextualisée, cf. Dima B., "Considerații cu privire la regimul constituțional și legal al stării de urgență", *Revista de Drept Public*, n°1-2, 2020, p. 67-71.

¹³ L'OGU 1/1999 régit les restrictions des droits et libertés des citoyens en cas d'état d'urgence ou d'état de siège. Cependant, malgré cette réalité normative, la Cour constitutionnelle a décidé que l'OGU 1/1999 n'est pas inconstitutionnelle, principalement parce qu'elle a été adoptée avant la révision constitutionnelle de 2003, lorsque l'article 115 §1 de la Constitution ne prévoyait pas l'interdiction d'adopter des ordonnances d'urgence affectant les droits, libertés et devoirs garantis par la Constitution.

¹⁴ Cf. Popescu C.L., "Starea excepțională instituită / declarată constituțional, condiție a măsurilor derogatorii privind drepturile omului", *AUBD-Forum*, 26 avril. 2020 (publié le 5 octobre 2020).

¹⁵ Là encore, un avis séparé signé par les deux mêmes juges qui ont signé l'avis séparé dans la décision n°152/2020 a mis en évidence une interprétation extrêmement formaliste des articles 53 et 115 de la Constitution, le premier exigeant que les restrictions aux droits fondamentaux soient imposées uniquement par des lois (interprétées par la Cour constitutionnelle comme des actes normatifs émis uniquement par le Parlement et non par le gouvernement) et le second déclarant au paragraphe 6 que les ordonnances d'urgence "ne peuvent [...] affecter le statut des droits fondamentaux".

Parlement et le Gouvernement lorsque ce dernier a décidé le 12 mai 2020 de présenter un projet de loi portant spécifiquement sur les mesures visant à limiter la propagation de la pandémie. Cette loi n°55/2020 a été adoptée par le Parlement en deux jours - un record - et publiée au Journal officiel le 15 mai 2020, soit un jour après l'expiration de l'état d'urgence. Cette nouvelle loi a rendu plus confuse encore la législation relative aux mesures prises contre la pandémie de COVID-19. Elle a établi une nouvelle procédure pour déclarer l'état d'alerte spécifiquement pendant la crise sanitaire du COVID-19 : une décision du Gouvernement, sur proposition du ministre de l'Intérieur, pour une durée maximale de 30 jours, susceptible d'être prolongée pour des périodes supplémentaires de 30 jours maximum. La loi prévoit également que le Parlement peut approuver la décision du gouvernement dans les 5 jours, avec ou sans modification.

Cependant, selon l'article 77 de la Constitution, les lois n'entrent en vigueur que 3 jours après leur publication au Journal officiel. En conséquence, même si la loi n°55/2020 a été publiée le 15 mai 2020, elle est entrée en vigueur le 18 mai 2020. Toutefois, l'état d'urgence déclaré par le Président a expiré le 14 mai et la décision de la Cour constitutionnelle établissant que l'OGU 21/2020 ne pouvait pas être utilisé pour réglementer des mesures restreignant les droits et libertés des citoyens a été publiée au Journal Officiel le 15 mai. Confronté à un potentiel vide législatif de trois jours, dans une sorte de théâtre absurde de prise de décision, le Gouvernement a adopté l'OGU n°68/2020¹⁶ le 15 mai, dont le but était de modifier l'OGU n°21/2020 pour donner une apparence de légalité jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n°55/2020 le 18 mai. Selon les nouvelles règles établies par les OGU 21/2020 et 68/2020, le Comité national pour les situations d'urgence a adopté le 15 mai 2020 la décision n°24 déclarant l'état d'alerte au niveau national. Cette décision n'est restée en vigueur que 3 jours, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n°55/2020, ce qui a permis au Gouvernement d'adopter la décision n°394/2020 déclarant l'état d'alerte au niveau national pendant 30 jours¹⁷. Deux jours plus tard, appliquant les dispositions de la loi n°55/2020, par la décision n°5/2020, le Parlement a finalement approuvé la décision du Gouvernement déclarant l'état d'alerte, assortie de quelques changements.

Une fois de plus, l'originalité du mélange des pouvoirs par rapport au régime juridique de l'état d'alerte régi par la loi n°55/2020 n'a pas échappé à l'attention de l'Ombudsman. Ce dernier a estimé que le Parlement ne pouvait pas approuver ou réviser un acte administratif légalement adopté par le Gouvernement, car cela reviendrait à violer le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Dans sa décision n°457/2020¹⁸, la Cour a annulé la disposition légale exigeant l'approbation *ex-post* par le Parlement d'une décision du Gouvernement mettant en œuvre la loi n°55/2020. En conséquence, les quatre décisions gouvernementales prolongeant l'état d'alerte pour des périodes consécutives de 30 jours n'ont plus été approuvées par le Parlement.

¹⁶ Publié dans le Journal officiel n°391 du 14 mai 2020. L'OGU n° 68/2020 prévoit que l'état d'alerte peut être déclaré au niveau national par le Comité national des situations d'urgence, avec l'approbation du Premier ministre, pour 30 jours et qu'il puisse être prolongé avec des périodes supplémentaires de 30 jours si nécessaire. Au niveau local, l'état d'alerte peut être déclaré et éventuellement prolongé par le Comité local pour les situations d'urgence, avec l'approbation du préfet (représentant local du gouvernement au niveau du comté).

¹⁷ Depuis lors, 4 autres décisions ont été adoptées par le gouvernement pour prolonger l'état d'alerte.

¹⁸ Publiées au Journal Officiel n°578 du 1^{er} juillet 2020.

2. Le fonctionnement du Parlement pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte

2.1. Règlement intérieur

À la suite de la déclaration de l'état d'urgence par décret présidentiel le 16 mars 2020 et de son approbation par le Parlement le 19 mars 2020, les deux assemblées ont modifié leur règlement intérieur pour permettre l'utilisation de procédures électroniques pour le débat et le vote. Ainsi, le Sénat a adopté le règlement n° 6/2020¹⁹ le 26 mars 2020 et la Chambre des députés a adopté le règlement n°7/2020²⁰ le 2 avril 2020. Leur contenu normatif est presque identique. Selon les nouvelles dispositions du Règlement, dans des situations exceptionnelles officiellement établies par les autorités publiques qualifiées²¹, les réunions du Bureau permanent, de la Conférence des Présidents des groupes parlementaires (ci-après Conférence des Présidents²²), des commissions permanentes, ainsi que les sessions plénières sont gérées par des dispositifs électroniques, selon une procédure adoptée par décision du Bureau permanent. En outre, certaines dispositions nouvelles du Règlement sont critiquées, car elles prévoient que la Conférence des Présidents peut modifier la procédure du vote final pour les projets de loi inscrits à l'ordre du jour de la session plénière.

Depuis l'adoption de ces modifications du Règlement, les deux chambres du Parlement ont travaillé en permanence en utilisant des dispositifs électroniques pour débattre et adopter les projets de loi, tant en session plénière que dans les structures internes, telles que le Bureau permanent et les commissions permanentes.

Un groupe de députés de groupes d'opposition a saisi la Cour constitutionnelle à propos de la décision n°16/2020 adoptée par le Sénat, estimant que les procédures relatives au fonctionnement du Parlement doivent être régies directement par le Règlement intérieur et non par des décisions émanant du Bureau permanent. Il s'agirait de l'expression de l'autonomie constitutionnelle des deux assemblées, qui ne sont habilitées à décider de leur organisation et de leur fonctionnement que par un vote en séance plénière. La Cour constitutionnelle a rejeté cet argument, estimant que la décision du Sénat constituait une réglementation souple et nécessaire pour tout type de situations exceptionnelles à venir. Selon la Cour, la réglementation de la manière dont les activités du Sénat doivent être organisées doit prendre en considération la spécificité de la situation exceptionnelle qui exige un débat et un vote à distance. Ainsi, il appartient au Sénat de décider comment il va réglementer ces procédures, soit directement dans le Règlement intérieur, soit par une décision du Bureau permanent.

Contrairement aux auteurs de la saisine, la Cour constitutionnelle n'a pas non plus estimé que

¹⁹ Publiées au Journal Officiel n°252 du 26 mars 2020.

²⁰ Publiées au Journal Officiel n° 278 du 2 avril 2020.

²¹ À l'instar des épidémies, des pandémies, des phénomènes naturels extrêmes, des tremblements de terre, des actes de terrorisme et autres situations qui rendent impossible la présence physique des députés ou sénateurs.

²² La Conférence des Présidents est composée des présidents des groupes parlementaires, selon la configuration politique de chaque chambre. La Conférence des Présidents a une influence politique massive et sa principale compétence consiste à établir l'ordre du jour de la session plénière.

le rôle de la Conférence des Présidents avait acquis un pouvoir discrétionnaire trop important, y compris concernant la manière dont le vote final sur un projet de loi devait être organisé (à l'exception de deux juges, dans une opinion dissidente). Ce Comité n'est en effet ni une structure de direction, ni une structure de travail des Chambres, mais un simple organe politique qui ne peut pas décider des procédures essentielles concernant le fonctionnement du Parlement. Toutefois, ces arguments ont été rejetés par la majorité de la Cour, qui a privilégié l'idée de l'autonomie et de la flexibilité du Parlement pour décider de la manière dont les procédures de débat et de vote doivent être utilisées dans des situations exceptionnelles.

2.2. Mécanismes de contrôle

Les relations entre les branches exécutive et législative du Gouvernement pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte pourraient être caractérisées comme un blocage mutuel. Soit le pouvoir exécutif a adopté, par des ordonnances d'urgence, des mesures de lutte contre la pandémie et le Parlement a tenté de les doubler²³ ou de les modifier complètement²⁴, soit le Parlement a adopté des lois qui, à leur tour, ont déplu à l'exécutif et ont amené l'opposition parlementaire, le Gouvernement ou le Président à les contester devant la Cour constitutionnelle²⁵.

Même si la plupart du temps, la querelle politique entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif était aiguë, un compromis a été trouvé dans ces circonstances d'extrême urgence. Le Parlement a ainsi adopté en seulement 2 jours la loi n°55/2020 lorsque la législation existante n'était pas suffisante pour adopter des mesures efficaces pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Par ailleurs, à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle et après de vives négociations au sein des commissions parlementaires, le Parlement a adopté la loi n°136/2020²⁶ relative à l'organisation de certaines mesures dans le domaine de la santé publique pour les dangers épidémiologiques et biologiques²⁷.

Pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte, le Parlement a fortement exercé ses mécanismes de contrôle classiques sur le Gouvernement. Ce ne sont pas moins de 7 motions simples qui ont ainsi été adoptées par la Chambre des députés et le Sénat entre le 11 mai (pendant l'état d'urgence) et le 7

²³ À titre d'exemple, le gouvernement a adopté un décret prolongeant le mandat des élus locaux et fixant la date officielle des élections locales. Le Parlement a adopté une loi concernant le même objet, mais avec des solutions différentes. Cette loi a été déclarée inconstitutionnelle par la CCR dans le cadre de son contrôle constitutionnel *a priori* (cf. la décision n°242/2020). En outre, le gouvernement a adopté un décret prévoyant des mesures économiques et fiscales. Le Parlement a adopté une loi portant sur le même objet, mais avec davantage de mesures économiques et fiscales de nature assez populiste. Là encore, cette loi a été déclarée inconstitutionnelle par la CCR dans le cadre d'un contrôle juridictionnel *a priori* (cf. la décision n°154/2020).

²⁴ À titre d'exemple, le gouvernement a adopté un décret réglementant certaines facilités pour les débiteurs. Lorsqu'il a été approuvé par le Parlement, l'OGU a été modifié de manière significative afin d'offrir beaucoup plus de facilités. La loi approuvant l'OGU a été soumise à un contrôle de la CCR et sa décision est toujours attendue à ce sujet.

²⁵ À titre d'exemple, le Parlement a adopté une loi indiquant que le Parlement est compétent pour fixer la date des élections parlementaires. La loi a été soumise au contrôle de la CCR, qui a décidé que la loi était constitutionnelle. La décision n'a pas encore été publiée au Journal officiel et la loi n'a pas encore été promulguée par le Président, qui s'y oppose fermement.

²⁶ Publié dans le Journal officiel n°884 du 28 septembre 2020.

²⁷ Cette loi régit les mesures de quarantaine ainsi que les mesures d'isolement des personnes pour des raisons de santé publique en cas de danger épidémiologique et biologique. Elle ne doit pas être confondue avec la loi n°55/2020 qui régit les mesures restrictives spécifiques à prendre uniquement en cas de pandémie de COVID-19.

juillet (pendant l'état d'alerte). Tous les principaux ministres du Gouvernement²⁸ ont été soumis à des motions simples, dont certaines ont finalement été adoptées. Toutefois, en Roumanie, la Constitution ne prévoit pas de motion individuelle de censure, de sorte que les motions simples ne sont pas propices à la démission imposée des ministres visés.

Étant donné le contexte politique et les blocages institutionnels entre les pouvoirs exécutif et législatif, la majorité parlementaire a initié une motion de censure contre le Gouvernement lors d'une séance extraordinaire du Parlement. La motion a été enregistrée le 17 août, débattue lors d'une autre session extraordinaire du Parlement le 20 août et soumise au vote le 31 août, soit le dernier jour de la deuxième session extraordinaire du Parlement. Le quorum nécessaire à la validité de la session plénière conjointe des deux chambres n'étant pas atteint, la motion de censure n'a pu être effectivement votée par les parlementaires.

Étant donné qu'une motion de censure ne peut pas être enregistrée lors d'une session extraordinaire des deux chambres du Parlement et débattue lors d'une autre, le Premier ministre a demandé à la Cour de se prononcer sur un éventuel conflit constitutionnel entre le Gouvernement et le Parlement. Le 14 septembre, la Cour constitutionnelle a estimé qu'il n'y avait pas de conflit constitutionnel entre les deux autorités, acceptant ainsi qu'une motion de censure puisse être déposée non seulement lors des sessions ordinaires du Parlement, mais aussi lors des sessions extraordinaires.

Enfin, lorsque le Président de la Roumanie a déclaré l'état d'urgence le 16 mars 2020 et l'a prolongé le 15 avril jusqu'au 14 mai, le Parlement roumain siégeait en session ordinaire. Selon le règlement des deux chambres, il y a deux sessions ordinaires au cours de l'année : la première commence en février jusqu'à fin juin ; la seconde commence en septembre et ne peut pas dépasser fin décembre. Lorsque le Parlement a terminé sa session ordinaire le 30 juin 2020, l'état d'urgence avait été remplacé par l'état d'alerte déclaré par le Gouvernement. La majorité parlementaire a décidé de convoquer le Sénat et la Chambre des députés en session extraordinaire aussi longtemps que l'état d'alerte demeurerait en vigueur. Par conséquent, les deux chambres du Parlement ont siégé en sessions extraordinaires successives du 1^{er} juillet au 31 août et ont utilisé toutes leurs prérogatives pour contrôler et parfois bloquer les décisions adoptées par le Gouvernement.

Les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au cours de la crise sanitaire reflètent une situation de blocage mutuel. D'une part, le Président et le Gouvernement sont passés en force pour l'adoption de mesures restrictives pour tempérer les effets sociaux, économiques et sanitaires de la pandémie de COVID-19, en recourant à des décrets présidentiels (pendant l'état d'urgence) ou à des ordonnances d'urgence. La majorité parlementaire s'est opposée à la plupart des mesures prises par le Gouvernement. Ainsi, la majorité a ainsi repris dans des lois les mesures adoptées par le biais d'ordonnances d'urgence, en les modifiant de manière significative et en rejetant certaines d'entre elles. D'autre part, le Gouvernement, le Président et les partis parlementaires de

²⁸ La Chambre des députés a adopté 4 motions simples contre quatre ministres : le 11 mai 2020 contre le ministre des Finances publiques, M. Cițu, le 25 mai contre la ministre de l'Éducation nationale et de la Recherche, Mme Anisie, le 17 juin contre le ministre de la Santé, M. Tătaru et le 7 juillet contre le ministre des Travaux publics, du Développement et de l'Administration, M. Ștefan. Le Sénat a adopté 3 motions simples contre trois ministres : le 18 mai 2020 contre le ministre de l'Agriculture -, M. Oros, le 26 mai contre le ministre de l'Intérieur, M. Vela, et le 9 juin contre la ministre du Travail, Mme Alexandru.

l'opposition ont tenté de bloquer ou de reporter la législation adoptée par la majorité parlementaire.

Même si ce blocage mutuel constant a été la règle, il y a eu quelques situations où la nécessité a permis l'adoption d'un compromis entre la majorité parlementaire et l'exécutif. Deux textes législatifs importants visant à faire face à la pandémie ont été adoptés après des négociations entre la majorité parlementaire et le Gouvernement : loi n°55/2020 réglementant le régime juridique de l'état d'alerte pendant la pandémie et les mesures qui pourraient être prises par le Gouvernement, et loi n°136/2020 réglementant les procédures d'isolement et de quarantaine.

Le Parlement roumain a été extrêmement actif dans l'exercice de ses fonctions législatives et de contrôle au cours de l'état de siège et l'état d'alerte. De plus, du fait des nombreuses décisions rendues par la Cour constitutionnelle, les compétences du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ont évolué au cours de la crise sanitaire. Finalement, pendant la crise sanitaire, le rôle du Parlement a été relativement renforcé, alors que le pouvoir de décision du pouvoir exécutif a été relativement diminué.

En raison des décisions de la Cour constitutionnelle, le contenu du décret présidentiel déclarant l'état d'urgence a été retiré du domaine du contrôle judiciaire et soumis au contrôle direct du Parlement, ainsi qu'à un examen judiciaire indirect par la Cour constitutionnelle. Cette logique ne s'applique pas à la décision du Gouvernement déclarant l'état d'alerte, qui reste un acte administratif émis par le Gouvernement en exécution de la loi adoptée par le Parlement et qui, en tant que telle, peut être soumise à un contrôle de légalité effectué par les tribunaux ordinaires. Les décisions de la Cour constitutionnelle ont eu pour conséquence logique que les prérogatives du Président pendant l'état d'urgence ont été limitées en faveur de celles du Parlement, tandis que les prérogatives du Gouvernement pendant l'état d'alerte ont été libérées d'un contrôle parlementaire renforcé et spécifique.

Après deux mois d'état d'urgence et près de cinq mois d'état d'alerte, le système institutionnel roumain a connu un renforcement significatif de sa nature parlementaire, une étrange exception à la règle classique qui postule que dans un état d'exception, l'exécutif règne en maître, tandis que le législatif reste démissionnaire.

En Roumanie, l'exécutif et le législatif ont parlé en même temps, se couvrant et se limitant ainsi l'un l'autre.