

La communication de la Cour constitutionnelle de Roumanie

à l'occasion de l'élection présidentielle de décembre 2000

Communication présentée par Madame Claudia MIU, Magistrat-assistant en chef à la Cour constitutionnelle de Roumanie, à l'occasion du 2^e séminaire des correspondants nationaux de l'A.C.C.P.U.F., organisé à Paris du 24 au 26 juin 2002.

Les attributions de la Cour constitutionnelle en matière de contentieux électoral sont établies par la Constitution et par la loi organique relative à la Cour, et détaillées par les lois électorales : principalement la loi n° 69/1992 sur l'élection du président de la Roumanie et, subsidiairement, la loi n° 68/1992 sur l'élection de la Chambre des députés et du Sénat.

■ A. FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LÉGAUX

En tant que juge électoral, la Cour constitutionnelle joue un rôle de premier rang dans le cadre de l'élection présidentielle, depuis l'étape de l'enregistrement des candidatures jusqu'à la fin du processus électoral, par la validation du mandat du président élu.

L'article 144 lettre d) de la Loi fondamentale définit synthétiquement les prérogatives de la Cour, en cela *qu'elle veille au respect de la procédure d'élection du président de la Roumanie et confirme les résultats du suffrage.*

La loi organique relative à la Cour constitutionnelle reprend, à l'article 26, ces dispositions constitutionnelles, tout en prévoyant que les attributions précédemment mentionnées s'exercent dans les conditions prévues par la loi sur l'élection du président de la Roumanie.

Cette matière se trouve également régie par la loi n° 69/1992, plusieurs fois amendées, comme l'énonce l'article 2 alinéa (2) : *La Cour constitutionnelle, conformément à l'article 144 lettre d) de la Constitution, veille au respect, dans l'ensemble du pays, des dispositions de la présente loi et confirme les résultats du suffrage.*

Nous esquisserons ici les principaux moments du processus électoral devant se dérouler dans le cadre du scrutin présidentiel, en mettant en évidence les attributions spécifiques de la Cour dans sa qualité d'arbitre électoral.

a – L'enregistrement des candidatures

En conformité avec l'article 9 alinéa 4 de la loi, les propositions de candidats à la fonction de président de la Roumanie sont déposées chacune en quatre exemplaires au Bureau Électoral

Central¹, au plus tard 30 jours avant la date des élections ; un exemplaire de chaque proposition est enregistré à la Cour constitutionnelle. La proposition, soit avancée par les partis, par des formations ou alliances politiques ou candidature indépendante, se fait par écrit et doit comprendre, entre autres, la précision que sont accomplies les conditions prévues par la loi pour se porter candidat. Elle doit également être accompagnée par la déclaration d'acceptation de la candidature, écrite, signée et datée par le candidat, ainsi que par la liste ou par les listes des personnes soutenant la candidature, dont le nombre ne peut pas être de moins de 300 000 électeurs, échelon impressionnant, qui a encore été majoré de 100 000 par un amendement à la loi électorale avant le déroulement du scrutin de 2000.

Conformément à l'article 11, entre l'enregistrement de la candidature et jusqu'à 20 jours avant la date des élections, le candidat, les partis ou formations politiques ainsi que les citoyens peuvent contester l'enregistrement ou le non enregistrement des candidatures. La contestation est déposée au Bureau Électoral Central qui la transmet, conjointement avec le dossier de candidature, dans un délai de 24 heures, à la Cour constitutionnelle. Le délai de solution de la contestation est de 48 heures à partir de l'enregistrement. La décision de la Cour constitutionnelle est définitive et elle est publiée au *Monitorul Oficial (Journal Officiel)* de la Roumanie.

Le lendemain de l'expiration du délai pour trancher ces contestations, les candidatures définitives enregistrées sont transmises aux bureaux électoraux des différentes circonscriptions par le Bureau Électoral Central.

b – La campagne électorale et le déroulement des élections

Sur toute la durée de la campagne électorale pour la fonction de président de la Roumanie (depuis l'information du public sur la date des élections, jusqu'à 2 jours avant le vote), les candidats, les partis, les formations politiques, toutes les organisations sociales et les citoyens ont le droit d'exprimer leurs opinions librement et sans discrimination, par des meetings, réunions, par l'utilisation de la télévision, de la radio, de la presse et des autres médias.

Il est accordé aux *présidentiables* l'accès égal et gratuit aux services publics de radio et télévision, la répartition des temps d'antenne, ce droit étant assuré par les bureaux permanents réunis des deux Chambres du Parlement, conjointement avec les représentants des services publics de radio et télévision et avec la participation des candidats.

Afin que la campagne électorale se déroule correctement, les bureaux électoraux des circonscriptions jugent des plaintes leur étant adressées au regard de l'entrave à un parti, à une formation politique ou à un candidat concernant le déroulement de sa campagne dans les conditions prévues par la loi et avec le respect de la déontologie électorale. Les contestations contre les décisions des bureaux électoraux sont tranchées par la Cour constitutionnelle, dans un délai de trois jours à compter de la saisine.

c – L'établissement du résultat des élections

Après la clôture du vote et des opérations électorales pour procéder à la vérification des résultats du vote, la centralisation des résultats pour chaque tour de scrutin se fait par le Bureau Électoral Central, par procès-verbal, qu'il remet à la Cour constitutionnelle, conjointement avec les dossiers

1. Le Bureau Électoral Central est un organisme électoral *ad hoc* composé de 7 juges de la Cour suprême de justice et de 16 représentants des partis, des formations politiques et des alliances politiques qui participent aux élections.

reçus des bureaux électoraux des circonscriptions, dans un délai de 24 heures depuis l'enregistrement du dernier dossier. La Cour constitutionnelle fait publier le résultat des élections dans la presse et au *Monitorul Oficial (Journal officiel)* de la Roumanie pour chaque tour de scrutin.

Le deuxième tour de scrutin a lieu dans un intervalle de deux semaines après le premier tour, dans les conditions prévues à l'article 81 alinéa 3 de la Constitution (dans le cas où aucun des candidats n'a réuni la majorité des voix des électeurs inscrits sur les listes électorales). La Cour constitutionnelle annonce dans un délai de 24 heures à partir de la réception des procès-verbaux quels sont les deux candidats restants au deuxième tour (en fonction du nombre de voix obtenues au premier tour) et porte à la connaissance du public le prénom et le nom des deux candidats, ainsi que le jour du vote.

Après la centralisation des résultats du deuxième tour de scrutin, le Bureau Électoral Central constate le candidat élu et présente à la Cour constitutionnelle la documentation nécessaire à la validation du résultat des élections du président de la Roumanie.

Une dernière attribution de la Cour constitutionnelle en matière de contentieux électoral se rapporte à l'annulation des élections *au cas où le vote et l'établissement des résultats ont eu lieu par fraude de nature à modifier l'attribution du mandat ou, le cas échéant, l'ordre des candidats pouvant participer au deuxième tour de scrutin. Dans cette situation, la Cour va décider l'organisation d'un nouveau tour de scrutin le troisième dimanche à compter de la date de l'annulation des élections.*

La demande d'annulation des élections peut être faite par les partis, par les formations politiques et par les candidats qui ont participé aux élections, dans un délai de 3 jours à compter de la clôture du vote, et doit être motivée par les preuves sur lesquelles elle repose.

La Cour constitutionnelle juge de la demande jusqu'à la date prévue par la loi pour l'information du public sur les résultats des élections.

Les dispositions de la loi n° 69/1992 pour l'élection du président de la Roumanie sont dûment complétées par celles de la loi n° 68/1992 réglementant l'élection de la Chambre des députés et du Sénat. En Roumanie, les élections présidentielles organisées en 1992, 1996 et en 2000 ont coïncidé avec celles des parlementaires, la durée du mandat du président étant de quatre ans, de même que celle des membres des deux Chambres du Parlement.

■ B. L'ACTIVITÉ DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE LORS DU SCRUTIN ÉLECTORAL DE 2000

À l'occasion du processus électoral présidentiel de 2000, la Cour constitutionnelle a tranché soixante-dix dossiers (quelques-uns, connexes, formant une seule cause) ayant pour objet soixante-trois contestations relatives à l'enregistrement de certaines candidatures, une contestation sur le non enregistrement d'une candidature, ainsi que d'autres demandes prévues par la loi. Dans l'exercice de sa prérogative de juge électoral, elle a prononcé, au total, cinquante-trois décisions.

a – L'enregistrement des candidatures

En dépit des modifications législatives survenues à l'approche du scrutin électoral présidentiel de 2000, destinées – en vertu de la majoration du nombre de personnes exigées pour soutenir

une candidature, au titre du principe de représentativité – à rendre cette démarche responsable et à favoriser le rapprochement des programmes et idées en rupture avec la situation des précédentes élections de 1996, la vie politique roumaine a témoigné une fois de plus de son impétuosité. Ainsi, au Bureau Électoral Central ont été enregistrés pas moins de treize candidats, réunissant le nombre de 6 091 050 signatures sur les listes des « souteneurs », pour un nombre de 17 699 727 électeurs, conformément aux listes électorales permanentes ! Ce chiffre a éveillé dès le début la suspicion des médias, qui, dans une première étape se sont concentrés sur une compétence supposée de la Cour constitutionnelle, pour vérifier l'authenticité des signatures recueillies en faveur de l'un ou de l'autre des candidats enregistrés, dans les intervalles extrêmement courts légalement prévus pour la solution des contestations, compte tenu de l'absence d'instruments juridiques spécifiques².

Cette position de la presse a déclenché la formulation de contestations sur la validité des listes déposées à l'appui de certaines candidatures. La Cour constitutionnelle a rejeté ces contestations, car il a résulté - de la documentation déposée au dossier - que les listes couvrant les signatures des souteneurs avaient été attachées en même temps que le dépôt des candidatures respectives or le Bureau Électoral Central a certifié l'accomplissement des conditions prévues à l'article 9 de la loi n° 69/1992. Par la suite, *nul motif infirmant la véridicité des vérifications effectuées par le Bureau Électoral Central relatif à l'authenticité des signatures n'a été constaté. Par ailleurs, la responsabilité juridique quant à l'inobservation de la loi en ce qui concerne la réalisation des listes de « souteneurs » revient aux personnes ayant dressé ces listes*, sous la sanction prévue à l'article 292 du Code pénal pour l'infraction de *faux en déclaration*. Tel est le sens des décisions de la Cour constitutionnelle n° 31/2000 et 39/2000.

À l'appui des contestations sur l'enregistrement des candidatures, les motifs les plus divers ont été invoqués : le non accomplissement des exigences constitutionnelles relatives au droit de se porter candidat et d'être élu à la fonction de président de la Roumanie ou d'autres critères d'éligibilité, la critique du profil moral ou des qualités professionnelles du candidat, la graphie du nom et du prénom susceptible de créer des confusions sur l'identité de celui-ci, et également des allégations se rapportant à la commission, dans le passé, de certains faits encourageant la responsabilité pénale, mais aussi l'invocation de considérations théoriques d'ordre politique, social et économique, des préceptes bibliques, etc. Dans deux des causes jugées tous les candidats étaient contestés.

Dans la grande majorité des contestations examinées, la Cour constitutionnelle a constaté que les arguments invoqués ne concernent pas les conditions d'éligibilité, pour se porter candidat à la fonction de président de la Roumanie. D'autres contestations ont été rejetées comme étant tardivement déposées au Bureau Électoral Central, après l'expiration du délai limite prévu à l'article 11 alinéa (2) de la loi n° 69/1992 (les décisions n° 42, 43, 44 et 46/2000). Dans un seul cas, tranché par l'arrêt n° 40/2000, la Cour a admis la contestation, en constatant l'existence de certaines limites d'ordre constitutionnel relatives à l'éligibilité du candidat *dans une fonction de dignité publique* et, par voie de conséquence, a décidé l'annulation de l'enregistrement de la candidature par le Bureau Électoral Central.

2. Pareils instruments juridiques sont, par ailleurs, légalement prévus dans le cadre de certaines procédures distinctes, telles l'exercice de l'initiative législative par les citoyens. Ainsi, la loi n° 189/1999 dispose, entre autres, la vérification de l'initiative par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'attestation des listes de „souteneurs”, la réunion du nombre minimum de « souteneurs » pour la promotion de l'initiative, prévu par la Constitution, ainsi que le respect de la répartition territoriale.

La contestation sur le non enregistrement de la candidature a visé les dispositions légales relatives au caractère obligatoire de l'existence d'une liste de 300 000 « souteneurs » au moins devant être déposée au Bureau Électoral Central, ce qui serait contraire aux dispositions constitutionnelles. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle a retenu que dans l'accomplissement de l'attribution prévue à l'article 144 lettre d) de la Constitution, *la Cour ne peut pas exercer le contrôle sur la constitutionnalité des dispositions de la loi électorale. Un pareil contrôle pourrait être exercé seulement dans les conditions prévues à l'article 144 lettre a) ou lettre c) [le contrôle a priori, respectivement a posteriori (n.a)] de la Constitution. En échange, la Cour doit veiller au respect de toutes les réglementations constitutionnelles et légales relatives au déroulement de la procédure pour l'élection du président de la Roumanie (arrêt n° 15/2000).*

b – La campagne électorale et le déroulement des élections

L'une des contestations tranchées par la Cour constitutionnelle a eu pour objet la décision du Bureau électoral de la circonscription de la municipalité de Bucarest, rejetant une plainte relative à l'entrave au déroulement de la campagne électorale de la requérante. Celle-ci alléguait que, par des mesures discriminatoires par rapport aux autres candidats, à la télévision publique et privée, elle a été défavorisée quant à la répartition des temps d'antennes dans les émissions électorales. En réalité, selon les observations de la Cour, les critiques apportées au poste public de télévision ne regardaient pas *le mode de répartition des temps d'antenne, mais (...) les critères en vertu desquels ont été répartis les candidats* pour les deux rencontres finales organisées avant le jour du vote. Ont également été rejetées les critiques apportées à la chaîne privée de télévision, la Cour retenant que, à la différence des services publics de radio et de télévision, obligés par la loi d'assurer l'accès gratuit aux candidats à l'élection présidentielle, les postes privés n'ont pas une telle obligation légale, mais seulement l'obligation *de pratiquer pour tous les demandeurs des tarifs propres uniques pour chaque unité de minute et, dans ces conditions financières, garantir à ceux-ci le droit égal d'expression* (arrêt n° 47/2000).

c – L'établissement du résultat des élections

Après le premier tour de scrutin du 26 novembre 2000, la Cour constitutionnelle a été saisie d'une demande d'annulation des élections, sur le fondement d'une violation des dispositions constitutionnelles relatives au droit à l'information et au droit d'être élu *à cause de la manipulation continuelle, dès la période de la campagne électorale, par l'ensemble des instituts de sondage d'opinion publique, des résultats de certains sondages d'opinion repris par les médias au bénéfice de quelques uns des candidats ; le vote de l'électorat étant ainsi influencé.*

La Cour a toutefois remarqué que, par rapport aux dispositions légales, l'annulation des élections peut intervenir *uniquement dans le cas où le vote et l'établissement des résultats ont eu lieu par fraude de nature à modifier l'attribution du mandat ou l'ordre des candidats susceptibles de participer au deuxième tour de scrutin.* En même temps, elle a considéré que les extraits de presse déposés à l'appui des motifs invoqués ne constituent pas des preuves de la fraude, dans le sens demandé par la loi.

En outre, le deuxième tour de scrutin du 10 décembre 2000, s'est soldé par une demande d'annulation des élections, motivée, entre autres, par la présence massive des électeurs aux urnes après 18 heures, ainsi que par la discrimination pratiquée par la presse contre l'un des deux candidats. Le rejet de la demande s'est fondé sur des considérants similaires à celles précédemment mentionnées.

Par l'arrêt n° 52/2000 ont été portés à la connaissance du public les résultats des élections pour la fonction de président de la Roumanie, et le dernier des arrêts prononcés dans le cadre de ce processus électoral a été celui de la validation de l'élection du président de la Roumanie (n° 53/2000).

■ C. LES EFFORTS DE COMMUNICATION DÉPLOYÉS PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Les cinquante-trois arrêts prononcés par la Cour constitutionnelle dans le contentieux électoral ont été amplement médiatisés, et reçus sans réserve tant par la presse, que par la société civile. En même temps, les autorités publiques se sont conformées sous tous les aspects aux obligations découlant des arrêts de la Cour constitutionnelle.

Dans une première étape du processus électoral, compte tenu la compétence du Bureau Électoral Central de recevoir et d'enregistrer tant les candidatures, que les listes de « souteneurs » attachées au dossier de la candidature, l'interface avec les médias a dépendu exclusivement des informations fournies par cet organisme. Le 18 octobre 2000, une première candidature a été déposée, et deux jours plus tard, contre celle-ci devaient être formulées les deux premières contestations, transmises à la Cour constitutionnelle pour en décider. Si l'accès des représentants des médias auprès du Bureau Électoral Central est réglementé de manière restrictive (par des délégués accrédités), s'agissant de la Cour constitutionnelle il n'y a pas eu de telles limitations. Par la suite, compte tenu des sollicitations massives des journalistes en ce qui concerne la situation de l'enregistrement des candidatures et du dépôt des contestations, reçus immédiatement après le 18 octobre, la communication des informations s'est faite initialement par téléphone, tant par l'intermédiaire de l'officier de liaison avec la presse, que par le cabinet du président de la Cour ou, selon le cas, du secrétaire général.

Les communiqués de presse, la plupart rédigés et signés par le président de la Cour constitutionnelle (avec les exceptions ci-dessous signalées), ont commencé à être transmis par fax en même temps que la solution de la première contestation, par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 1 du 21 octobre 2000. Pour répondre tout de suite au vif intérêt manifesté par les médias, le premier communiqué de presse a été lancé immédiatement après le prononcé de l'arrêt, avec la précision que, *après la rédaction de la motivation de la décision, celle-ci sera transmise au Bureau Électoral Central et elle sera publiée au Monitorul Oficial (Journal Officiel) de la Roumanie, Partie I^{re}*. En même temps, ce premier communiqué mentionnait que *l'arrêt sera mis à la disposition de la presse* conjointement avec son envoi pour publication. Ultérieurement, la publicité dans un large sens des arrêts de la Cour dans le contentieux électoral a été également réalisée par l'intermédiaire du site Internet de la Cour constitutionnelle (<http://www.ccr.ro>), aspect consigné dans chaque communiqué de presse.

La transmission des communiqués de presse immédiatement après le prononcé de la solution dans une cause donnée a constitué la règle générale sur toute la période du processus électoral.

Il a été nécessaire que la Cour prête des efforts soutenus, le plus souvent jusqu'à des heures tardives, vu que les communiqués de presse ont été transmis non seulement aux agences de presse, aux quotidiens centraux, aux hebdomadaires, aux postes publics et privés de radio et télévision inscrits déjà sur la liste de la Cour, mais aussi, sur sollicitation *ad hoc*, à certains représentants des médias. Dans ce but, la relation avec la presse a bénéficié, dans une formule flexible, de

la mobilisation de certaines personnes d'autres services de la Cour, auxquels il a été transféré des postes supplémentaires de téléphone /fax.

Les premiers communiqués de presse ont été repris par tous les médias. Ultérieurement, à mesure que les contestations étaient rejetées à l'égard des candidatures déposées, l'intérêt des médias devait diminuer dans une certaine mesure. La fréquence des communiqués y a contribué également, résultant nécessairement du rythme de solution des contestations imposé par les délais très serrés prévus par la loi (48 heures à compter de l'enregistrement de la contestation). Ainsi, le 27 octobre 2000, deux communiqués de presse ont été transmises, chacun informant de la solution prononcée par la Cour dans trois arrêts distincts (les arrêts n° 6, 7 et 8/2000, respectivement n° 9, 10 et 11/2000). La formule de présentation synthétique a été maintenue jusqu'à la clôture de la période de solution des contestations (le 8 novembre 2000).

Outre la règle de transmission des communiqués de presse, la Cour constitutionnelle a organisé, le 7 novembre 2000, une conférence de presse aussi, sur les solutions prononcées suite aux contestations relatives à l'enregistrement ou au non enregistrement des candidatures pour la fonction de président de la Roumanie. La conférence a bénéficié de la présence de nombreux représentants de la presse écrite, aussi bien que de l'audiovisuel.

Dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles et légales, à la fin de la procédure de centralisation des résultats du premier tour de scrutin par le Bureau Électoral Central et de réception du procès-verbal dressé à cette occasion, conjointement avec les dossiers reçus de la part des bureaux électoraux des circonscriptions, par la Cour constitutionnelle, l'Assemblée plénière de la Cour a émis, le 1^{er} décembre 2000, un ample communiqué de presse. Par rapport aux informations déjà reprises par les médias en ce qui concerne le résultat des élections, il était mentionné, dans le préambule du communiqué, que l'unique autorité publique compétente pour porter à la connaissance publique le résultat des élections dans la presse et au Monitorul Oficial (*le Journal officiel*) de la Roumanie, est la Cour constitutionnelle, et *l'information du public sur le résultat des élections pour la fonction de président de la Roumanie du premier tour de scrutin par n'importe quelles autres autorités, institutions, entités ou personnes n'a aucun caractère officiel et ne produit pas les effets prévus par la loi n° 69/1992 réglementant le déroulement des élections pour la fonction de président de la Roumanie.*

Le communiqué a reproduit, synthétiquement, le contenu de l'arrêt n° 49/2000, établissant les résultats des élections, portant à la connaissance publique le prénom et le nom des deux premiers candidats, dans l'ordre du nombre de votes obtenus lors du premier tour de scrutin, et devant participer également au deuxième tour de scrutin, en conformité avec l'article 81 alinéa (3) de la Constitution, ainsi que la date à laquelle allait se dérouler le deuxième tour de scrutin, le 10 décembre 2000.

Finalement, le communiqué de presse du 1^{er} décembre 2000 mentionnait aussi que *la date de l'information du public par la Cour constitutionnelle – par le présent communiqué – du jour du vote* constitue, en même temps, la date du commencement de la campagne électorale, en conformité avec l'article 26 alinéa (3) de la loi n° 69/1992.

En ce qui concerne l'arrêt n° 52 du 13 décembre 2000, relatif à l'établissement et à l'information du public du résultat des élections pour la fonction de président de la Roumanie, suite au deuxième tour de scrutin du 10 décembre 2000, l'Assemblée plénière de la Cour constitutionnelle a émis un communiqué de presse distinct, rendant également publique la date établie pour *la validation de l'élection de Monsieur Ion Iliescu dans la fonction de président de la Roumanie.*

Le communiqué de presse du 13 décembre 2000 précisait aussi que *participeraient à l'audience publique du 14 décembre 2000 le président en exercice et le président élu, et que la presse avait un accès sans une accréditation préalable.*

Ces derniers communiqués de presse ont suscité, encore une fois, l'intérêt de tous les médias. Le succès de la relation de communication sur le parcours du processus électoral s'est avéré maximal à l'occasion de l'organisation, par la Cour constitutionnelle, de la procédure de validation du résultat des élections pour le président élu, le 14 décembre 2000. La salle d'audiences publiques de la Cour constitutionnelle a été pratiquement prise d'assaut par les journalistes, les cameramen et les reporters-cameramen. Outre la solennité de la séance de validation, dans la même salle a eu lieu, pour la première fois dans la période de l'après décembre 1989, une véritable cérémonie de prise du mandat présidentiel, au cours de laquelle le président élu et le président en exercice ont pris la parole, leurs principaux collaborateurs, ainsi que les leaders des partis parlementaires étant présents. Les échos favorables sur l'organisation de cet événement par la Cour constitutionnelle constituent un précédent qui nous honore, mais nous obligent à l'avenir, en égale mesure.