

## La compétence de la Cour constitutionnelle roumaine et sa jurisprudence en matière de partis politiques

*Mme Claudia MIU*  
*Premier magistrat-assistant*  
*Cour constitutionnelle de Roumanie*

La compétence de la Cour constitutionnelle est expressément déterminée par l'article 146 lettres a) – k) de la Constitution, tandis que la lettre l) ajoute une disposition de caractère général, selon laquelle la Cour «remplit aussi d'autres attributions prévues par la loi organique de la Cour», disposition permettant l'addition de nouvelles compétences selon les diverses exigences imposées par la vie politique et juridique du pays.

Cette disposition à caractère général a été introduite par le constituant, par la loi n° 429/2003 de révision de la Constitution, approuvée par référendum national les 18 et 19 octobre 2003. Il faut mentionner le fait que, dans la loi organique n° 47/1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle, il n'était pas prévu d'autres attributions que celles établies par la Constitution.

En matière de partis politiques, la compétence de la Cour constitutionnelle est prévue à la lettre k) dudit article, rédigée ainsi : «elle tranche les contestations ayant pour objet la constitutionnalité d'un parti politique», disposition que l'on retrouve dans la loi organique.

Les articles 39 à 41 de cette loi établissent la procédure de jugement. Elle désigne les sujets susceptibles de formuler de telles requêtes, à savoir : le président de l'une des Chambres du Parlement ou le Gouvernement. Le président de l'une des deux Chambres ne peut formuler la requête que sur la base d'une décision adoptée par la Chambre à la majorité de ses membres. La loi prévoit également les conditions de validité de la requête, notamment que celle-ci doit être argumentée et mentionner les preuves sur lesquelles elle repose. Le président de la Cour constitutionnelle, après que celle-ci ait été saisie, désigne le juge rapporteur, qui a l'obligation légale de communiquer la contestation, accompagnée des pièces probatoires, au parti politique visé, en lui précisant la date jusqu'à laquelle il peut déposer un mémoire en défense, accompagné des pièces correspondantes. La contestation est jugée sur la base du rapport présenté par le juge désigné à cet effet, ainsi que des preuves administrées, avec la citation du requérant, du parti politique contesté et du ministère public. Parallèlement, la représentation devant le juge constitutionnel est réglementée par des normes procédurales. Ainsi, la Chambre du Parlement ayant déposé la requête peut être représentée par la personne désignée à cet effet, le Gouvernement peut être représenté par le ministère de la Justice, et le parti politique peut être représenté par un avocat ayant le droit de plaider devant la Haute Cour de cassation et de justice. La décision prononcée par la Cour constitutionnelle a un

caractère définitif, n'étant pas susceptible de voies de recours. Elle est publiée au *Journal officiel (Monitorul Oficial)* de la Roumanie, partie I<sup>re</sup>. Dans le cas où la requête est admise, la décision est communiquée au Tribunal de Bucarest afin de radier du registre des partis politiques le parti déclaré inconstitutionnel.

La loi organique n° 47/1992 précise que les partis politiques peuvent être déclarés inconstitutionnels dans les cas prévus par les dispositions de l'article 40 alinéa 2 de la Constitution, libellé ainsi : « Les partis ou les organisations qui, par leurs objectifs ou par leur activité, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit ou la souveraineté, l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie sont inconstitutionnels. »

On peut aisément déduire des éléments exposés ci-dessus que le constituant n'a retenu dans la compétence de la Cour constitutionnelle que la constatation de l'inconstitutionnalité des partis politiques, tandis que le législateur ordinaire établit la compétence de l'autorité judiciaire en ce qui concerne la création et la dissolution des partis politiques.

Précisons que, depuis sa création, la Cour constitutionnelle n'a été saisie d'aucune contestation relative à l'inconstitutionnalité d'un parti politique. C'est pourquoi la question ne peut être abordée que théoriquement. Dans l'hypothèse où la Cour constitutionnelle serait saisie d'une requête relative à la constitutionnalité d'un parti politique, elle devrait se rapporter au statut, au programme et à l'activité du parti (dispositions de l'article 40 alinéa 2 de la Constitution). Ainsi, la Cour pourrait examiner si le but et l'activité du parti politique sont en concordance avec les dispositions constitutionnelles sus-mentionnées ou bien, si elles sont en contradiction. Dans l'hypothèse où l'instance constitutionnelle constaterait que le parti politique, par son but et son activité, milite, en fait, contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit et les autres valeurs prévues à l'article 40 alinéa 2 de la Constitution, une décision d'inconstitutionnalité du parti devrait être prononcée. Une pareille décision devrait être communiquée au Tribunal de Bucarest, qui déclencherait la radiation de ce parti du registre des partis politiques. Seul le Tribunal de Bucarest inscrit les mentions sur le registre des partis politiques en sa qualité d'instance chargée par la loi de tenir ce registre.

Les effets d'une décision de la Cour constitutionnelle constatant l'inconstitutionnalité d'un parti politique équivalent à ceux d'une dissolution.

## La jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de partis politiques

Dans sa pratique juridictionnelle, la Cour constitutionnelle s'est prononcée, dans le cadre du contrôle *a priori* sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi sur les partis politiques, devenue, après promulgation, la loi n° 27/1996 (cette loi a été abrogée par la nouvelle loi sur les partis politiques, n° 14 de 2003).

Après l'examen des critiques d'inconstitutionnalité formulées, la Cour constate que seul l'article 3 alinéa 2 de la loi est inconstitutionnel. Cette disposition concernait les limites, contenues à l'article 148 alinéa 1 de la Constitution, de la révision de la Loi fondamentale. Ces dispositions constitutionnelles sont libellées ainsi :

« (1) Les dispositions de la présente Constitution portant sur le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, la forme républicaine du Gouvernement, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle ne peuvent pas faire l'objet de la révision.

(2) De même, ne peut être réalisée aucune révision qui aurait pour résultat la suppression des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des citoyens ou de leurs garanties. »

La Cour constitutionnelle fonde sa décision d'inconstitutionnalité sur les considérants suivants : « Les dispositions de l'article 148 alinéas 1 et 2 de la Constitution, parce qu'elles instituent les limites de la révision, ne concernent que certains sujets qui, selon l'article 146 de la Constitution, peuvent demander une révision – le président de la Roumanie sur proposition du Gouvernement, du quart au moins des parlementaires de chaque Chambre ou de 500 000 citoyens au moins ayant droit de vote, selon une certaine répartition territoriale – parmi lesquels les partis politiques ne sont pas mentionnés. L'élargissement de la sphère de ces sujets signifierait la révision de la Constitution, par une autre voie que celle constitutionnellement instituée ».

Dans ladite décision, la Cour se prononce également sur la constitutionnalité des dispositions contenues par le même article 3 alinéa 2 prévoyant que sont interdits les partis politiques qui, par leurs statuts, leurs programmes, la propagande ou par d'autres activités qu'ils organisent, méconnaissent les dispositions de l'article 30 alinéa 7 de la Constitution, relatives à la liberté d'expression. À cette occasion, la Cour affirme que, selon cette disposition constitutionnelle, la diffamation du pays et de la Nation sont interdites, ainsi que l'exhortation à la guerre d'agression, à la haine nationale, raciale, de classe ou religieuse, l'incitation à la discrimination, au séparatisme territorial ou à la violence publique, ainsi que les manifestations obscènes, contraires aux bonnes mœurs. Il est ainsi montré que les partis politiques ne sauraient être exonérés de l'obligation de respecter les interdictions imposées à la liberté d'expression par la Constitution. Ce qui est interdit aux citoyens comme personnes physiques ne pourrait pas être permis aux structures associatives résultant de l'exercice par ceux-ci du droit d'association. Cela signifierait que la liberté d'expression est différente, selon qu'elle est exercée par les citoyens au sein d'une structure associative ou en dehors d'une telle structure, ce qui serait contraire à l'article 30 de la Constitution.

Les auteurs de la saisine ont également argumenté que les dispositions de l'article 3 alinéa 2 de ladite loi contenaient des restrictions contraires aux dispositions relatives à la liberté d'association de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour affirme dans cette décision que, selon l'article 11 point 2 de la Convention, l'exercice du droit d'association peut faire l'objet de certaines restrictions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, pour la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions, pour la protection de la santé, de la morale ou pour la protection des droits et des libertés d'autrui. Les interdictions prévues par la Constitution ne peuvent donc être considérées comme étant contraires à la Convention à laquelle la Roumanie a adhéré précisément en vertu de la Constitution. Ces interdictions sont nécessaires dans une société démocratique, car intrinsèques à la démocratie constitutionnelle, de sorte que l'allégation selon laquelle elles seraient contraires à la Convention est sans fondement. Par ces considérants, la Cour a considéré comme constitutionnelles les restrictions apportées à l'exercice du droit d'association.

Malgré l'abrogation de cette loi n° 27/1996, l'actuelle législation conserve la même solution.

Il résulte par conséquent des dispositions de l'article 3 alinéa 2 de la loi sur les partis politiques, ainsi que de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que les motifs d'interdiction des partis politiques sont ceux énumérés dans la Constitution, à savoir à l'article 30 alinéa 7 et à l'article 40 alinéa 2.

Les autorités compétentes pour constater la violation de ces dispositions constitutionnelles sont différentes, selon le cas.

Ainsi, la constatation de la violation des dispositions de l'article 30 alinéa 7 de la Loi fondamentale est faite par des instances de l'autorité judiciaire, à savoir le Tribunal de Bucarest, et par la Cour d'appel de Bucarest. Conformément à l'article 46 de la loi n° 14/2003 sur les partis politiques, la dissolution des partis politiques pour méconnaissance des dispositions de l'article 30 alinéa 7 de la Constitution relève du Tribunal de Bucarest.

Quant aux dispositions de l'article 40 alinéa 2 de la Constitution, la constatation de leur violation relève de la Cour constitutionnelle. Ainsi, les dispositions de l'article 41 alinéa 2 de la loi n° 47/1992, republiée, comme j'ai déjà indiqué au début de l'exposé, prévoient que les partis politiques peuvent être déclarés inconstitutionnels dans les cas prévus à l'article 40 alinéa 2 de la Constitution.

La Cour constitutionnelle s'est prononcée dans sa jurisprudence à l'égard de cette zone d'interférence, placée entre la compétence de l'instance de contrôle de constitutionnalité et celle des instances judiciaires.

Ainsi, la Cour constitutionnelle a tranché l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 3 alinéa 2 de la loi n° 27/1996 sur les partis politiques, sur saisine de la Cour d'appel de Bucarest. La Cour d'appel de Bucarest avait à se prononcer sur plusieurs contestations formulées contre un jugement du Tribunal de Bucarest. Celui-ci avait rejeté les demandes de dissolution du Parti *la Grande Roumanie* fondées sur certains articles de la loi sur les partis politiques. Par principe « l'on ne pouvait pas demander la dissolution d'un parti politique, par la voie judiciaire, et en même temps en contester la constitutionnalité ». Par la décision n° 59/2000, la Cour constitutionnelle rejette l'exception d'inconstitutionnalité, après avoir constaté que les dispositions de l'article 3 alinéa 2 de la loi sur les partis politiques sont constitutionnelles, la Cour ayant la compétence exclusive, selon l'article 144 de la Constitution, pour se prononcer sur la constitutionnalité d'un parti politique, enregistré conformément à la loi.

En revanche, la Cour constitutionnelle n'a pas d'attribution en matière d'enregistrement des partis politiques. Elle s'est toutefois prononcée sur la constitutionnalité de certaines dispositions légales réglementant cette matière. Ainsi, dans la décision n° 268/2002, elle a rejeté l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 19 alinéa 4 et de l'article 23 alinéa 4 de la loi n° 27/1996 sur les partis politiques. Ces dispositions concernaient le caractère définitif de l'arrêt prononcé par la Cour d'appel de Bucarest sur la demande d'enregistrement des partis politiques. Selon le requérant, ces dispositions contrevenaient aux dispositions constitutionnelles de l'article 128 relatives à l'utilisation des voies de recours, de l'article 21 relatif à l'accès libre à la justice et de l'article 24 qui garantit le droit à la défense. Par la décision mentionnée, la Cour a décidé que, conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi n° 27/1996, comprises dans le chapitre III sur « L'enregistrement des partis politiques », le Tribunal de la Municipalité de Bucarest se prononce sur la demande d'enregistrement du parti politique, par une décision, contre laquelle on peut formuler un recours devant la Cour d'appel de Bucarest. Conformément à l'alinéa 4 du texte critiqué, la contestation est tranchée par une décision définitive de la Cour d'appel de Bucarest. De même, la loi établit la compétence du Tribunal de Bucarest pour l'enregistrement des modifications apportées au statut ou au programme d'un parti politique. Ainsi, l'article 23 de la loi prévoit que le Tribunal de la Municipalité de Bucarest doit se prononcer sur la demande du ministère public de cessation de l'activité du parti et de radiation de celui-ci du registre des partis politiques, si le parti agit sur la base d'un statut dont la modification a été rejetée par l'instance de jugement. Sa décision peut faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel de Bucarest, qui prononce, en vertu de l'alinéa 4 dudit article, un arrêt définitif. Il en résulte que les dispositions des articles 19 et 23 de la loi n° 27/1996 ne transgressent pas les dispositions constitutionnelles de l'article 128, relatives à l'utilisation des voies de recours. Conformément aux dispositions constitutionnelles, la réglementation des voies de recours contre les arrêts des tribunaux est l'attribut exclusif du législateur, ce qui est le cas présent.

La Cour n'a pas retenu non plus la violation de l'article 21 relatif au libre accès à la justice. Le libre accès à la justice ne signifie pas l'accès à toutes les structures judiciaires et à toutes les voies de recours. Conformément à l'article 125 alinéa 3 de la Constitution, la compétence et la procédure de jugement sont établies exclusivement par le législateur, qui peut instituer des règles particulières dans la considération des situations différentes. Selon le requérant, l'article 19 alinéa 4 et l'article 23 alinéa 4 de la loi n° 27/1996 violait aussi l'article 24 de la Constitution, garantissant

le droit à la défense. La Cour a constaté que les textes critiqués ne contenaient pas de dispositions de nature à restreindre les droits processuels des parties ou le droit d'être assisté par un avocat pendant la durée du procès.

Je n'ai présenté que quelques données de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui mettent en lumière les fondements constitutionnels qui déterminent sa sphère de compétence, en matière de partis politiques.

Avant de clore ce bref exposé, il serait intéressant de présenter la manière dont la Cour constitutionnelle a tranché, dans la décision n° 35/1996 précédemment citée, la critique d'inconstitutionnalité relative à la condition de représentativité pour l'enregistrement d'un parti politique, à savoir que la demande d'enregistrement du parti politique soit appuyée par un nombre minimum de membres fondateurs, avec une représentation dans 15 départements du pays.

La Cour retient, premièrement, que l'appréciation de l'opportunité d'un certain seuil de représentativité au sein du corps électoral n'est pas une question de constitutionnalité, aussi longtemps que le seuil institué n'a pas pour effet la suppression du droit d'association. Deuxièmement, par l'institution du seuil électoral, généralement accepté dans le domaine de l'exercice du droit d'association, on veille à ce que l'association des citoyens dans des partis signifie l'institutionnalisation d'un courant politique, faute de quoi le parti ne peut pas jouer son rôle, prévu par l'article 8 alinéa 2 de la Constitution, c'est-à-dire contribuer à la définition et à l'expression de la volonté politique des citoyens.