

LA JURIDICTION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE EN MATIÈRE DE NAISSANCE ET DE FIN DU MANDAT CONFIE AUX ÉLUS LOCAUX

Ioan VIDA

En vertu de la Constitution de la Roumanie, à la base de la démocratie qu'elle entérine, se trouve la représentativité, manière par laquelle est assuré au peuple – le titulaire du pouvoir politique – le droit d'exercer ses prérogatives souveraines. Une première modalité d'exercer les prérogatives de la souveraineté est constituée par l'exercice des droits électoraux, au niveau national ou local, lors d'élections libres, organisées durant des laps de temps raisonnables, censées exprimer le multipartisme et la volonté du corps électoral.

En Roumanie, tout comme dans d'autres pays, les droits électoraux, catégorie où, selon le libellé de la Loi fondamentale de 1991, sont inclus le droit de vote et le droit d'être élu(e), ont une ouverture universelle, en s'appliquant tant en ce qui concerne les élections présidentielles, celles parlementaires, que les élections locales, avec les mêmes conséquences juridiques. Par ces conséquences juridiques, nous envisageons, tout d'abord, la naissance du mandat d'élu au niveau présidentiel, parlementaire ou local. Par conséquent, entre le droit de vote, le droit d'être élu et l'exercice du mandat par l'élu(e) apparaît une osmose organique, en vertu de laquelle tant la naissance que l'issue du mandat sont fondées sur la volonté de l'électorat, indifféremment de l'apport des partis politiques durant la campagne électorale.

Par la Loi portant révision de la Constitution, deux droits politiques nouveaux ont été introduits dans la Loi fondamentale, en parallèle avec le droit de vote, attesté par l'Assemblée Constituante originaire. Ainsi, à l'article 38, a été révisé « le droit d'être élu au Parlement européen », selon la suivante formulation : « *Dans les conditions de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, les citoyens roumains ont le droit d'élire et d'être élus au Parlement européen* ». On pourrait constater que le titre de l'article n'exprime pas en entier son contenu, en omettant le droit d'élire au Parlement européen. Le second droit politique est réglé comme un alinéa distinct de l'égalité en droits, entérinée par l'article 16 de la Loi fondamentale, avec laquelle il n'a aucune liaison. Selon notre avis, ces dispositions constitutionnelles ajoutent au droit de vote réglé à l'égard des citoyens roumains, le droit de ceux-ci d'élire pour le Parlement européen, ainsi que le droit des citoyens de l'Union européenne d'élire et d'être élus au rang des autorités de l'administration publique locale. Il s'impose d'examiner ces nouveaux droits à la lumière des normalisations antérieures, relatives au droit de vote (l'article 36) et au droit d'être élu(e) (l'article 37). Selon l'article 36 alinéa (1) : « *Les citoyens ont le droit de vote à partir de l'âge de 18 ans, accomplis jusqu'à la date des élections comprise* ». D'une façon similaire, l'article 37 alinéa (1) régit le droit d'être élu(e), selon le libellé suivant : « *Ont le droit d'être élus les citoyens ayant le droit de vote, qui accomplissent les conditions prévues à l'article 16, alinéa (3), s'il ne leur est pas interdit de s'associer en partis politiques conformément à l'article 40, alinéa (3)* ». Il existe entre les deux paires de textes constitutionnels une contrariété, non seulement formelle, mais aussi se rapportant au fond, car liée au cadre conceptuel, utilisé par le pouvoir constituant institué. De la sorte, d'une part, les textes débutants de la Constitution utilisent le syntagme « droit de vote », afin d'exprimer le droit des citoyens roumains à révéler leur volonté dans le cadre des scrutins électoraux, tandis que les nouveaux textes introduits remplacent cette dite expression par « le droit d'élire ». D'autre part, le droit de vote et le droit d'être élu(e), régularisés par l'article 36 et 37 de la Constitution, sont conditionnés par certains paramètres (le droit de vote est octroyé aux citoyens à partir de l'âge de 18 ans, en étant exclus les débilés ou les aliénés mentaux, placés sous interdiction, et les personnes condamnées, par arrêt judiciaire définitif, à la perte des droits électoraux ; le droit d'être élu(e) est exercé par les

citoyens roumains ayant le droit de vote, qui ont le domicile dans le pays, s'il ne leur est pas interdit de s'associer en partis politiques). À ces conditions d'éligibilité viennent s'ajouter aussi celles se rapportant à l'âge – soit, 23 ans, pour être élu(e) à la Chambre des Députés ou dans les organes de l'administration publique locale, 33 ans pour être élu(e) au Sénat et au moins 35 ans pour être élu(e) dans la fonction de Président de la Roumanie.

En ce qui concerne le premier aspect relatif à l'utilisation dans la Constitution du droit d'élire en parallèle avec le droit de vote, on n'a trouvé aucune motivation scientifique vis-à-vis de cette similitude terminologique portant sur le traitement d'une question unique et analogique – *id est*, le vote¹. Aussi existe-t-il le risque de comprendre d'une façon contradictoire les deux formulations. Et c'est justement pour cela qu'on essaie de concevoir la signification offerte par le législateur constituant au droit d'élire.

Tout d'abord, on estime que les dispositions de l'article 38 et de l'article 36 alinéa (4) de la Constitution entérinent des droits aléatoires, conditionnés par l'intégration de la Roumanie à l'Union européenne, ce qui justifie sous l'angle de la politique leur admission à la Loi fondamentale. Pourtant, il est incompréhensible le remplacement, dans ces deux situations, du droit de vote par le droit d'élire. Apparemment, entre les deux droits il ne saurait exister de différences visant le contenu, ce qui expliquerait l'utilisation comparable de certains synonymes, procédé censé être, pourtant, répudié par la technique législative².

En réalité, le droit de vote et le droit d'élire présentent des significations différentes. En fait, le droit de vote peut coïncider avec la volonté du citoyen d'élire, mais, uniquement dans le cas du vote utile, respectivement, lorsque l'électeur dirige son option électorale envers son candidat ou envers la formation politique ayant gagné le scrutin. De la sorte, lorsque l'électeur est appelé à exprimer son vote envers deux personnes mises en ballottage et il sait qu'une voix en faveur d'A ne pourrait être gaspillée, car celui/celle-ci sera élu(e), ne votera pas en faveur de B sachant que celui/celle-ci ne remportera pas le scrutin. Par ailleurs, le vote utile peut être donné aussi en faveur d'une option doctrinaire, si l'électeur se trouve dans un système de représentation proportionnelle, mais, en l'occurrence, le dit vote regarde plutôt un programme politique et non pas l'élection d'une personne. D'autre part, le vote pourrait concerner une personne lorsqu'il s'exerce dans le cadre du scrutin uninominal, en vertu duquel les électeurs sont appelés aux urnes, dans une circonscription électorale, afin de désigner un seul candidat pour une fonction publique (par exemple, les élections pour le Président de la Roumanie ou pour la fonction de maire). Néanmoins, le vote peut être aussi programmatique, lorsque l'option de l'électeur tient compte de la prééminence d'un programme politique et non pas de la personne censée le mettre à l'œuvre.

Au-delà de ces déterminations, la distinction entre le vote utile et le vote de protestation est décisive. Le citoyen ayant droit de vote se présente aux élections comme porteur de la volonté nationale qui décide l'élection d'un parti politique en tant que vainqueur du scrutin. Pour cette raison, le vote utile représente le choix fait par l'électeur entre ceux qu'il estime comme vainqueurs ou comme vaincus à l'issue du scrutin.

Le vote de protestation valide l'option de l'électeur qui n'adhère pas au programme politique d'une formation politique, d'habitude se trouvant à la gouvernance, et il s'y agit d'un

¹ Le vote est défini comme l'acte par lequel les gouvernés désignent et légitiment les gouvernants et, sur leur proposition, valident ou rejettent les mesures qui leur sont soumises lors des consultations populaires (référendum). Voir à cet égard, O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F, Paris, p. 1075.

² La Loi no 24/2000 sur les normes relatives à la technique législative pour l'élaboration des actes normatifs, republiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 777 du 25 août 2004, avec les modifications et les complétions ultérieures, stipule à l'article 35 alinéa (1) que: "Dans le langage normatif, les mêmes notions s'expriment uniquement par les mêmes termes."

vote en faveur de la défaite infligée à cette dite formation politique lors de l'élection. Par conséquent, le droit d'élire pourrait être confondu avec le vote utile, ce qui à l'échelle normative, signifierait une limitation injustifiée du droit de vote. Certes, cette distinction demeurera purement théorique, car, en pratique, le droit d'élire ne saura être réglementé sous aucune autre forme que celle de droit de vote ; cela rend superflue l'introduction dans la Constitution du droit d'élire, lorsqu'il s'agit de l'élection du Parlement européen ou de la participation des citoyens européens aux élections locales de Roumanie. En d'autres termes, il n'existe pas de droit d'élection, mais un seul droit de vote du citoyen, qui peut être en faveur de l'élection d'un candidat, contre son élection respective ou contre tous les candidats. Aucune autre solution législative susceptible de marquer une distinction entre le droit de vote et celui d'élire des citoyens roumains lors des élections locales, parlementaires, présidentielles ou pour le Parlement européen ou encore entre le droit d'élire des citoyens étrangers et le droit de vote des citoyens roumains lors des élections locales demeure en dehors de l'esprit de la Loi fondamentale. Portant sur le second aspect, qui regarde le non-conditionnement du droit d'élire, lorsqu'il est question du Parlement européen, selon notre avis, puisqu'il s'y agit de citoyens roumains, les candidatures à ces élections ne peuvent être avancées qu'en observant les conditions d'éligibilité prévues à l'égard de l'exercice du droit d'être élu, ce qui renforce une fois de plus, l'inutilité des dispositions spéciales stipulées à l'article 38 de la Constitution. Cette inanité est aussi démontrée par le fait que les régulations comprises par l'article 36 de la Loi fondamentale n'envisagent en exclusivité l'élection des maires, des conseils départementaux, des conseils locaux, du Parlement ou du Président, mais en égale mesure, l'élection de certains autres organes, censés être créés à l'avenir, tels que les conseils régionaux etc. ou la participation aux référendums nationaux ou locaux. Malgré cela, le support de l'article 38 de la Constitution pourrait être invoqué si le droit d'être élu(e) avait été conditionné par un certain âge, tel que le fait l'article 37 en ce qui concerne l'établissement des conditions d'âge dans la conjoncture des élections locales, parlementaires et présidentielles. Toutefois, ce texte proclame inconditionnellement un droit qui existait déjà dans une réglementation constitutionnelle et qui peut être modifié par une loi organique ou ordinaire.³

L'exercice du droit de vote, dans les conditions fixées par la loi, conduit vers la désignation des élus locaux et à la création des autorités de l'administration publique locale.

En ce qui concerne la Roumanie, le législateur a choisi entre plusieurs systèmes électoraux. Ces systèmes électoraux ont comme fondement une loi censée définir l'organisation et le déroulement des élections. En principe, les démocraties représentatives sont appuyées sur les élections ; dans leur organisation et déroulement, il est accepté le système du scrutin majoritaire, le système de la représentation proportionnelle et des modes de scrutin mixte ou des modes de scrutin à finalité majoritaire.⁴

En vertu de la Loi no 393/2004 regardant le Statut des élus locaux, parmi ceux désignés par le biais du scrutin se remarquent les conseillers locaux et départementaux, les maires, le maire général de la municipalité de Bucarest, les vice-maires et les présidents des conseils départementaux, ainsi que les vice-présidents des conseils départementaux. En outre, toujours assimilé aux élus locaux est le délégué rural.⁵

Les conseillers locaux et départementaux, les maires, ainsi que les présidents des conseils départementaux sont élus par scrutin universel, égal, direct, secret et librement exprimé par les

³ Voir I. Vida, *Antinomies intra constitutionnelles*, en « Les Pandectes Roumaines », no 1/2004, p. 190-192.

⁴ Voir Pierre Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Éditions « La Régie Autonome 'Monitorul Oficial' », Bucarest, 1999, p. 38 et les suiv.

⁵ Voir la Loi no 393/2004 regardant le Statut des élus locaux, publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 912 du 7 octobre 2004.

citoyens ayant droit de vote, censés appartenir à l'unité administrative territoriale où ils exerceront leur mandat ; c'est un premier pas envers la reconnaissance et l'affirmation de l'autonomie locale.

À propos de la manière de désigner les élus locaux, il est nécessaire de retenir le fait que les maires des communes, des villes, des municipalités, des arrondissements de la municipalité de Bucarest et le maire général de la municipalité de Bucarest, ainsi que les présidents des conseils départementaux sont élus, dans la circonscription électorale, délimitée par les unités administratives territoriales, par un scrutin uninominal. Les candidats à ces fonctions peuvent participer aux élections sur proposition des partis politiques, des alliances politiques, des alliances électorales ou des organisations réunissant des citoyens appartenant aux minorités nationales, participant aux élections ou par le soutien accordé au candidat indépendant par les électeurs. Afin de poser sa candidature pour la fonction de conseiller, en qualité de personne indépendante, le nombre des souteneurs doit représenter 1% du nombre total des électeurs inscrits sur les listes électorales permanentes et sur les listes complémentaires dressées dans la circonscription respective, mais pas moins de 50 dans le cas des communes, de 100 dans le cas des localités urbaines du II^e et du III^e degré et de 1000 dans le cas des départements, de la municipalité de Bucarest, des arrondissements de la municipalité de Bucarest et des localités urbaines de I^{er} degré. En ce qui concerne les candidats indépendants à la fonction de maire, la liste des souteneurs doit renfermer au moins 2% du nombre total des électeurs de la circonscription électorale où celui/celle-ci dépose sa candidature, nombre qui ne saurait être inférieur à 200 dans le cas des communes et des villes, à 1000 dans le cas des municipalités, des arrondissements de la municipalité de Bucarest et à 5000 dans le cas de la municipalité de Bucarest. La liste des souteneurs en faveur du candidat indépendant à la fonction de président du conseil départemental doit inclure 2% du nombre total des électeurs de la dite circonscription électorale, mais pas moins de 3000.

Par pas mal d'actes normatifs, le législateur a agréé un scrutin uninominal, lorsqu'il s'agit de l'élection du Président de la Roumanie, des présidents des conseils départementaux et des maires. Quant à l'élection des conseillers locaux et de ceux départementaux, il a été choisi le type du système de la représentation proportionnelle. Dans les deux situations, le rôle des partis politiques a été et demeure incontestable, non seulement par l'exercice de leurs attributions durant les campagnes électorales, mais aussi, d'une manière arbitraire, par le contrôle exercé vis-à-vis des représentants élus, après leur validation, ce qui conduit vers l'affirmation du mandat impératif au niveau des autorités représentatives, bien que la Constitution interdise cette version, au moins à l'égard des parlementaires.

Ce qui représente une spécificité dans le cas des conseillers locaux, c'est le fait que le système de représentation proportionnelle, susmentionné, est fondé sur une liste bloquée. Comme suite, l'électeur doit se prononcer par un seul vote sur la liste complète comprenant les candidats du parti, ayant un critère de référence double, soit l'idéologie du parti et les personnes qui posent leur candidature sur la liste de celui-ci. En ce qui concerne le scrutin se fondant sur la liste bloquée, l'électeur dispose d'un seul vote visant la liste en entier. Il ne pourrait opter pour un nouvel ordre relatif aux candidats de la liste et ni voter des candidats figurant sur plusieurs listes électorales. Par conséquent, l'électeur, confronté à de semblables situations, est géré par la volonté du parti qui nominalise les candidats aux élections, ainsi que leur ordre respectif sur les bulletins de vote. Lorsque des coalitions politiques ou des partis politiques participent aux élections, sur les bulletins de vote figurent exclusivement les candidats proposés par les partis politiques pour les sièges convenus durant les négociations. Pour cette raison, si la liste est bloquée, la liaison entre l'électeur et l'élu sera parfois éphémère et d'autres fois inexistante. Toutefois, cela ne signifie pas que l'électeur est obligé d'orienter ses choix électoraux uniquement en rapport avec le parti agréé par l'idéologie qu'il promut. Le plus souvent, l'électeur

connaît les personnes censées poser leur candidature aux élections sur de telles listes et les « personnalités » qui lui sont proposées peuvent influencer sa préférence électorale.⁶

En ce qui concerne le scrutin uninominal, utilisé dans le cas de l'élection des maires et des présidents des conseils départementaux, il est nécessaire de souligner la relation puissante instituée par celui-ci entre l'élu(e) et ceux appelés l'élire, en mentionnant, toutefois, le fait que le rapport mentionné ne présente pas toujours de connotations politiques, en étant déterminé par quelques autres considérants pesant lourd dans la balance des électeurs. Il est intéressant d'observer que, regardant les maires, lors d'un scrutin uninominal, leur désignation est d'habitude faite durant deux tours de scrutin, en étant ainsi assuré une majorité et une légitimité nécessaire pour l'exercice du mandat de maire. Par contre, lorsqu'il s'agit des présidents des conseils départementaux, leur élection se réalise durant un seul tour de scrutin, à l'exception des situations de ballottage⁷, ce qui peut altérer la légitimité de ces élections. Selon cette modalité, il est possible de désigner un président d'un conseil départemental par seulement 10% des voix des électeurs. Dans ces conditions, une contrariété pourrait apparaître entre la majorité existant au conseil départemental et le soutien politique octroyé au président du conseil départemental, ce qui saurait engendrer de graves difficultés dans le processus de l'exercice de la direction au niveau départemental.

Au-delà de ces observations préliminaires, il est important de distinguer que la naissance du mandat d'élu(e) local est dépendante de la validation de son mandat.

Si on pouvait faire une comparaison entre l'obtention du mandat des parlementaires et de celui des conseillers locaux, il faudrait discerner qu'entre les deux opérations il y a une multitude de différences. Ainsi, selon la Constitution, le mandat des parlementaires est permanent, *id est*, il peut s'achever uniquement par une manifestation de volonté de la part du député ou du sénateur. Au contraire, le mandat du conseiller local peut se terminer aussi par la manifestation de volonté du côté du parti politique ou de l'organisation des minorités nationales sur la liste de laquelle il a été élu(e). La loi est lacunaire lorsqu'il s'agit de révoquer le candidat proposé par une alliance politique ou une alliance électorale.⁸

Dans de semblables situations, la volonté politique de ces unités peut être vaincue par la volonté du parti politique dans l'évidence duquel se trouve le candidat. Il s'y agit d'une circonstance défavorable, qui non seulement engendre la défaite de la volonté de l'électorat, mais aussi confère une certaine suprématie à un parti politique quant à la gérance de la composition des autorités administratives autochtones. La question qui s'en dégage, dans ces dites conditions, vise le fait si les autorités au-dessus mentionnées peuvent être encore considérées comme autonomes, si leur existence est rattachée à la volonté des partis politiques. En pratique, il y a eu des situations, quand le nombre des conseillers locaux a diminué sous le seuil légal de fonctionnement du conseil, comme suite du fait que l'un ou plusieurs partis politiques « avaient retiré le soutien accordé aux conseillers locaux ». De la sorte, un affront politique est porté vers la volonté de l'électorat local, le seul en mesure de décider vis-à-vis de ses propres représentants aux conseils locaux et aux ceux départementaux. Il va de soi qu'un parti politique n'est pas à même de supprimer un conseil local ou un conseil départemental. Pourtant, les dispositions légales contestées peuvent créer de telles

⁶ Voir I. Vida, *Systèmes électoraux contemporains*, Éditions « La Régie Autonome 'Monitorul Oficial' », Bucarest, 1996, p. 34 et les suiv.

⁷ Voir la Loi no 67/2004 pour l'élection des autorités publiques locales, republiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 333 du 17 mai 2004.

⁸ À travers la littérature de spécialité, la question si une alliance politique représente un système multipartite ou une coalition dominée par un parti dont l'influence est incontestable a été souvent posée. Voir Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems, a Study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, New York, 1994, p. 72 et les suiv.

situations, malgré le fait que la règle relative à la fin du mandat électoral est constituée par le soi-disant « recall », en vertu duquel une certaine partie du corps électoral - 10%, 20% ou 30% -, a la possibilité de demander, par vote, la cessation du mandat de la personne élue.

On constate que, au moins à l'échelle nationale, les représentants désignés par élections, ne jouissent pas de la possibilité d'avoir un mandat impératif et ni de détenir le mandat confié par le peuple en raison d'un conditionnement de la part des partis politiques.

À ce niveau, les partis politiques exercent leur rôle dans l'organisation et le déroulement des élections dès l'instant de la présentation de la candidature jusqu'à la clôture de la campagne électorale. En d'autres termes, ainsi qu'affirmait un auteur célèbre, le rôle des partis politiques s'achève devant les portes du Parlement ou des conseils locaux. Procéder de la sorte signifie vaincre par les partis politiques la volonté du corps électoral. Il est important d'établir lequel de ces deux véhicules présente une priorité : le porteur qui amène le candidat jusque dans l'antichambre du corps représentatif ou celui qui a à sa charge les droits électoraux exercés lors du scrutin. Selon notre avis, indubitablement, le contrôle envers l'exercice du mandat de représentant du peuple ou des communautés locales ne peut appartenir aux partis politiques ayant contribué à sa promotion. Par ailleurs, même la Loi des partis politiques no 14/2003 stipule à l'article 2 que : « Par leur activité, les partis politiques encouragent les valeurs et les intérêts nationaux, le pluralisme politique, contribuent à la constitution de l'opinion publique, participent avec des candidats aux élections et à création de certaines autorités publiques et stimulent la participation des citoyens aux scrutins, en conformité avec la loi ». ⁹ Il est manifeste que la loi roumaine ne permet pas aux partis politiques de s'impliquer dans la vie politique des autorités publiques élues, leur activité s'arrêtant à la nominalisation et au soutien accordé aux candidats aux élections, y compris à la création de certaines autorités publiques, sans que par cela ils aient une ingérence dans leur organisation et, respectivement, leur fonctionnement.

Par ailleurs, nulle part, les partis politiques ne jouissent de la possibilité d'intervenir à l'exception du processus électoral ou du contentieux électoral. Par conséquent, les partis politiques peuvent intervenir lors du processus visant la contestation des résultats du scrutin, d'habitude à l'égard d'un certain candidat, sans avoir le droit de contester les résultats d'une circonscription électorale en entier. ¹⁰

En Roumanie, sur le plan local, le mandat des conseillers locaux dépend de toute une série de facteurs, y compris de la volonté du parti politique qui les a soutenus lors des élections. De la sorte, en accord avec l'article 9 alinéa (2) de la Loi no 393/2004 portant sur Statut des élus locaux, la qualité de conseiller local ou départemental prend fin une fois que le nouveau conseil local élu sera déclaré légalement constitué. Jusqu'ici la standardisation coïncide avec celle enregistrée au niveau parlementaire, en étant ainsi assuré la continuité dans le fonctionnement de ces dites autorités publiques.

En outre, à ce niveau, il y a quelques distinctions regardant la cessation de droit du mandat avant l'échéance de sa durée habituelle, lors des cas suivants :

- a) démission ;
- b) incompatibilité ;
- c) le changement du domicile dans une autre unité administrative territoriale, y compris comme suite de sa réorganisation ;
- d) l'absence non motivé à plus de 3 séances ordinaires consécutives du conseil ;
- e) l'impossibilité de l'exercice du mandat durant un laps de temps supérieur à 6 mois consécutifs, à l'exception des situations prévues par la loi ;
- f) la condamnation par arrêt judiciaire définitif à une peine privative de liberté ;

⁹ Publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 25 du 17 janvier 2003.

¹⁰ Voir Bernard Malinger, *Droit électoral*, Éditions Ellipses, Paris, 2007, p. 798.

g) la mise sous interdiction judiciaire ;
h) la perte des droits électoraux ;
h¹) la perte de la qualité de membre du parti politique ou de l'organisation des minorités nationales sur la liste de laquelle il a été élu.

Il est évident qu'il faut aussi mentionner l'alinéa (2¹) de cet article, introduit par la Loi no 249/2006, qui prévoit que les dispositions de l'alinéa (2) lettre h¹) s'appliquent à l'égard du vice-maire aussi.

La fin de droit du mandat de conseiller est constatée par le conseil local, respectivement par le conseil départemental, par décision, sur proposition du maire ou, selon le cas, du président du conseil départemental ou de n'importe quel conseiller.

En plus, la loi prévoit à l'alinéa 4 de l'article 9, que, regardant les situations stipulées à l'alinéa 2 lettres c)-e) et h¹), la décision du conseil peut être contestée par l'instance de contentieux administratif, dans un délai de 10 jours dès la communication. La cour judiciaire se prononce durant un délai d'au plus 30 jours, sans qu'il soit nécessaire la procédure administrative préalable, et sa décision est définitive et irrévocable.

L'aspect essentiel conçu par cet article de la Loi no 393/2004 vise l'apparition de quelques distinctions, qui n'ont pas été prévues par la Constitution, entre le mandat de parlementaire et celui de conseiller local. Si certaines parmi ces différenciations sont légitimées, certaines autres se trouvent en contradiction avec les dispositions constitutionnelles applicables au mandat de parlementaire.

La question de principe qui surgit, dans ces conditions, se rapporte à l'aspect si, au niveau local, les règles applicables pour l'exercice du mandat de conseiller peuvent être plus dures et plus nombreuses que celles fonctionnant dans l'exercice du mandat de parlementaire.

À cet égard, il s'impose de fournir toute une série d'éclaircissements relatifs aux différences de statut existant entre les deux catégories d'élus. En premier lieu, on observe qu'il n'y a aucune dissemblance entre la fin de la qualité de conseiller local ou de conseiller départemental et celle de parlementaire en cas de démission ou d'incompatibilité.

De même, la cessation de cette activité est motivée par le changement du domicile dans une autre unité administrative territoriale.

Les choses changent, lorsqu'il s'agit de l'article 9 alinéa (2) lettre d), où il est souligné que l'absence non motivée à plus de trois séances ordinaires consécutives du conseil attire l'achèvement de droit du mandat de conseiller local ou de conseiller départemental. Cette prévision de la loi opère une distinction nette entre la manière de sanctionner les parlementaires et celle concernant les conseillers locaux. Dans de tels cas, les parlementaires sont punis conformément aux règlements parlementaires, par la réduction proportionnelle de l'indemnisation reçue ou par d'autres sanctions, censées ne pas engendrer la perte de l'exercice du mandat, car, en accord avec l'article 70 alinéa (2) de la Constitution, la qualité de député ou de sénateur cesse à la date de la réunion légale des Chambres nouvellement élues ou en cas de démission, de perte des droits électoraux, d'incompatibilité ou de décès.

La sanction appliquée aux conseillers locaux est excessive et injustifiée, surtout que sa motivation ou non-motivation est liée à l'estimation de l'autorité locale.

Les choses se passent d'une façon similaire dans le cas prévu à l'article 9 alinéa (2) lettre e), lorsqu'il est question de l'issue de la qualité de conseiller local ou départemental, justifiée par l'impossibilité d'exercer le mandat lors d'un délai supérieur à 6 mois consécutifs, à l'exception des situations prévues par la loi. Cette règle est critiquable aussi, parce qu'elle institue une mesure punitive, censée arrêter l'exercice d'un mandat représentatif, en présentant, à la fois, la possibilité que la loi prévoit le dépassement de cette limite temporelle, fait non pas stipulé dans le cas du mandat parlementaire et qui représente une exception par rapport aux règles prohibitives de la Constitution de la Roumanie.

De même, les prévisions de l'article 9 alinéa (2) lettre f) mettent en débat, au moins, la confrontation existant entre cette dite régulation et les dispositions constitutionnelles qui n'aboutissent pas à l'issue du mandat parlementaire comme suite d'une peine privative de liberté.

Aussi aléatoires sont les dispositions prévues à la lettre g) du même alinéa, relatives à la mise d'un conseiller local ou départemental sous interdiction judiciaire, tant qu'il n'existe aucune explication portant sur l'auteur d'une pareille décision.

Certes, les stipulations de la lettre h) visant la perte de la qualité de conseiller local ou de conseiller départemental ne présentent pas un infaillible support constitutionnel, car elles sont légitimées par l'exercice d'un mandat représentatif à tout niveau.

Dans cet article, à l'alinéa (2) de la Loi no 393/2004, a été introduite la lettre h¹), en vertu de laquelle le mandat de conseiller local ou de conseiller départemental prend fin comme suite de la perte de la qualité de membre du parti politique ou de l'organisation des minorités nationales sur la liste duquel/de laquelle celui-ci a été élu.

Cette disposition légale est susceptible d'alléguer pas mal de commentaires. Une première critique censée être portée au législateur, relatif au domaine en discussion, tient compte de l'introduction d'un certain compromis opérant entre une relation objective existant entre le corps électoral et l'élu(e) et une relation subjective existant entre l'élu(e) et le parti l'ayant promu(e) aux élections.

À propos de cette divergence, c'est important d'établir si un parti politique est à même de vaincre la volonté de l'électorat, respectivement, destituer le conseiller local lorsque ses intérêts le demandent.

Afin de répondre à cette question, il est indispensable de rappeler le fait que les partis politiques jouent le rôle de porteurs des candidats qu'ils promettent. Une fois élus, ces candidats sont les représentants de la nation ou de la communauté locale et non pas ceux d'un parti politique quelconque. Ils jouissent du privilège de l'ingratitude vis-à-vis du parti les ayant propulsés aux élections, grâce au fait qu'après la validation, ils remplissent une fonction publique en vertu d'un serment censé faire abstraction de toute appartenance à un parti politique ou à une organisation civique se ralliant à une minorité nationale.

Si on procédait autrement, il serait infirmé toute une série de principes constitutionnels, parmi lesquels celui relatif à l'autonomie constitutionnelle, et il serait affirmé la partitocratie, en dépit des principes de l'État de droit et de la garantie des droits et des libertés des citoyens. Ainsi que le montre la littérature de spécialité, la partitocratie témoigne d'une réalité politique en vertu de laquelle la vie publique n'est pas gouvernée par des institutions politiques représentatives, en étant laissée au bon gré des partis politiques, qui disputent leur prééminence par des vains combats, souvent violents et toujours manquant d'efficacité sociale. Lors de semblables situations, les programmes des partis politiques sont confus, démagogiques, non réalistes, sans consistance et, comme suite, l'électorat est désorienté, pouvant être facilement manœuvré par les partis politiques ou par des mouvements sociaux extrémistes.¹¹

Bien que ces dits principes doivent être de premier plan, tant pour le législateur que pour celui censé mettre à l'œuvre la loi, ni dans la pratique judiciaire, ni dans celle de l'instance de contentieux constitutionnel, ils n'eurent acquis un usage complet.

Dans la pratique de l'instance de contentieux constitutionnel ont existé plusieurs espèces par lesquelles il a été sollicité de déclarer comme inconstitutionnelles les prévisions de l'article 9 alinéa (2) lettre h¹) de la Loi no 393/2004. De la sorte, le Tribunal du département de Braşov, le Tribunal du département de Dâmboviţa et le Tribunal du département d'Argeş ont saisi la Cour Constitutionnelle dans le cadre de certains litiges regardant la solution des contestations formulées contre les décisions de quelques conseils locaux par lesquelles a été constatée la cessation de droit

¹¹ Voir Paul Negulescu, *Les partis politiques*, Éditions 'Cultura Naţională', Bucarest, 1926, p. 254

des mandats de conseiller appartenant aux auteurs de l'exception. Les allégations des auteurs des exceptions d'inconstitutionnalité incriminent le fait que les dispositions constitutionnelles stipulant le droit d'être élu, corroborés celles de l'article 15 alinéa (1) de la Loi fondamentale, selon lesquelles les citoyens jouissent des droits et des libertés consacrés par la Constitution et par les autres lois et ils sont tenus par les obligations prévues par celles-ci, aboutissent à la conclusion que l'élu(e) local doit bénéficier aussi du droit d'exercer nullement décontenancé sa fonction publique pour laquelle il/elle a été élu(e) par le vote de l'électorat. En outre, il y est souligné que les prévisions légales contestées contreviennent à l'article 53 de la Constitution, car l'institution d'un nouveau cas portant sur l'achèvement du mandat, avant le terme de la durée normale, porte atteinte au droit de l'exercice du mandat, « sans que cette restriction découle de la nécessité de protéger l'un des intérêts généraux, énumérés à l'article 53 de la Constitution ».¹²

En répondant à de pareilles critiques, la Cour Constitutionnelle est partie de l'idée que, selon les dispositions de l'article 8 alinéa (2) de la Constitution, les partis politiques contribuent à la définition et à l'expression de la volonté politique des citoyens, en soulignant que l'élu(e) doit mettre à l'œuvre le programme politique du parti auquel il appartient à l'instant de l'élection, et si cette qualité se perd, il n'est plus légitime de le/la maintenir dans la fonction publique respective. Par d'autres termes, la perte de la qualité de membre d'un parti politique sur la liste duquel il/elle a porté sa candidature et il/elle a été élu(e) par le corps électoral, a comme effet la perte de la qualité de conseiller local ou départemental, en égale mesure.¹³

La Cour Constitutionnelle a adopté cette décision à la majorité des voix, sans tenir compte de la distinction qui devait être opérée entre le rôle censé être joué par un parti politique lors des élections et après la fin de celles-ci.

Selon notre avis, un parti politique détient un rôle irrécusable dans l'organisation et le déroulement des élections à tous les niveaux de l'État. Il propose des candidats aux élections, il a la possibilité de confirmer leur légitimité et la légalité de la candidature, il peut organiser la campagne électorale pour leur élection et il peut représenter une partie du contentieux électoral. Comme suite de la validation de la candidature à la fonction de conseiller local ou départemental, le rôle du parti s'achève, le respectif conseiller devenant indépendant, dans l'exercice du mandat, par rapport au parti, qui l'avait soutenu lors des élections. Ceci dérive strictement des dispositions constitutionnelles, qui, en établissant le droit de vote et le droit d'être élu, n'entravent aucunement l'exercice du mandat de conseiller local ou départemental, tout comme l'exercice de celui de parlementaire ou, enfin, l'exercice du mandat spécifique à d'autres fonctions éligibles. Les textes constitutionnels prévoient uniquement des conditions d'éligibilité relatives à la citoyenneté, au domicile, au droit de vote, à l'association en des partis politiques et à l'accomplissement d'un certain âge. Dans ces dites conditions, il existe des obstacles constitutionnels pour qu'une personne élue perde son mandat à cause de la cessation de la qualité de membre du parti politique ou de l'organisation des minorités nationales sur la liste de laquelle elle a été élue, surtout si une semblable situation peut constituer l'expression de quelques prémisses subjectives.

Par ailleurs, une solution de rejet envers une telle exception a été prononcée par la Décision de la Cour Constitutionnelle no 273 du 24 février 2009.¹⁴

¹² Voir la Décision no 1167 de la Cour Constitutionnelle, publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 4 du 31 janvier 2008.

¹³ Voir la Décision no 1167/2007 relative à l'exception d'inconstitutionnalité des prévisions de l'article 9 alinéa (2), lettre h¹) de la Loi no 393/2004 portant sur Statut des élus locaux, publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 4 du 31 janvier 2008.

¹⁴ Publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 243 du 13 avril 2009.

De même, par la Décision no 68/2009 de la Cour Constitutionnelle du 15 janvier 2009¹⁵, il a été rendu une issue similaire, par laquelle il est observé que les dispositions de l'article 9 alinéa (2) lettre h¹) de la Loi no 393/2004 sur le Statut des élus locaux sont constitutionnelles. L'exception d'inconstitutionnalité a été soulevée devant le Tribunal du département de Timiș – la Section commerciale et de contentieux administratif. L'objet de l'exception d'inconstitutionnalité est constitué par les prévisions de l'article 9 alinéa (2) lettre h¹) de la Loi no 393/2004 sur le Statut des élus locaux, en y étant allégué que celles-ci violent « les dispositions de l'article 53 de la Constitution, car, l'institution d'un cas regardant la fin du mandat d'un conseiller local ou départemental, antérieurement à l'expiration de sa durée habituelle, emmène une atteinte grave au droit de l'exercice du mandat, sans que cette limitation émane de la nécessité de protéger l'un des intérêts généraux énumérés par le texte constitutionnel cité ».

En argumentant sa décision, la Cour Constitutionnelle a invoqué sa jurisprudence constante dont la négation ne saurait être réalisée, à l'exception de l'apparition de nouveaux éléments, susceptibles de permettre sa modification.

Nous rappelons au lecteur que les prévisions de l'article 9 alinéa (2) lettre h¹) de la Loi no 393/2004 sur le Statut des élus locaux stipulent, explicitement, que : « la qualité de conseiller local ou de conseiller départemental cesse de droit, avant l'expiration de la durée habituelle du mandat dans les situations suivantes : (...)

h¹) la perte de la qualité de membre du parti politique ou de l'organisation des minorités nationales sur la liste duquel/de laquelle il a été élu ».

En outre, en accord avec l'article 15 alinéa (2) lettre g¹) de la même loi, la qualité de maire et, respectivement, de président du conseil, s'arrête de droit, antérieurement à la fin du délai habituel du mandat, comme suite de la perte, par démission, de la qualité de membre du parti politique ou de l'organisation des minorités nationales sur la liste de laquelle il a été élu. Ainsi, comme facilement on pourrait constater, cette loi conçoit une différence majeure entre le conseiller départemental ou local et le maire, dans le sens qu'en ce qui concerne les élus locaux, en fonction de conseiller, le mandat peut cesser non seulement en cas de démission, mais aussi en cas d'exclusion du parti. Les choses sont complètement différentes, lorsqu'il s'agit du maire, dont le mandat prend fin avant le terme uniquement si ce fait représente la suite de l'expression de sa volonté. Toutefois, si tant les conseillers locaux que les conseillers départementaux, ainsi que les maires, sont promus aux élections par des partis politiques ou par des organisations civiques appartenant aux minorités nationales, une pareille distinction et un semblable traitement juridique, différent, ne trouvent pas leur légitimité.

La Loi no 249/2006 a été adoptée deux ans plus tard de l'entrée en vigueur de la Loi no 393/2004 portant sur Statut des élus locaux. Pendant ce temps, ont été organisées les élections locales, dans la conjoncture desquelles il a été question de la mise en pratique de l'article II alinéa (1) de la loi contestée, lequel établit que : « Durant un délai de 45 jours dès la publication de cette loi au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, les élus locaux se trouvant sous l'incidence de l'article 9 alinéa (2) lettre h¹), de l'alinéa (2) et de l'article 15 alinéa (2) lettre g¹) de la Loi no 393/2004 sur le Statut des élus locaux, sont obligés, sous la sanction de la fin du mandat, de déclarer leur appartenance politique, par déclaration écrite, sous leur propre responsabilité, consignée au secrétaire de l'unité administrative-territoriale.

Dans ce sens là, nous faisons mention de la Décision no 61/2007¹⁶ de la Cour Constitutionnelle, relative à l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article II alinéas (1) et (3) de la Loi no 249/2006 pour la modification et la complétion de la Loi no

¹⁵ Publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 112 du 25 février 2009.

¹⁶ Publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 112 du 25 février 2007.

393/2004 portant sur Statut des élus locaux.¹⁷ Cette exception a été soulevée devant le Tribunal du département de Mehedinți – la Section commerciale, de contentieux administratif et fiscal.

La motivation de l'exception d'inconstitutionnalité est fondée sur le principe de la non-rétroactivité de la loi civile. Il y est estimé que, par la Loi no 249/2006, a été introduite une nouvelle cause regardant la cessation de droit du mandat de conseiller local, soit, la perte de la qualité de membre du parti politique ou de l'organisation des minorités nationales sur la liste de laquelle il/elle a été élu(e) [l'article 9 alinéa (2) lettre h¹] de la Loi no 393/2004, et de l'énoncé de l'article II alinéa (3) de la loi il résulte que celui/celle en cause sera soumis/e à la rigueur des dispositions de l'article 9 alinéa (2) lettre h¹ « pour une conduite extériorisée antérieurement à l'entrée en vigueur de la Loi no 249/2006 ».¹⁸

Dans ces dites conditions, la question à laquelle s'est rapportée la Cour Constitutionnelle tient compte de deux aspects : 1. la non-rétroactivité de la loi ; 2. la mise en pratique de la sanction visant l'issue du mandat des élus locaux.

1. En ce qui concerne la non-rétroactivité de la loi, il est bien évident que, par la nouvelle loi, survenue ultérieurement au déroulement des élections locales, il a été introduite une nouvelle cause relative à l'achèvement du mandat de conseiller local, respectivement, la perte de la qualité de membre du parti politique ou de l'organisation des minorités nationales sur la liste de laquelle il/elle a été élu(e), ce qui implique l'application d'une disposition légale regardant une situation antérieure à son entrée en vigueur. Pour ces raisons, l'article II, alinéas (1) et (3) de la Loi no 249/2006 pour la modification et la complétion de la Loi no 393/2004 portant sur Statut des élus locaux ont été déclarés inconstitutionnels, car ils étaient rétroactifs, en contrevenant à l'article 78 de la Constitution. En même temps, la Cour Constitutionnelle a constaté que les dispositions légales critiquées, par la manière étriquée de formulation, ne correspondent pas aux exigences de technique législative propres aux normes juridiques. À cet égard, la Cour européenne des Droits de l'Homme a statué « qu'une norme est « prévisible », seulement quand elle est formulée avec suffisamment de précision, de la sorte, permettant à n'importe qui – au besoin, le respectif citoyen peut faire appel à un consultant de spécialité – de corriger sa propre conduite » (*l'Affaire Rotaru contre la Roumanie*, 2000), et „ [...] le citoyen doit disposer d'assez d'informations portant sur les normes juridiques applicables à une cause existante et il doit être capable de prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences censées surgir lors d'un acte déterminé. En bref, il faut que la loi soit, à la fois, accessible et prévisible (*l'Affaire Sunday Times contre le Royaume Uni*, 1979).

2. Quant à l'application de la sanction visant l'issue du mandat des élus locaux, il s'agit là de deux autres aspects. Le premier des ceux-ci tient compte de l'impossibilité de la mise en pratique de l'analogie entre l'interdiction du mandat impératif des parlementaires, censé exclure tout rapport ayant l'esprit du parti dans l'exercice du mandat de député ou de sénateur, ainsi que dans celui d'élu local. Concernant le second cas, le mandat de conseiller local ou de conseiller départemental peut prendre fin comme suite de la volonté du parti politique sur les listes duquel il/elle a porté sa candidature.

Si dans le premier cas, la qualité de parlementaire ne peut se terminer, comme suite de la volonté du parti politique, dans le second cas, cette chose est bien possible. Cette dichotomie

¹⁷ Publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 116 du 15 février 2007.

¹⁸ Voir la la Décision de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie no 61/2007, publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 116 du 15 février 2007.

créée par la Constitution s'éloigne d'une logique élémentaire, en vertu de laquelle, la représentativité doit jouir de mêmes règles, n'importe le niveau de son affirmation.

Dans ce sens là, il y a les considérations de la Décision de la Cour Constitutionnelle no 1167 du 11 décembre 2007¹⁹, selon lesquelles l'élection d'un conseiller local ou départemental se réalise en partant d'un programme d'un parti quelconque, la perte de la qualité de membre de celui/celle-ci ayant comme conséquence sa dépossession de la représentativité et de la légitimité, nécessaires au couronnement du programme politique en faveur duquel avaient acquiescé les électeurs. Dans tous les cas, il n'est aucunement important, si la perte de la qualité de membre du parti politique se produit comme suite de la démission ou de l'exclusion.

Au niveau parlementaire, les choses se passent bien différemment, c'est-à-dire que la perte de la qualité de membre d'un certain parti politique, soit par démission, soit par exclusion, ne conduit pas vers la perte du mandat de parlementaire, mais uniquement à son exclusion du groupe parlementaire et à son passage dans la catégorie des parlementaires indépendants. Ceci ne suppose pas son exclusion du rang des parlementaires, vu que l'élection au Parlement et l'octroi du mandat de député ou de sénateur ne représentent pas le résultat de la volonté d'un parti, mais la conséquence du vote exprimé par le corps électoral.

Dans l'ensemble, ce double traitement à l'égard du statut des représentants élus du peuple, soit au Parlement, soit au niveau des communautés locales, est susceptible d'engendrer une discrimination entre ceux-ci par la création d'un monopole des partis politiques relatif à la naissance et à la fin du mandat confié aux élus locaux, monopole qui n'existe pas, au moins théoriquement, lorsqu'il s'agit de parlementaires ou du Président de la Roumanie. Par quoi est-elle justifiée cette différence de traitement juridique ? La Cour Constitutionnelle répond à cette question en soulignant que, dans le premier cas, il s'agit de dispositions impératives de la Constitution, tandis que dans le second cas, sont applicables uniquement les prévisions de la loi électorale, qui ajoutent à l'exercice du mandat de conseiller local ou de conseiller départemental, l'accomplissement d'un programme appartenant à un parti politique, « pilier » pour la candidature aux élections.

La raison sur laquelle se fonde la Décision de la Cour Constitutionnelle no 915/2007, relative à l'article 9 alinéa (2) lettre h¹), réside dans la nécessité de stopper le phénomène migratoire, censé conduire vers le changement de la configuration politique des organes représentant l'administration publique locale.

Cette argumentation ne résiste pas à une analyse scientifique, car, dans les deux cas, la candidature aux élections est fondée sur un programme d'un parti politique, seulement que les suites de la non-observation de ce programme sont différentes. Ainsi, l'exclusion du parti ou la démission, lorsqu'il s'agit d'un parlementaire, engendre la conception d'un nouveau statut de celui-ci, *id est*, d'indépendant. En ce qui concerne le conseiller local ou départemental, les mêmes faits emmènent la perte du mandat et son remplacement par un autre conseiller, occupant d'autres positions sur les bulletins de vote ou sur les listes électorales.

En guise de conclusions, on pourrait apprécier que la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, en cette matière, soit apparemment contradictoire. Cette apparence est due, en grande mesure, au fait que l'instance de contentieux administratif ne saurait agir qu'entre les limites de la saisine et en se fondant sur sa motivation. Lorsqu'il y a eu des raisonnements évidents sur l'inconstitutionnalité – tel que le cas de la non-rétroactivité de la loi – les exceptions d'inconstitutionnalité ont été admises. Par contre, quand l'argumentation sur les exceptions d'inconstitutionnalité n'a pas relevé de contradictions significatives entre les dispositions de la loi et celles stipulées par la Constitution, la Cour Constitutionnelle a accordé la priorité aux prévisions légales, en facilitant leur mise en pratique.

¹⁹ Publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie I^e, no 4 du 2 janvier 2008.

Pour faire revenir le système électoral roumain à la rationalité qui doit le définir, de *lege ferenda*, il s'impose d'abroger l'article 9 alinéa (2) lettre h¹) de la Loi no 393/2004.