

**RÉSPONSABILITÉ POLITIQUE DU PRÉSIDENT
DE LA ROUMANIE – *NON BIS IN IDEM***

Elena Simina Tănăsescu*

Résumé: Le présent article traite une question essentielle pour la démocratie contemporaine, à savoir l'influence des pouvoirs publics sur l'exercice du pouvoir au cours des manifestations démocratiques du peuple souverain. En même temps, il s'agit de la possibilité dont dispose le pouvoir juridictionnel d'examiner ces manifestations directes du peuple souverain. Ces propos sont illustrés par l'exemple de la Roumanie, pays de l'Europe de l'Est, où le Président de la république, M. Traian Basescu, a essayé d'utiliser son influence politique pour influencer les résultats du vote lors de la procédure pour sa destitution. En 2007 tout comme en 2012 cette influence lui a permis de se maintenir au pouvoir, la première fois par un référendum confirmé avec un vote populaire dont la participation a été moindre que 50%, et la deuxième fois par un référendum infirmé précisément parce que la participation a été moindre que 50% sur l'ensemble de la population avec droit de vote.

Mots-clés: démocratie; le pouvoir politique; opinion publique.

L'ambiguïté du régime politique roumain (TĂNĂSESCU, 2008) ne fait que s'accroître dans un climat politique instable, mais paradoxalement, la position du Président de la Roumanie ne fait que gagner en importance sur la scène politique et institutionnelle. Entre l'obligation de neutralité politique que la Constitution lui impose et le rôle assez important qu'elle lui confère, l'institution de chef de l'Etat reste une grande inconnue, sa configuration réelle étant fortement dépendante de la personnalité de l'occupant du poste.

* Professora do Departamento de Direito Público da Universidade de Bucareste, Romênia.

Ainsi, la Constitution interdit formellement au Président la qualité de membre d'un parti politique, mais les sympathies ou les options personnelles d'un Président en exercice, même exprimés publiquement, ne tombent pas sous le coup de cette interdiction. Selon la Cour Constitutionnelle

[...] la Constitution n'interdit pas au Président de garder des liens avec le parti politique qui l'a soutenu lors des élections, ou avec d'autres partis politiques. Une telle interdiction ne serait pas dans l'esprit de la Constitution, dans les conditions où le Président est élu par un suffrage universel, sur la base d'un programme politique, et il a le devoir, devant l'électorat, d'agir afin d'accomplir ce programme. Il est évident que pour réaliser son programme le Président peut dialoguer avec le parti politique dont il a été membre, ou avec tout autre parti politique qui pourrait soutenir la réalisation de ce programme (avis consultatif n° 1/2007).

Dans ce sens, il est peut être intéressant de se rappeler que dans la campagne électorale organisée pour les élections européennes de 2007 le charisme du Président Traian Băsescu a été utilisé par le Parti Démocrate en sa faveur à volonté, bien que celui-ci n'était plus son membre depuis fin 2004¹. Commentateur avisé de la scène politique roumaine, ainsi que fin connaisseur des réalités dans le droit comparé, le professeur Tudor Drăganu affirmait déjà en 1998 que l'obligation de neutralité politique imposée au Président en fonction

[...] sera à jamais vouée à rester lettre morte. Même si, formellement, après les élections il ne figure plus en tant que leader du parti politique à l'appui duquel il a été élu, le Président sera toujours le guide invisible de ce parti, au moins en ce qui concerne les problèmes politiques les plus importants. En plus, s'il souhaitera avoir le soutien de son parti dans les élections présidentielles ou parlementaires qui vont suivre à l'expiration de son mandat, la Président de la Roumanie sera inévitablement mis dans la situation de montrer explicitement son appartenance à ce parti et de se comporter en tant que véritable commandant d'armée (DRAGANU, 1998, p. 234).

De l'autre côté, le rôle du Président de la Roumanie n'est pas des moindres. Selon un membre de la commission technique pour la rédaction de la Constitution:

Le Président personnifie l'Etat roumain, et représente le symbole de la nation dans son entier, du fait de son élection directe par le peuple. Par l'exercice des attributions qui lui sont propres il assure l'équilibre et le bon déroulement des activités des autorités publiques, en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs (VASILESCU, 1998, p. 489).

Une telle vision sur le rôle et la mission du chef de l'Etat n'est pas complètement étrangère à l'héritage institutionnel roumain, selon lequel un seul individu doit être en mesure d'imposer sa volonté sur toute autre institution ou autorité publique.

¹ En effet, les affiches du Parti Démocrate montraient les photos de tous les candidats proposés par le parti, qui entouraient un grand cadre vide, placé au milieu, sur lequel il était marqué "occupé ailleurs".

Par ailleurs, rien n'interdit qu'un tel chef d'Etat puisse fonctionner dans un environnement démocratique. Le juge constitutionnel semble confirmer la vision du "Président jouer" ou "Président acteur"² lorsqu'il affirme que "les prérogatives constitutionnelles, ainsi que la légitimité démocratique que lui confère l'élection directe par l'électorat, imposent au Président de la Roumanie d'avoir un rôle actif, sa présence dans la vie politique ne pouvant pas être réduite à un simple exercice symbolique et protocolaire" (avis consultatif n° 1/2007).

L'article 80³ de la Constitution roumaine s'est inspiré de la Constitution française de 1958. Tout comme dans le cas français, l'institution du chef de l'Etat est configurée avec une certaine dose d'indétermination, dans la mesure où les notions de *médiateur* et de *garant* sont difficilement associables par rapport à la même institution étatique investie de la même mission institutionnelle (RENOUX; VILLIERS, 1994). Tout comme dans le cas français, le sens du texte constitutionnel ne peut pas être entièrement déduit par la simple exégèse, mais résulte plutôt de l'usage que chaque Président en fait de la compétence qui lui est assignée. Mais à la différence du chef d'Etat français, auquel la Constitution assure d'importants moyens d'action, et qui, en pratique, a toujours été assez fort et a réussi imprégner de son autorité l'ensemble de l'architecture constitutionnelle, le chef de l'Etat roumain est considérablement plus faible, surtout en ce qui concerne les instruments mis à sa disposition. La révision constitutionnelle de 2003 n'a pas beaucoup changé cette réalité.

Pourtant, son influence sur l'ensemble de la scène politique reste intacte.

Avant la révision constitutionnelle de 2003 la durée du mandat du Président était identique à celle des parlementaires. Après 2003, afin de dissocier les élections parlementaires de celles présidentielles, et d'annuler le rôle de "remorque" que pouvait jouer un Président charismatique pour le parti politique qui l'aurait soutenu, le mandat du Président a été prolongée à cinq ans. Dans la tendance, les élections présidentielles prennent plus d'importance aux yeux de l'électorat que celles parlementaires. La preuve empirique a été apportée lors des élections de 2004. Les élections parlementaires avaient donné des résultats assez ambigus: une majorité relative des sièges est revenue à la coalition électorale formée par le Parti Social Démocrate (centre-gauche) avec le minuscule Parti Humaniste (gauche), mais le gouvernement a été formé par une coalition de centre-droite, qui réunissait le Parti National Libéral (libéral) et le Parti Démocrate (populaire), en alliance avec l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie (quasi-parti politique ethnique) parce que

² Depuis sa première campagne électorale présidentielle (en 2004) et jusqu'à la campagne pour le deuxième référendum organisé afin de le démettre de ses fonctions (en 2012) M. Traian Băsescu s'est constamment décrit dans son propre discours public en utilisant ces deux formules.

³ Intitulé "le rôle du Président", l'article 80 dispose: "(1) Le Président de la Roumanie représente l'Etat roumain et il est le garant de l'indépendance nationale de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays. (2) Le Président de la Roumanie veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des autorités publiques. Dans ce but, le Président exerce la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'Etat, ainsi qu'entre l'Etat et la société."

le Président avait été élu⁴ avec le soutien des libéraux et démocrates⁵. Il convient de noter au passage que le succès remporté par M. Traian Băsescu a été d'autant plus méritoire qu'il n'était pas candidat dans la course présidentielle depuis le début de la campagne électorale⁶.

Mais la preuve la plus éclatante de l'importance et de la priorité que prennent les élections présidentielles dans le mental collectif a été faite lors des élections parlementaires de 2008 et présidentielles de 2009. En 2008 de nouveau, la majorité relative des sièges parlementaires est revenue au Parti Social Démocrate (centre gauche), lequel ensemble avec le Parti Démocrate (populaire) détenaient plus de 75% des voix au Parlement; pour cette raison, et malgré la rivalité qui sépare ces deux partis, ils ont accepté de créer une coalition gouvernementale. Mais le succès remporté aux élections présidentielles de 2009 par le candidat soutenu par le Parti Démocrate a fait en sorte qu'à la fin 2009 un nouveau gouvernement a été formé avec le soutien parlementaire du Parti Démocrate, de l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie et des représentants des minorités nationales dans la Chambre des Députés. En effet, la réélection de M. Traian Băsescu était à attendre selon ses propres déclarations.⁷ Toutefois, elle ne s'est plus passée selon les standards de popularité avec lequel il avait été habitué auparavant⁸. doutant son propre score, le soir même de l'élection M. Băsescu avait réclamé des fraudes électorales massives; un jour plus tard, le décompte des voix le confirmait dans la fonction de chef de l'Etat. Le candidat perdant, M. Mircea Geoana a réclamé que, selon les résultats annoncés, beaucoup trop de votes avaient été annulés, alors que, selon ses calculs, dans certaines sections de vote organisées dans les Ambassades (notamment à Paris) la fréquence du vote aurait été 1 électeur toutes les 7 secondes⁹ ... Dans une décision qui a rappelé à beaucoup des roumains la célèbre décision *Bush v. Gore* 531 US 98 (2000) de la Cour Suprême des Etats Unis, la Cour Constitutionnelle a décidé de vérifier seulement les bulletins de vote annulés lors du deuxième tour de scrutin (138.476, *id est* deux fois plus que le nombre de voix qui séparaient les deux candidats) et a constaté

⁴ Pour son premier mandat présidentiel M. Traian Băsescu a remporté le deuxième tour de scrutin avec une majorité de 5.126.794 voix sur les 10.112.262 électeurs présents aux urnes.

⁵ Vu que le leader du Parti Démocrate, un des deux parties de l' "Alliance pour la Justice et la Vérité", a été élu Président de la Roumanie, conformément au protocole conclu avant les élections, le leader de l'autre parti politique (Parti National Libéral) devait devenir Premier ministre.

⁶ Suite à plusieurs fonctions gouvernementales, M. Traian Băsescu a été élu maire de Bucarest en 2000 et confirmé dans cette position en juin 2004. Après avoir promis aux bucarestois de "ne pas les quitter pour un poste meilleur", le retrait intempestif de la course présidentielle de M. Teodor Stolojan l'a déterminé de se présenter comme candidat. Il a remporté les élections présidentielles en 2004 et en 2009, à chaque fois lors du deuxième tour de scrutin où il a été confronté à des contre-candidats proposés par le Parti Social Démocrate.

⁷ Faite lors de sa première installation au Palais Cotroceni, et devenue célèbre depuis, la déclaration de M. Traian Băsescu a été: "Je suis venu pour y rester dix ans".

⁸ Pour son deuxième mandat M. Traian Băsescu a réussi obtenir la majorité requise lors du deuxième tour de scrutin seulement *in extremis* (5.277.068, soit 50,34% des électeurs sur 10.483.815 participants au scrutin ayant voté pour lui, contre 5.206.747, soit 49,66% pour son contre-candidat), et uniquement avec le soutien des roumains de l'étranger, qu'il avait courtisé tout particulièrement lors d'une campagne électorale qui s'était déroulée en grande partie en Espagne, Italie et Moldavie.

⁹ La presse n'a pas pu s'empêcher de spéculer par la suite que l'ancien ambassadeur roumain en poste à Paris pendant les élections présidentielles est devenu ministre des affaires étrangères en 2010 non pas uniquement en raison de ses qualités professionnelles. Disponible: <http://www.realitatea.net/wikileaks--Traian_Basescu-l-a-presat-pe-boc-sa-l-numeasca-pe-baconschi-la-externe_906808.html>.

que seulement 2247 étaient annulés d'une manière erronée; par conséquent les élections présidentielles ont été validées.

Par crainte d'une dérive hyperprésidentialiste (BERNAL PULIDO, 2012, p. 27), prescients, les rédacteurs de la Constitution ont introduit deux types de responsabilité pour le chef de l'Etat: une politique, de type *impeachment*, dont la procédure a comme phase finale la ré-présentation du Président devant l'électorat suite à la décision du Parlement de le suspendre de ses fonctions¹⁰, et une juridique (pénale), qui suppose une procédure juridictionnelle dans laquelle le rôle du Parlement se limite à la mise sous accusation le chef de l'Etat¹¹. Il convient de noter que la Constitution ne définit pas "les faits graves qui méconnaissent la Constitution". Consultée à trois reprises (en 1994, 2007, et 2012) à l'égard de cette ambiguïté normative, la Cour Constitutionnelle en a fourni une définition en cercle vicieux: un fait qui méconnaît la Constitution, que ce soit une action ou une inaction, est grave par rapport à l'acte qu'il méconnaît (avis consultatif n° 1/1994). De toute manière, "le rôle actif que le Président décide d'assumer dans la vie politique et sociale du pays ne peut pas être caractérisé comme un comportement contraire à la Constitution" (avis consultatif n° 1/2007), bien que "pour ses déclarations, qui sont des opinions politiques, le Président de la Roumanie reste responsable, d'un point de vue politique et moral, devant l'électorat et la société civile" (avis consultatif n° 1/2012).

Le fait que la responsabilité politique du Président roumain ait été entamée trois fois dans l'espace de vingt ans d'application de la Constitution, à chaque fois d'une manière plus agressive, témoigne de la grave détérioration du climat politique général et des difficultés que rencontre le système politique en Roumanie. Si en 1994 l'avis consultatif négatif rendu par la Cour Constitutionnelle à l'égard du Président Ion Iliescu avait été suivi par le Parlement, en 2007 et 2012 il en a été autrement.

Souvent accusé de populisme tellement il était populaire au début de son premier mandat, pendant les huit ans qu'il a déjà accompli en tant que Président, M. Traian Băsescu a réussi s'aliéner non seulement la majorité de la classe politique, mais aussi beaucoup de ses anciens alliés dans la société. Une première procédure de suspension parlementaire du Président a réussi le 19 avril 2007. Sans tenir compte de l'avis consultatif¹² rendu par la juridiction constitutionnelle, et suivant à la

¹⁰ Intitulé "la suspension de la fonction" l'article 95 de la Constitution dispose: "(1) S'il commet des faits graves violant les dispositions de la Constitution, le Président de la Roumanie peut être suspendu de sa fonction par la Chambre des Députés et le Sénat, en séance commune, à la majorité des voix des députés et sénateurs, après consultation de la Cour Constitutionnelle. Le Président peut donner au Parlement des explications au sujet des faits qui lui sont imputés. (2) La proposition de suspension de la fonction peut être présentée par un tiers au moins du nombre des députés et des sénateurs et est communiquée immédiatement au Président. (3) Si la proposition de suspension de la fonction est approuvée, dans un délai de maximum 30 jours un référendum est organisé pour démettre le Président".

¹¹ Intitulé "la mise en accusation" l'article 96 de la Constitution, sur la mise en accusation du Président, dispose: "(1) La Chambre des Députés et le Sénat, réunis en séance commune, peuvent décider, avec la voix d'au moins deux tiers du nombre des députés et des sénateurs, de mettre le Président de la Roumanie en accusation pour haute trahison. (2) La proposition de mise en accusation peut être initiée par la majorité des députés et des sénateurs et doit être immédiatement portée à la connaissance du Président de la Roumanie afin qu'il puisse donner des explications sur les faits qui lui sont imputés. (3) A partir de la date de la mise en accusation et jusqu'à la date de la démission le Président est suspendu de droit. (4) La compétence de jugement incombe à la Haute Cour de Justice et de Cassation. Le Président est démis de droit à la date où la décision de condamnation demeure définitive".

¹² Dans son avis la Cour Constitutionnelle a considéré que, si la proposition de destitution se réfère aux faits de violation de la Constitution commis par le Président au cours de son mandat, vu leur contenu et leur conséquences, ceux-ci ne peuvent pas être qualifiés de "graves", mais que la décision finale revient au Parlement car la procédure est bien une en responsabilité politique (avis consultatif n° 1/2007).

lettre le rapport rendu par une commission d'enquête¹³, le Parlement a suspendu le Président avec 322 voix pour, 108 voix contre, et 10 abstentions (20 parlementaires étaient absents)¹⁴.

Les faits dont il s'est fait accusé pourraient être synthétisés comme suit:

- (a) une série "d'actions graves" qui violent la Constitution dans le sens que le Président a voulu devenir l'acteur principal dans la vie politique malgré des dispositions constitutionnelles qui l'oblige à collaborer avec d'autres autorités publiques (telles que la tentative de détournement de la portée politique réelle des élections législatives de 2004, le blocage systématique du Parlement – par l'essai de faire remplacer les présidents de la Chambre des Députés et du Sénat –, et la tentative de forcer la démission du Premier Ministre en 2005).
- (b) une série des actions non moins graves, qui démontrent que le Président a essayé d'utiliser les institutions étatiques à son profit (telles que des interférences dans l'activité du Ministère de la justice ou la création d'une nouvelle agence nationale des renseignements subordonnée directement à lui).
- (c) des allégations sur des tentatives de protéger certains intérêts mafieux dans des secteurs profitables de l'économie (basées sur les campagnes médiatiques avec un grand impact sur la population).
- (d) une accusation générale d'avoir fait de la crise politique le principal moyen et instrument de gouvernement car c'était la seule modalité selon laquelle le Président Traian Băsescu pourrait s'ériger en "sauveur" du pays.

Lors du référendum organisé le 19 mai 2007 la population a validé le Président Traian Băsescu avec une majorité de 6.059.315 électeurs sur les 8.135.272 qui se sont présentés aux urnes, soit 74,48% des participants. Le taux de participation a été de 44,45% de la population avec droit de vote. Le 24 mai 2007 le Président ré-confirmé reprenait ses fonctions officielles.

Il convient ici de préciser un petit détail, qui à l'époque paraît anodin, mais qui allait devenir extrêmement important lors du référendum organisé en 2012. Pendant le mois de mars 2007 le Parlement avait essayé réviser la loi sur le référendum, adoptant une modification de procédure qui consistait à rendre impossible tout referendum six mois avant une consultation électorale régulière. La mesure visait à contrecarrer une

¹³ En parallèle avec l'examen de la Cour Constitutionnelle, le Parlement a décidé de créer une commission d'enquête, formée de 15 membres (à la proportionnelle des groupes parlementaires mais sans aucun représentant du PD, le parti "présidentiel"). Dans son rapport la commission a estimé que le Président Traian Băsescu a violé la Constitution. Informé, le Président a tout d'abord nié toute accusation, en suite il a déclaré publiquement que si le Parlement votait sa suspension, il démissionnerait "dans les 5 minutes qui suivraient" afin de provoquer une élection présidentielle anticipée à laquelle il souhaiterait se ré-présenter en tant que candidat. Lorsqu'il s'est rappelé la disposition constitutionnelle qui interdit le cumul de plus de deux mandats, et, fort de sa popularité, le lendemain de sa première déclaration il est revenu et a promis d'accepter le résultat du référendum. Les médias ont spéculé que cette contradiction entre ses déclarations publiques lui a probablement coûté quelques centaines de milliers de votes.

¹⁴ Dans son arrêt n° 1/2007 la Cour Constitutionnelle a validé la suspension du Président, et a rejeté sa contestation, car son avis antérieur, considéré comme favorable au Président, n'oblige en rien le Parlement, qui reste le seul souverain sur une telle décision.

initiative du Président qui avait annoncé son intention d'organiser un référendum consultatif sur le changement du système électoral de la représentation proportionnelle au scrutin majoritaire. La Cour Constitutionnelle a invalidé cette loi (décision n° 147/2007) par la voie d'un contrôle préventif, ce qui l'a rendue non-opérante. Toutefois, en pleine période d'organisation du référendum, le Parlement a réussi à adopter une autre modification de la loi sur le référendum, laquelle, en essence, permettait de calculer les résultats d'un référendum de destitution, non plus par rapport au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales (majorité absolue), mais seulement par rapport à celui des suffrages exprimés (majorité simple). La Cour Constitutionnelle a validé cette dernière loi (décision n° 420/2007), ce qui a permis la confirmation du Président même avec un taux de participation de 44,45% de l'électorat.

Une deuxième procédure de suspension parlementaire du Président a réussi le 6 juillet 2012. Tenant compte de l'avis consultatif rendu par la juridiction constitutionnelle, qui cette fois-ci pouvait être lu même comme un avis partiellement favorable¹⁵, le Parlement a suspendu le Président avec 256 voix pour et 114 voix contre; sur les 432 parlementaires des deux chambres seulement 374 ont été présents et deux voix ont été annulées.

Cette fois-ci aussi les accusations ont été très nombreuses; elles ont visé uniquement la période du deuxième mandat présidentiel de M. Traian Băsescu et peuvent être résumées comme suit:

- (a) la démocratie et l'Etat de droit ont connu une érosion forte car l'action politique a été concentrée d'une manière arbitraire et inconstitutionnelle entre les mains d'une seule personne qui dicte aux autres pouvoirs dans l'Etat;
- (b) la plupart des décisions importantes ont été prises en dehors du cadre démocratique de l'exercice du pouvoir, le Président agissant comme Premier ministre, et donnant des indications au Parlement et au pouvoir judiciaire;
- (c) le discours politique du Président est arrivé à offenser le peuple, et a fini par influencer la politique sociale de l'Etat dans le sens d'une diminution de la protection sociale;
- (d) le Président a essayé de réviser la Constitution selon ses propres souhaits et il a persisté dans cette action bien que la Cour Constitutionnelle a invalidé¹⁶ certaines dispositions de la loi constitutionnelle envoyée au Parlement.

¹⁵ Dans son avis la Cour Constitutionnelle a considéré que les faits concrets retenus à la charge du Président constituent des véritables conflits avec les autres participants à la vie politique, et que pour ses opinions politiques le Président reste responsable politiquement et moralement devant l'électorat, mais que M. Traian Băsescu n'a pas exercé "avec un maximum d'exigence et d'efficacité la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'Etat et entre l'Etat et la société" (avis consultatif n° 1/2012).

¹⁶ Dans sa décision n° 799/2011 la Cour Constitutionnelle avait identifié quelques dispositions dans le projet de loi constitutionnelle initiée par le Président qui supprimaient des droits fondamentaux, ce qui est contraire aux "clauses d'éternité" de la loi fondamentale roumaine, mais le Président a renvoyé le projet de loi au Parlement dans l'état, sans réviser le texte selon la décision du juge constitutionnel.

Lors du référendum organisé le 29 juillet 2012 sur une population de 18.292.464 personnes inscrites dans les listes électorales permanentes 8.459.053 ont participé au référendum (*id est* 46,26% de la population inscrite sur les listes électorales), desquelles 7.403.836 (*id est* 87,52% des participants) ont voté “Oui”, 943.375 (*id est* 1,32%) ont voté “Non”, et 111.842 (*id est* 1,32%) ont annulé leur vote. Normalement, si le précédent créé par le du référendum du 2007 aurait été suivi, le Président aurait dû être démis.

Mais, le 10 juillet 2012, en pleine campagne électorale pour le référendum, étant appelée à se prononcer sur une initiative qui souhaitait – à nouveau – modifier le quorum de participation au référendum¹⁷, la Cour Constitutionnelle a rendu la décision n° 731/2012, qui interprète la loi organique sur le référendum dans le sens que la consultation populaire est valide uniquement “si la participation au référendum est de minimum moitié plus une des personnes inscrites dans les listes électorales permanentes”. En d’autres mots, par rapport au même type de référendum et sur la base de la même Constitution, la même loi organique concernant l’organisation et le déroulement du référendum en 2007 était constitutionnelle avec un quorum égal avec la majorité simple des électeurs et en 2012 est constitutionnelle avec un quorum égal avec la majorité absolue des électeurs inscrites dans les listes électorales permanentes. La subtile différence entre la majorité absolue des électeurs inscrits dans les listes électorales (en 2007) et la majorité absolue des électeurs inscrits dans les listes électorales *permanentes* (en 2012) aller passer inaperçue au départ, mais une fois découverte, elle aller faire le délice de tous les acteurs, observateurs et commentateurs dans les jours qui ont suivis cette décision.

En effet, déjà avant le référendum du 29 juillet 2012, des nombreuses contestations politiques et juridiques ont été entendues sur la cohérence et la prévisibilité de la jurisprudence constitutionnelle, et sur le caractère démocratique d’un référendum dont la validation dépend de ceux qui ne participent pas à la vie politique du *polis*¹⁸.

Après le référendum du 29 juillet 2012, et surtout après l’annonce de ses résultats – nets, mais qui méritent d’être mis dans le contexte politique¹⁹ qui leur est propre –, des contestations encore plus nombreuses se sont fait entendre sur la

¹⁷ Par une ordonnance d’urgence le Gouvernement avait essayé de ne plus faire dépendre d’une interprétation de la Cour Constitutionnelle le type de quorum requis pour démettre le Président, et d’écrire dans la loi sur le référendum que celui-ci est valide avec la participation de la majorité simple de la population avec droit de vote. Cette ordonnance d’urgence est entrée en vigueur, mais le vote sur la loi pour son approbation a fourni à l’opposition l’opportunité de la contester devant le juge constitutionnel, lequel a rendu la décision n° 731/2012.

¹⁸ Dans sa décision n° 371/2012, afin de justifier un quorum de participation plus élevé pour ce type particulier de référendum, la Cour Constitutionnelle avait invoqué le Code de bonne conduite en matière référendaire adopté par la Commission de Venise, et avait soutenu que “la participation est une expression de la souveraineté”, et représente “une véritable obligation civique”, pour que dans son arrêt n° 3/2012 elle invoque le même Code de bonne conduite pour justifier la non participation au référendum, et affirme que “ceux qui choisissent de ne pas exercer leur droit de vote estiment que par une conduite passive ils peuvent imposer leur volonté politique; donc la non-participation au référendum est une forme de participation à la vie politique”.

¹⁹ Un contexte où le Parti Démocrate Libéral (qui soutient le Président suspendu) avait conseillé ses sympathisants de défendre la démocratie par la non-participation au référendum, alors que le Parti Social Démocrate et le Parti Libéral (dont est issu le Président intérimaire) ont conseillé à leurs sympathisants de se rendre aux urnes afin de défendre la démocratie. Cela met en perspective un taux de participation supérieur à celui du précédent référendum obligatoire, et nettement plus grand que celui atteint lors du référendum consultatif organisé en 2007, et doit être analysé aussi bien du point de vue de ceux qui se sont exprimés d’une manière qui apparaît comme catégorique, tout comme il doit tenir compte du fait que la non-participation dans ce cas précis pourrait avoir une signification particulière par rapport aux situations semblables du passé.

manière dont le référendum s'est déroulé, et les fraudes électorales enregistrées²⁰, sur le nombre trop grand des électeurs inscrits dans les listes électorales permanentes²¹, et, surtout, sur la subtile différence que la modification en 2008 de la loi électorale pour les élections parlementaires (le droit commun en matière des élections en Roumanie) avait fait entre les listes électorales permanentes et les listes spéciales pour les roumains qui vivent à l'étranger.

Le 2 août 2012 la Cour Constitutionnelle était attendue fournir une réponse quant à la validation ou non du référendum concernant la responsabilité politique du Président; elle a annoncé que, compte tenu des informations contradictoires qui lui ont été fournies par l'Institut National de Statistique, le Ministère de l'Administration et des Affaires Intérieures, et l'Autorité Electorale Permanente quant au contenu des listes électorales permanentes, elle exige de la part du Gouvernement de lui fournir "les listes électorales permanentes actualisées sur la base desquelles le référendum a eu lieu" effectivement, et elle a prorogé sa décision pour le 12 septembre 2012²².

En même temps, en guise de réponse à certaines contestations faites devant elle par des organisations de la société civile, mais aussi par tous les principaux partis politiques, dans une nouvelle pirouette, la Cour Constitutionnelle a décidé d'interpréter aussi non seulement le quorum requis pour la validation du référendum, mais aussi la manière dont il est calculé. Dans son arrêt n° 3/2012 (rendu également le 2 août 2012), après avoir fait l'observation que l'instabilité normative qui a touché la matière électorale pendant les dernières années risque d'affecter grièvement la qualité de la démocratie, la Cour admet que, selon le cadre normatif en vigueur à la date où elle doit se prononcer, les listes électorales permanentes n'incluent pas les roumains vivant à l'étranger, et donc "leur nombre ne peut pas influencer le quorum légal de participation au référendum". Toutefois, dans le considérant immédiatement suivant, elle affirme que dans ce cas d'espèce sont applicables les dispositions de la loi sur les élections présidentielles (n° 370/2004), selon lesquelles tous les électeurs, qu'ils soient inscrits sur les listes permanentes ou spéciales, sont pris en compte pour l'organisation des élections. Et la Cour semble ne pas faire la différence entre la *validation* du référendum, et l'*organisation* des élections présidentielles, opérations électorales pour lesquelles les critères d'évaluation sont différents, entre autres, parce qu'ils se trouvent dans des lois différentes qui ont un objet de réglementation différent. A la lecture de cet arrêt, il n'était point claire quel est le référentiel que le juge constitutionnel entend utiliser pour apprécier le quorum afin de valider un référendum: la loi sur le référendum, laquelle renvoie au droit commun en matière électorale, qui tient

²⁰ Environ 500 enquêtes pénales, conduites par le Parquet National Anti-corruption (?) et non pas par le parquet de droit commun, pour des suspicions de fraude électorale ont été ouvertes plus d'un mois après que les résultats du référendum ont été annoncés publiquement.

²¹ Car le recensement de la population organisé en 2010 avait fourni des résultats préliminaires inquiétants, selon lesquels la population de la Roumanie s'était réduite sous le seuil psychologique de 20 millions d'habitants, ce qui signifie que la population avec droit de vote serait réduite aussi à moins de 18 millions, ce qui avait été le référentiel pour les précédentes élections (il s'agit des élections locales qui ont eu lieu le 10 juin 2012).

²² Assez rapidement, des spéculations se sont fait entendre, selon lesquelles cela était la seule manière dont les élections parlementaires et présidentielles pouvaient être organisées *de facto* simultanément, malgré le décalage instituée par la révision constitutionnelle de 2003, dans l'hypothèse d'une validation du référendum.

compte uniquement des électeurs inscrits dans les listes électorales permanentes, ou bien la loi qui fixe les règles électorales pour l'autorité concernée par le plébiscite?

Suite aux turbulences sociales et politiques provoquées par cette jurisprudence, la Cour Constitutionnelle a devancé la date de sa décision pour le 31 août, et encore une fois pour le 21 août 2012. Dans ce qui allait probablement être l'arrêt (n° 6/2012) le plus attendu de cette année, avec une majorité de 6 juges sur 9 (selon les exigences de sa loi organique), la Cour Constitutionnelle a confirmé le fait que la procédure pour l'organisation du référendum a été respectée.

En ce qui concerne la validation du référendum, la Cour a précisé qu'elle est soumise à deux conditions cumulatives: un quorum de participation (précisé dans l'article 5 alinéa 2 de la loi sur le référendum), et une majorité des voix exprimées (selon l'article 10 de la loi sur le référendum). Le deuxième critère n'avait jamais posé problème: 87,52% des électeurs ayant participé au référendum s'étant exprimé par la favorable. En revanche, le quorum de participation semblait soulever quelques difficultés, dans la mesure où les autorités publiques censées fournir les informations pertinentes avaient contesté les chiffres qu'elles mêmes avaient mises à la disposition du juge constitutionnel; afin de leur permettre de régler ce qui se présentait plutôt comme un problème de nature administrative, interne aux autorités avec des attributions en matière électorale, la Cour Constitutionnelle avait reporté son arrêt. Or il s'est avéré que les autorités auxquelles la Cour Constitutionnelle avait fait appel (le Ministère de l'Administration et des Affaires Intérieures, l'Autorité Electorale Permanente, l'Institut National de Statistique, et, finalement, le Gouvernement) lui ont de nouveau fourni des informations non-pertinentes, bien que riches et assorties de beaucoup d'explications.

Mais la Cour Constitutionnelle n'a pas été trop loquace quant à la pertinence qu'elle invoque, car, en effet, les informations que les autorités publiques lui ont fournies concernaient les listes électorales permanentes. Or la Cour a fondé son entier raisonnement non pas sur les listes électorales permanentes, telle qu'elles sont définies²³ par l'article 7 alinéa 1 de la loi n° 370/2004 sur les élections présidentielles, auxquelles renvoie l'article 5 alinéa 2 de la loi sur le référendum pour la *validation* d'une telle consultation populaire, mais sur l'article 2 alinéa 1 de la loi concernant l'*organisation* des élections présidentielles, comme elle avait déjà annoncé dans son arrêt n° 3/2012, et repris dans une seule ligne perdue à la fin du considérant I.4.4. de l'arrêt n° 6/2012. Selon ses propres dires, l'article 5 alinéa 2 rend possible la validation d'un référendum uniquement si la participation dépasse "moitié plus un du nombre des personnes inscrites dans les listes électorales permanentes" (considérant II.1.), mais "la Cour a établi que les listes électorales permanentes sont, selon l'article 2 alinéa 1 lettre c) de la loi n° 370/2004 sur les élections présidentielles, les listes qui comprennent tous les citoyens roumains avec droit de vote qui ont 18 ans révolus

²³ "Des listes électorales permanentes sont préparées pour chaque commune et chaque ville, selon le cas, et elles comprennent tous les électeurs qui ont leur domicile dans la commune ou la ville pour laquelle elles ont été préparées."

jusqu'au jour des élections," (considérant I.4.4). En d'autres mots, le référentiel a glissé de la *validation* du référendum aux conditions nécessaires pour l'*organisation* des élections présidentielles. Dans ces conditions, toutes les considérations que le juge constitutionnel fait sur l'impossibilité de disqualifier le droit de vote des citoyens roumains dont les documents d'identité ont expiré (considérant I.4.10), ou des citoyens roumains avec résidence légale en Roumanie et à l'étranger (considérant I.4.11), ou encore des citoyens roumains qui n'ont plus de résidence légale sur le sol roumain (considérant I.4.12) sont fort justes, mais par rapport à un autre standard que celui dont il était investi dans la présente affaire. Le droit de vote de tous les citoyens roumains par rapport auxquels le Gouvernement avait centralisé les informations disponibles ne peut pas être et n'est pas affecté par une opération ultérieure à la votation proprement-dite, dans le cadre de laquelle le juge constitutionnel était censé simplement faire des calculs sur la base des informations qui lui étaient fournies. S'il est vrai que le juge constitutionnel ne peut pas procéder lui-même à la mise à jour des listes électorales (considérant II.6.), il ne peut pas non plus changer – d'une manière non-justifiée dans son arrêt – le référentiel qu'il utilise pour la validation de ce référendum. Car, en effet, dans ce cas précis il s'agissait de la validation d'un référendum sur la responsabilité politique du Président et, par conséquent, le juge constitutionnel aurait pu invoquer un quelconque rapport de symétrie à l'inverse avec les élections présidentielles; mais on ne peut pas s'empêcher de se demander quel référentiel le juge constitutionnel aurait-il utilisé pour valider un éventuel référendum consultatif initié par le Président, ou encore un éventuel référendum décisionnel pour une révision constitutionnelle?

Partant du constat que, dans les conditions susmentionnées, la participation a été moindre que le seuil de la majorité absolue des électeurs, la Cour Constitutionnelle a déclaré le référendum invalide. Par conséquent, le précédent créé par le référendum du 2007 n'a pas été suivi en ce qui concerne la validité du référendum, bien que les chiffres n'en sont pas beaucoup différents et, *de facto*, les effets par rapport au Président suspendu sont identiques: au lieu d'être démis par le vote référendaire, il peut reprendre ses fonctions.

Toutefois, l'incertitude continue à planer non seulement sur la nature du régime politique roumain, et le rôle qui revient au Président de la Roumanie, mais (depuis 2012) aussi sur les standards utilisés pour apprécier la validité d'un référendum: participation de la population dans une majorité absolue ou relative? selon les normes de la loi relative au référendum ou, selon les normes de la loi qui fixe les règles électorales pour l'autorité concernée par le plébiscite? Et finalement, quel rôle doit jouer le juge constitutionnel par rapport aux manifestations de la démocratie directe: simple aiguilleur en matière procédurale ou bien contrôleur de la portée et la validité des décisions ainsi prises?

Autant de questions pour lesquelles les réponses risquent de ne pas attendre trop car une future procédure de suspension du Président de la Roumanie est déjà en préparation selon les déclarations de certains politiciens roumains...

RESPONSABILIDADE POLÍTICA DO PRESIDENTE DA ROMÊNIA – *NON BIS IN IDEM*

Resumo: O artigo aqui apresentado trata de questão essencial para a democracia contemporânea, que é a influência dos governos no exercício do poder sobre as manifestações democráticas do povo soberano e, ainda, a possibilidade de o Poder Judiciário rever essas manifestações diretas do povo soberano. O artigo é ilustrado com o exemplo ocorrido na Romênia, país do Leste Europeu no qual o presidente em exercício, Senhor Traian Basescu, usou de sua influência política para tentar influenciar nos resultados da votação de seu processo de impeachment. Essa influência se refletiu na baixa presença dos eleitores às urnas – menos que 50% – o que acabou por anular a votação de seu impeachment.

Palavras-chave: democracia; poder político; opinião pública.

Références

- BERNAL PULIDO, C. Droits fondamentaux, juristocratie et hyperprésidentialisme en Amérique Latine. In: MARTIN, A. (Org.). *La glaive et la balance – droits de l'homme, justice constitutionnelle et démocratie en Amérique Latine*. Paris: l'Harmattan, 2012.
- DRAGANU, T. *Drept constituțional și instituții politice*. Tratat elementar. București: Lumina LEX, 1998. v. III.
- TĂNĂSESCU, E. S. The President of Romania or the slippery slope of a political regime. *European Constitutional Law Review*, n. 1, p. 64-97, 2008.
- RENOUX, Th. S.; VILLIERS, M de. *Code constitutionnel*. Paris: Litec, 1994.
- VASILESCU, F. *Geneza Constituției României (1991) – Lucrările Adunării Constituante*. București: Monitorul Oficial, 1998.