

# BİR CUMHURBAŞKANININ GÖREVDEN ALINMASININ İMKÂNSIZLIĞI: ROMANYA'NIN SİYASİ TASARIMI

(THE IMPOSSIBLE DISMISSAL OF A PRESIDENT:  
ROMANIAN POLITICAL DESIGN)

Elena Simina Tănăsescu\*

## ÖZET

Bu makale çağdaş demokrasi için önemli bir meseleyi ele alıyor : kamu otoritelerinin iktidarın egemen halk tarafından demokratik yollarla icrası üzerindeki etkisi. Makale, aynı zamanda, egemenliğin halk tarafından doğrudan kullanılması üzerinde yargı denetiminin mümkün olup olmadığını irdeliyor. Bu çalışma, Cumhurbaşkanı Traian Basescu'nun, görevden alınmasına yönelik süreçte, siyasi gücünü oy sonuçlarını etkilemek için kullanmaya çalıştığı bir doğu Avrupa ülkesi olan Romanya ile örneklendirilmiştir. Bu etki hem 2007'de hem de 2012'de -ilkinde % 50'den az bir katılımı gerçekleştiren ve geçerli sayılan bir referandumla, ikincisinde ise oy hakkına sahip seçmenlerin % 50'sinden az bir katılım olduğu için geçersiz kılınan bir referandumla- Cumhurbaşkanının iktidarda kalmasını sağlamıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Demokrasi, siyasi iktidar, kamuoyu

## ABSTRACT

*This paper deals with a key issue for contemporary democracy, namely the influence of governments over the democratic exercise of power by the sovereign people. It also deals with the possibility of the judiciary to review these direct manifestations of the sovereign people. The article is illustrated with the example that occurred in Romania, an East European country, where the incumbent president, Mr. Traian Basescu, tried to use his political influence in order to influence the results of his impeachment. Both in 2007 and in 2012 this allowed him to remain in power, the first time through a referendum validated with a turnout of less than 50% and the second time through a referendum invalidated precisely because its turnout was less than 50% of the total number of voters.*

**Keywords:** Democracy, Political Power, Public opinion.

\*\*\*

---

\* Prof. Dr., Bükreş Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Romanya siyasal sisteminin<sup>1</sup> belirsizliği istikrarsız bir siyasi havada artmaya devam ederken, paradoksal bir şekilde, Romanya Cumhurbaşkanının konumunun siyasi ve kurumsal sahnedeki önemi büyümektedir. Anayasanın kendisine yüklediği *siyasi tarafsızlık* ödevi ile buna bağlanan oldukça *önemli rol* arasında Devlet Başkanlığı kurumu, bu kurumun güncel yapısının büyük ölçüde bu görevde olanın kişiliğine bağlı olması nedeniyle, bir bilinmeyen olarak kalmaktadır.

Anayasa, Cumhurbaşkanının bir siyasi partiye üye olmasını yasaklamaktadır; ancak görevdeki bir Cumhurbaşkanının yakınlıkları ile kişisel tercihleri, alenen açıklanmış olsa dahi, bu yasağın kapsamı dışında kalmaktadır. Anayasa Mahkemesine göre “Anayasa, Cumhurbaşkanının, seçimler sırasında kendisini destekleyen siyasi partiyle ya da diğer siyasi partilerle bağlarını korumasını yasaklamamaktadır. Cumhurbaşkanı, bir siyasi program temelinde, genel oyla seçildiğinden ve seçmen karşısında bu programı gerçekleştirme yükümlülüğü altına girdiğinden, böylesi bir yasak Anayasanın ruhuna uygun olmayacaktır. Açıktır ki, Cumhurbaşkanı, bu programı gerçekleştirebilmek amacıyla, daha önce üyesi olduğu partiyle veya programını gerçekleştirmesine destek olacak bir başka siyasi partiyle etkileşim içinde olabilir.” (1/2007 S. Tavsiye Görüşü). Bu anlamda, 2007’de düzenlenen Avrupa Parlamentosu seçim kampanyası sırasında, Cumhurbaşkanı Traian Basesku’nun karizmasının 2004’ten beri üyesi olmadığı hâlde Demokratik Parti tarafından yaygın bir şekilde kullanıldığını hatırlamak ilginç olabilir: Parti afişleri, önerilen tüm adayların resimlerinin çevrelediği ve üzerinde “başka yerde meşgul” yazan boş bir çerçeve içeriyordu. Rumen siyasi sahnesinin yetkin yorumcularından biri olan, aynı zamanda karşılaştırmalı hukuk uzmanı Prof. Tudor Draganu daha 1998’de, Cumhurbaşkanıya yüklenen siyasi tarafsızlık ödevi “sonsuz kadar ölü bir hüküm olarak kalmaya mahkûmdur” tespitinde bulunmuştu. Yazara göre, “Cumhurbaşkanı, seçilmesini sağlayan siyasi partinin seçimlerden sonra resmi olarak lideri olmasa da, en azından önemli siyasi konularda bu partinin görünmez lideri olmaya devam edecektir. Ayrıca, görev süresi sona erdiğinde başkanlık ya da parlamento seçimlerinde söz konusu partinin desteğini almak isterse, Romanya Cumhurbaşkanı, kaçınılmaz bir şekilde, partisiyle olan özel ilişkisini açıkça gösterecek bir pozisyon alacak ve gerçek bir komutan gibi davranacaktır.”<sup>2</sup>

Öte yandan, Romanya Cumhurbaşkanının rolü önemsiz bir rol değildir. Anayasayı hazırlayan teknik komiteye üye bir görevliye göre:

<sup>1</sup> E.S.TĂNĂSESCU, « The President of Romania or the Slippery Slope of a Political Regime », *European Constitutional Law Review* n° 1/2008, p.64-97.

<sup>2</sup> T.DRAGANU, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, Lumina LEX, București, 1998 , vol.II, p.234.

“Romanya devleti, Cumhurbaşkanının şahsında vücut buluyor; Cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan seçildiği için bir bütün olarak ulusun sembolüdür. Erkler ayrılığı ilkesine uygun bir şekilde, Cumhurbaşkanı, kendisine tanınan yetkileri kullanarak tüm kamu makamlarının faaliyetlerini dengeli ve uyumlu bir şekilde icra etmelerini temin eder.” Devlet Başkanının rolü ve misyonu üzerine böylesi bir yaklaşım, tek bir kişinin kendi iradesini diğer tüm kurumlara ve kamu makamlarına empoze edebilecek durumda olmasını gerekli gören Romanya’nın kurumsal mirasından tamamen kopuk değildir. Ayrıca, böyle bir Devlet Başkanının demokratik bir çevrede çalışmasını hiçbir şey engellememektedir. Romanya Anayasa Mahkemesi “Halk tarafından doğrudan seçilmesinden kaynaklanan anayasal yetkiler ve demokratik meşruluk, Romanya Cumhurbaşkanına faal bir rol yüklemektedir; bundan dolayı, Cumhurbaşkanının siyasetteki varlığı sadece sembolik veya protokole ilişkin bir göreve indirgenemez” (1/2007 S. Tavsiye Görüşü) diyerek Cumhurbaşkanı’nın bir “aktör” ya da “oyuncu” olduğu hakkındaki yaklaşımı onaylar görünmektedir.

Romanya Anayasasının 80. maddesi 1958 Fransız Anayasasından esinlenmiştir. Fransa örneğinde de olduğu gibi, *arabuluculuk* ve *garantör* kavramları aynı siyasi kurumda kolayca biraraya gelemeyeceğinden, Devlet Başkanlığı kurumunun yapısı bir parça belirsizlik içermektedir. Yine Fransa örneğinde olduğu gibi, anayasal metnin anlamı yalnızca basit bir yorumla tamamen ortaya çıkarılamaz; bu anlam daha çok her Cumhurbaşkanının kendisine tanınan yetkileri kullanışı sonucu biçimlenir. Fakat Anayasayla kendisine önemli eylem araçları sağlanan, bu sa-yede uygulamada oldukça güçlü olan ve otoritesini anayasal yapının bütününe nüfuz ettirebilen Fransız Devlet Başkanından farklı olarak Romanya Devlet Başkanı, özellikle kendisine sunulan araçlar dikkate alındığında, oldukça zayıftır. 2003 yılında gerçekleşen anayasal reform bu durumda önemli bir değişiklik yapmamıştır.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının siyasi sahnenin bütünü üzerindeki etkisi el değmemiş şekilde durmaktadır.

2003’teki anayasal reformdan önce, Cumhurbaşkanının görev süresi parlamenterleriyle aynı idi. 2003’te cumhurbaşkanlığı seçimlerini parlamenter seçimlerden ayırmak ve karizmatik bir Cumhurbaşkanının kendisini destekleyen siyasi parti için oynayabileceği “treylar (römork)” rolünden kaçınmak amacıyla Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıla uzatılmıştır. Ne var ki, cumhurbaşkanlığı seçimleri seçmenlerin gözünde parlamenter seçimlerden daha önemli olma eğilimindedir. 2004 seçimleri bu tespiti doğrulayan bulgular sunmuştur. Parlamenter seçimler bir parça muğlâk sonuçlar vermiştir: Sandalyelerin nisbi çoğunluğunu Sosyal Demokrat Parti’nin (merkez sol) Hümanist Partiyle (sol) kurduğu seçim koalisyonu kazanmıştır, ancak Hükümet Ulusal Liberal Parti’nin (liberal) Demokrat Partiyle (halkçı) birlikte Romanya Macarları Demok-

ratik Birliği'nin (etnik yarı-siyasi parti) ittifakıyla oluşturdukları merkez sağ partilerin koalisyonuyla kurulmuştur. Ve Romanya Cumhurbaşkanı'nın liberaller ve demokratların desteğiyle (katılan 10.112.262 seçmenin 5.126.794'ünün oyunu alarak) seçilmiş olmasından ötürü Başbakanlık makamı da Liberal Parti liderine gitmiştir. Bu arada, Sn. Traian Basescu'nun, Cumhurbaşkanlık yarışında adaylığını seçim kampanyasının başından itibaren değil de sonradan koymuş olmasının, başarısını daha da takdire şayan kıldığını belirtmek gerekir.

Fakat Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin önem ve önceliğinin kolektif bilinçte oluştuğunun en çarpıcı delili 2008 parlamenter seçimleri ile 2009 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ortaya çıktı. 2008'de sandalyelerin nisbi çoğunluğunu yine, Demokrat Parti'yle birlikte (halkçı) oyların %75'ten fazlasını alan, Sosyal Demokrat Parti (merkez sol) kazandı. Bu nedenle ve aralarındaki rekabete rağmen bu iki parti 2008'de bir koalisyon hükümeti oluşturma konusunda anlaştilar. Fakat 2009 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde Demokrat Parti tarafından desteklenen adayın başarısı, 2009 sonuna doğru Demokratik Parti ve Romanya Macarları Demokratik Birliği ile ulusal meclisteki ulusal azınlık temsilcilerince desteklenen yeni bir hükümetin kurulmasını tetikledi. Gerçekten de, Sn. Traian Basescu'nun yeniden seçilmesi demeçlerinden tahmin ediliyordu, ancak bu ihtimal seçmenler tarafından uç bir durum olarak yorumlandı (5.278.068 oy yani seçmenlerin %50, 34'ü onun için, 5.206.747 oy ise yani seçmenlerin %49, 66'sı karşı aday için oy kullandı). Basescu seçimleri gerçekte Anayasa Mahkemesinin desteği ve yoğun bir seçim kampanyasının yaşandığı İspanya, İtalya ve Moldova gibi ülkelerde yaşayan Rumenlerin oylarıyla kazandı.

Sn. Traian Basescu, daha seçim gecesi, başarısından şüphe edip seçimlere hile karıştırıldığını iddia etmişti; ancak ertesi gün oy sayımları sonucu kendisinin Devlet Başkanı olduğu kesinleşince söz konusu hile iddiası bir daha duyulmadı. Fakat kaybeden aday Sn. Mircea Geoana Anayasa Mahkemesi önünde, açıklanan sonuçlara çok fazla sayıda oyun iptal edildiğini ve kendi hesaplarına göre yurtdışındaki bazı sandık merkezlerinde (özellikle Paris'teki Romanya Büyükelçiliğinde) her 7 saniyede 1'den fazla seçmenin oy kullandığını iddia etti... Pek çok Rumen'e, Amerikan Yüksek Mahkemesinin 2000 tarihinde verdiği Bush v. Gore (531 US 98) kararını hatırlatan kararında Romanya Anayasa Mahkemesi, ikinci turda geçersiz sayılan oyların (138.476 oy, yani iki aday arasındaki oy farkının iki katından daha fazla sayıda oy) yeniden sayılmasına karar verdi ve yalnızca 2.247 oyun hatalı şekilde iptal edildiğini tespit etti; neticede 2009 Cumhurbaşkanlığı seçimleri onaylandı ve Sn. Traian Basescu galip ilân edildi.

Anayasayı hazırlayanlar hiper-başkanlığa<sup>3</sup> sürüklenme tehdidine karşı Devlet Başkanlığına iki tip sorumluluk yüklemiştir: Son aşaması seçmenlerin oyuyla Cumhurbaşkanının görevden alınması olan siyasi bir sorumluluk (*impeachment*) (Romanya AY m. 95); Parlatentonun savcı ve Romanya Yargıtayı'nın hâkim gibi hareket ettiği yargısal bir prosedür öngören yasal (cezai) bir sorumluluk (Romanya AY m. 96). Bu bağlamda belirtmek gerekir ki *impeachment* sürecinin başlamasına dayanak teşkil eden "Anayasayı yok sayan ciddi/vahim olgular" Anayasada açıkça belirtilmemiştir. Bu belirsizliğe ilişkin yapılan üç başvuruda (1994, 2007 ve 2012 tarihli), Anayasa Mahkemesi, bir kısır döngü teşkil edecek açıklamalar yapmıştır: Bir eylem ya da eylemsizlik olsun, Anayasayı yok sayan bir olgu sadece ihlal ettiği yasal düzenleme bakımından "ciddi/vahim"dir (1/1994 S. Tavsiye Görüşü). Her halükârda, "Romanya Cumhurbaşkanı siyasi düşünce niteliğindeki beyanlarından siyasi ve ahlâki olarak yalnızca seçmenlerine ve sivil topluma karşı sorumlu" olsa da (1/2012 S. Tavsiye Görüşü), "Cumhurbaşkanının ülkenin siyasi ve sosyal yaşamında üstlenmeye karar verdiği aktif rol Anayasaya aykırı bir davranış olarak nitelendirilemez". (1/2007 S. Tavsiye Görüşü).

Anayasanın yirmi yıllık uygulama süreci boyunca *impeachment* prosedürünün üç defa ve her defasında daha agresif bir şekilde gündeme gelmiş olması Romanya'da genel siyasi iklimdeki önemli bozulmalara ve siyasal sistemdeki ciddi işlevsel bozukluklara işaret etmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 1994'te Cumhurbaşkanı Ion Iliescu'ya ilişkin verdiği olumsuz görüş Parlamento tarafından izlenmişse de, 2007'de ve 2012'de farklı bir durum söz konusu olmuştur.

İlk görev süresinin başlarında büyük bir halk desteği alan ve sıkça popülizmle suçlanan Sn. Traian Basescu Cumhurbaşkanı olarak görev yaptığı 8 yıllık dönemde yalnızca siyasi tabakanın çoğunluğunu değil aynı zamanda toplumdaki eski müttefiklerinin çoğunu da kendisinden soğutmayı başarmıştır. İlk *impeachment* prosedürü 19 Nisan 2007 tarihinde Parlatentoda başarıyla sonuçlanmıştır. Parlatento, Anayasa Mahkemesinin görüşünü<sup>4</sup> dikkate almadan ve soruşturma komitesince

<sup>3</sup> C.BERNAL PULIDO, « Droits fondamentaux, juristocratie et hyperprésidentialisme en Amérique Latine », A.MARTIN (dir.), *La glaive et la balance – Droits de l'homme, justice constitutionnelle et démocratie en Amérique Latine*, l'Harmattan, Paris, 2012, p.27 et seq.

<sup>4</sup> Anayasa Mahkemesi'ne göre, *impeachment* prosedürüne konu olan Cumhurbaşkanının görevi sırasında yaptığı anayasa ihlalleri içerik ve doğrudukları sonuç bakımından "vahim/ciddi" olarak değerlendirilemez; ancak prosedür daha çok siyasi bir sorumluluğa ilişkin olduğundan son karar Parlatentoya aittir. (Tavsiye Görüşü S. 1/2007).

hazırlanan bir rapora dayanarak<sup>5</sup> Cumhurbaşkanının yetkilerini 322 kabul, 108 ret ve 10 çekimser oyla askıya almıştır (20 milletvekili oylamaya katılmamıştır).

Bu duruma gelinmesine neden olan çok sayıdaki “vahim/ciddi olgular” şu şekilde özetlenebilir:

- Cumhurbaşkanının diğer kamu makamlarıyla işbirliği halinde çalışmasını öngören anayasal hükümlere rağmen, Sn. Traian Basescu'nun siyaset sahnesinde baş aktör olmayı arzu etmesi sonucunda Anayasayı ihlâl eden pek çok eylem gerçekleştirmesi (2004 genel seçimlerini gerçek siyasi anlamından saptırma teşebbüsü, Parlatmentonun çalışmalarını –Ulusal Meclis ve Senato başkanlarını değiştirmeye çalışma suretiyle sistemli bir şekilde engelleme ve 2005 yılında Başbakanı istifaya zorlama teşebbüsü gibi).

- Cumhurbaşkanının devlet kurumlarını kendi menfaatine kullanmaya çalıştığını gösteren, yukarıdakilerden daha önemsiz olmayan bir çok eylem (Adalet Bakanının faaliyetlerine müdahale etme ya da doğrudan kendisine bağlı yeni bir haber ajansının kurulması gibi).

- Ekonominin kârlı sektörlerinde mafyanın çıkarlarını (nüfus üzerinde büyük etkisi olan medya kampanyalarıyla) korumaya teşebbüs iddiaları.

- Siyasi krizin yönetimin temel aracı ve yöntemi haline getirildiği yönündeki genel itham; zira Başkan Traian Basescu'nun kendisini ülkenin “kurtarıcı”sı gibi gösterebilmesin tek yolu bu olmuştur.

19 Mayıs 2007'de yapılan bir referandumla, Traian Basescu'nun Cumhurbaşkanlığı görevine devam etmesi seçmenlerin %74, 48 çoğunluğuyla halk tarafından onaylandı (sandığa giden 8.135.272 kişiden 6.059.315 kişinin oyu ile). Katılım oranı oy hakkına sahip nüfusun %44, 45'iydi. 24 Mayıs 2007'de Cumhurbaşkanı “yeniden onaylanmış” olarak resmi görevine geri döndü.

---

<sup>5</sup> Anayasa Mahkemesinin görüşüne paralel olarak, Parlamento 15 parlamenterden oluşan bir soruşturma komitesi görevlendirdi (parti grupları orantılı olarak temsil edildiler fakat Demokratik Parti'den, “cumhurbaşkanlığı” partisinden, temsilci yoktu). Komite, hazırladığı raporda Cumhurbaşkanı Traian Basescu'nun Anayasayı ihlal ettiği sonucuna vardı. Sonuçtan haberdar olan Cumhurbaşkanı ilk olarak tüm suçlamaları inkâr etti; sonrasında ise kamuya bir demeç vererek Parlatmentonun kendisinin görevden alınmasına ilişkin oylama yapması hâlinde Cumhurbaşkanlığı erken seçimlerine imkân vermek için “5 dakika içinde” istifa edeceğini söyledi. Kendisine 2 defadan fazla Cumhurbaşkanı olunamayacağına dair anayasal yasağın hatırlatılması üzerine Cumhurbaşkanı önceki beyanını geri alarak referandum sonucunu kabul edeceğini açıkladı. Medya, bu çelişkili beyanların birkaç yüz bin oy üzerinde olumsuz etki yaratacağı yönünde tahminler yürüttü.

Bu olayların olduğu tarihte önemsiz gibi görünen fakat 2012 referandumunda son derece önem kazanan küçük bir ayrıntıdan söz etmek yerinde olacaktır. 2007 Mart'ında Parlamento, seçimlere altı ay kala referandum düzenlenmesini imkânsız hale getirmek amacıyla referandum kanununda değişiklik yapmaya çalıştı. Bu önlem, seçim sisteminin değiştirilmesi için bir istişari referandum düzenleme niyetini açıklayan Cumhurbaşkanının bu girişimine engel olmak amacıyla düşünülmüştü (nisbi temsilden basit çoğunluk usûlüne). Anayasa Mahkemesi söz konusu değişikliği *a priori* denetim yoluyla geçersiz kılmış böylece yürürlüğe girmesini engellemiştir (147/2007 S. Karar). Ne var ki bu referandum kampanyası sırasında, referandum kanununda değişiklik öngören bir başka kanun teklifi Parlamento tarafından kabul edilmiştir. Bu değişiklik, esas olarak, devlet başkanının görevden alınması amacıyla gerçekleştirilen bir referandumda, seçmen listesine kayıtlı kişilerin çoğunluğunun değil (mutlak çoğunluk), referanduma katılan seçmenlerin çoğunluğunun (basit çoğunluk) dikkate alınmasını mümkün kılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin onayladığı bu yasa değişikliği sayesinde (420/2007 S. Karar) toplam seçmenin %44, 45'inin katılımıyla gerçekleşen bir referandumla Cumhurbaşkanı görevde kalabilmiştir.

6 Haziran 2012'de ikinci bir *impeachment* girişimi Parlamentoda başarılı olmuştur. Parlamento, Anayasa Mahkemesinin, Cumhurbaşkanının görevden alınmasına kısmen olumlu baktığı şeklinde okunabilecek tavsiye görüşünü dikkate alarak Cumhurbaşkanının görevlerini 114 ret oyuna karşılık 256 kabul oyuyla askıya almıştır<sup>6</sup>. Bu oylamaya meclisin iki kanadının 432 üyesinden yalnızca 374'ü katılmış ve 2 oy iptal edilmiştir.

Yöneltilen suçlamalar bu kez de sayıca oldukça fazlaydı; Sn. Traian Basescu'nun Cumhurbaşkanlığının yalnızca ikinci dönemini kapsayan bu ithamlar şu şekilde özetlenebilir:

- Demokrasi ve hukuk devleti şiddetli bir erozyona uğramıştır; zira tüm siyasi icraat, keyfi ve anayasaya aykırı bir şekilde, Devletin diğer erklerine hükmeden tek bir kişinin elinde toplanmıştır;
- Cumhurbaşkanının Başbakan gibi davranması ve Parlamento ve yargıyı yönlendirmesi nedeniyle en önemli kararlar iktidarın kullanılışını düzenleyen demokratik çerçevede dışında alınmıştır;

<sup>6</sup> Bu kez Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanına karşı ileri sürülen olguların siyasi hayatın diğer aktörleriyle gerçek ihtilaflar yarattığına hükmederek Sn. Traian Basescu'nun görevlerini « hem erkler, hem de devlet ile toplum arasındaki arabuluculuk işlevinin gerektirdiği azami etkinlikte » kullanmadığına hükmetmiştir. (1/2012 S. Tavsiye Görüşü).

• Cumhurbaşkanının politik söylemi halkı incitecek noktaya ulaşmış ve sosyal güvencenin zayıflamasına neden olacak şekilde sosyal politikalar üzerinde dramatik bir etki yaratmıştır;

• Cumhurbaşkanı Anayasayı kendi isteğine göre değiştirmeye çalışmış ve Anayasa Mahkemesinin söz konusu reformun<sup>7</sup> bazı hükümlerini iptal etmesine rağmen bu tutumunda direnmiştir.

29 Haziran 2012 tarihli referandumda daimi seçim listelerine kayıtlı olan 18.292.464'lük toplam nüfustan 8.459.053'ü referanduma katılmış (yani kayıtlı nüfusun %46, 26'sı), bunların 7.403.836'sı (yani katılanların % 87, 52'si) "Evet" oyu, 943.375'i (yani katılanların % 11, 16'sı) "Hayır" oyu ve 111.842'si (yani katılanların % 1, 32'si) "geçersiz" oy kullanmıştır. Normal olarak, eğer 2007 referandumunu emsal alınmış olsaydı Cumhurbaşkanının görevden alınması gerekirdi.

Fakat, 10 Haziran 2012'de, referandum kampanyası sırasında ve Referandum Kanununda değişiklik öngören bir kanun teklifi vesilesiyle, Anayasa Mahkemesi (731/2012 S. kararında) referandumun geçerli olabilmesi için "katılımın daimi seçim listelerine kayıtlı kişi sayısının yarısından bir fazla olması" gerektiği yorumunu yapmıştır. Diğer bir ifadeyle aynı tip referandum için ve aynı Anayasaya dayanarak, referandumun düzenlenmesi ve yürütülmesine dair aynı organik kanuna göre 2007'de kayıtlı seçmenlerin basit çoğunluğuna ilişkin yetersayı anayasaya uygun iken, 2012'de kayıtlı seçmenlerin mutlak çoğunluğuna ilişkin yetersayı anayasaya uygun bulunmuştur.

Bu anayasal içtihadın tutarlılığı ve öngörülebilirliği üzerine çok sayıda siyasi ve hukuki tartışma yaşandı. Bu tartışmaların yoğunlaştığı noktalar: Geçerliliği *polis*'in siyasi yaşamına katılmayan kişilere bağlı olan bir referandumun demokratik niteliği (görevden alınan Cumhurbaşkanı seçmenlerden demokrasiyi savunmak amacıyla sandığa gitmemelerini istemişti); seçmen listesine kayıtlı (çok fazla) kişi sayısı ( zira 2010 yılında yapılan nüfus sayımı, Romanya nüfusunun 20 milyon psikolojik eşliğinin altına indiğine dair ilk sonuçları vermişti); referandumun usûlüne uygunluğu (oylamada usûlsüzlük şüphesi nedeniyle yaklaşık 500 cezai soruşturma açılmıştır) ve, son olarak, 2008 yılında Seçim Kanununda yapılan bir değişiklikle daimi seçmen listeleriyle yurtdışında yaşayan Romanyalılar için hazırlanan özel listeler arasında yaratılan ince/kurnaz farklılık.

<sup>7</sup> Anayasa Mahkemesi 799/2011 S. kararında, Cumhurbaşkanının sunduğu anayasa değişikliği tasarısının bazı hükümlerinin insan haklarını ortadan kaldırdığını, bunun Romanya Anayasasının "değiştirilemez hükümleri"ne aykırı olduğunu tespit etti; fakat Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi kararı ışığında metni gözden geçirmeden olduğu gibi Parlamento'ya gönderdi.



2 Ağustos 2012’de Anayasa Mahkemesi’nden referandumun geçerli olup olmadığı konusunda bir karar vermesi bekleniyordu; ancak Mahkeme bu konuda bir karar vermek yerine daimi seçim listelerinin içeriği hakkında Devlet İstatistik Enstitüsü, İçişleri ve İdare Bakanlığı ile Daimi Seçim Kurulu tarafından verilen çelişkili bilgiler üzerine Hükümetten mevcut referandumun dayandığı güncellenmiş daimi seçim listelerini istemek zorunda kaldı ve kararını 12 eylül 2012 tarihine erteledi.

Anayasa Mahkemesi, referandumun idaresindeki usûlsüzlüklere ilişkin birtakım şikâyetler üzerine verdiği 2 Ağustos 2012 tarihli bir başka kararda (3/2012 S.) daimi seçim listelerinin yurtdışında yaşayan Romanyalıları kapsayamayacağına ve bundan dolayı “bu seçmenlerin sayısının referanduma katılımın yetersayısını etkilemeyeceğine” hükmetti, fakat aynı zamanda tüm seçmenlerin, kaydoldukları listeye bakılmaksızın, referandumun organizasyonunda dikkate alınması gerektiğini beyan etti. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesinin iki farklı konuda (referandumun organizasyonu için geçerli olan kurallara uyulup uyulmadığı ile referandum sonuçlarının onaylanması) iki farklı ölçüte göre (referandumun idaresine ilişkin usûl kuralları ile bir referandumun geçerlilik koşulları) karar vermesi gerektiği dikkate alınmamış görünüyor.

Referandum kanununun bu şekilde yorumlanmasının neden olduğu şiddetli sosyal ve siyasi çalkantılar sonrası Anayasa Mahkemesi karar tarihini önce 28 Ağustos’a sonra da 21 Ağustos 2012’ye aldı. Mahkeme her ne kadar referandumun usûlüne uygun gerçekleştiğini saptasa da, referanduma katılımın yasal eşiğin (kayıtlı seçmenlerin mutlak çoğunluğu) altında kalmasını gerekçe göstererek referandumun geçersiz olduğuna hükmetti. Böylece referandumun geçerliliği bakımından 2007’de oluşturulan içtihat izlenmemiş oldu. Bununla birlikte yetkileri askıya alınan Cumhurbaşkanının durumu açısından fiilen aynı sonuç ortaya çıktı: referandumla görevden alınmak yerine görevine geri döndü.

Buna karşın, Romanya siyasal sisteminin doğası (yarı başkanlık ya da başkanlık) ve Romanya Cumhurbaşkanının devletin kurumsal yapısı içerisinde oynayacağı gerçek role ilişkin belirsizlik varlığını sürdürüyor. 2012’den bu yana, bir referandumun geçerliliğinin belirlenmesinde kullanılan standartlar konusunda da bir belirsizlik hüküm sürüyor: Katılım oranı mutlak mı yoksa basit çoğunluk mu olmalı? Referandum Kanunu mu yoksa Anayasa Mahkemesinin 2012/3 S. kararında önerdiği gibi halk oyunun ilgilendirdiği makamın seçim kurallarını düzenleyen Kanun mu referans alınmalı? Ve son olarak, Anayasa Mahkemesinin doğrudan demokrasinin bir dışavurumu karşısında rolü ne olmalı: Mahkemenin görevi yalnızca usûle ilişkin konularla sınırlandırılabilir mi yoksa Mahkeme halk oyu sonucu alınan kararın kapsamını ve geçerliliğini de denetleyebilir mi?

Bu soruların yanıtları için çok fazla beklemek gerekmeyecek zira birtakım Rumen politikacılarının açıklamalarına göre Romanya Cumhurbaşkanı'nın görevden alınmasını hedefleyen yeni bir prosedür şimdiden hazırlık aşamasında...

### **KAYNAKÇA**

C. BERNAL PULIDO, « Droits fondamentaux, juristocratie et hyperprésidentialisme en Amérique Latine » in A. MARTIN (coord.) *La glaive et la balance – Droits de l'homme, justice constitutionnelle et démocratie en Amérique Latine*, L'Harmattan, Paris, 2012

T. DRAGANU, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Lumina LEX, București, 1998

E.S.TĂNĂSESCU, « The President of Romania or the Slippery Slope of a Political Regime » *European Constitutional Law Review* n°1, 2008

F.B.VASILESCU, *Geneza Constituției României (1991) – Lucrările Adunării Constituante*, Monitorul Oficial, București, 1998

# THE IMPOSSIBLE DISMISSAL OF A PRESIDENT: ROMANIAN POLITICAL DESIGN

Elena Simina Tănăsescu\*

## ABSTRACT

*This paper deals with a key issue for contemporary democracy, namely the influence of governments over the democratic exercise of power by the sovereign people. It also deals with the possibility of the judiciary to review these direct manifestations of the sovereign people. The article is illustrated with the example that occurred in Romania, an East European country, where the incumbent president, Mr. Traian Basescu, tried to use his political influence in order to influence the results of his impeachment. Both in 2007 and in 2012 this allowed him to remain in power, the first time through a referendum validated with a turnout of less than 50% and the second time through a referendum invalidated precisely because its turnout was less than 50% of the total number of voters.*

**Keywords:** *Democracy, Political Power, Public opinion.*

\*\*\*

The ambiguity of the Romanian political system<sup>1</sup> continues to increase in an unstable political climate, but the position of the Romanian President only grows in importance on the political and institutional scene. Between the obligation of *political neutrality* that the Constitution imposes on him, and the fairly *important role* that it awards to it, the institution of Head of the State remains a great unknown, its actual configuration being highly dependent on the personality of the individual who happens to be in that position.

Thus, the Constitution prohibits the President to be member of a political party, but the sympathies or personal options of the President, even publicly expressed, do not fall within the scope of this prohibition.

---

\* Professor, *Law Department, University of Bucharest (Romania)*

<sup>1</sup> E.S.TĂNĂSESCU, « The President of Romania or the Slippery Slope of a Political Regime », *European Constitutional Law Review* n° 1/2008, p.64-97.

According to the Constitutional Court "the Constitution does not forbid the President to maintain links with the political party that supported him during the elections, or with other political parties. Such a ban would not be in the spirit of the Constitution, since the President is elected by universal suffrage, on the basis of a political program, and has a duty towards the electorate to accomplish his program. It is obvious that in order to make this program become reality the President can interact with the political party of which he was a member, or with any other political party that could support him for the implementation of this program." (Advisory Opinion No. 1/2007) In that sense, it may be interesting to recall that during the electoral campaign for the European Parliament organized in 2007 the charisma of President Traian Băsescu has been intensively used by the Democratic Party, although he was no longer a member since 2004: their posters showed pictures of all candidates nominated by the party surrounding a large empty frame in the middle, where it was written "busy elsewhere". One knowledgeable commentator of the Romanian political scene and fine connoisseur of realities in comparative law, Professor Tudor Draganu stated already in 1998 that the obligation of political neutrality imposed on the Romanian President "will forever be doomed to remain dead-letter. Although after the elections, formally he is no longer the leader of the political party with the support of which he was elected, the President will always remain the invisible guide of that party, at least with regard to important political issues. In addition, if he wishes to have the support of that party during the presidential or parliamentary elections that follow after the end of his term, the President of Romania will inevitably be put in the position to explicitly show his special relation with that party and to behave as a true army commander."<sup>2</sup>

On the other hand, the role of the President of Romania is not insignificant. According to a member of the technical committee for drafting the Constitution: "The President personifies the Romanian State; he is the symbol of the nation as a whole because of his direct election by the people. By exercising his powers he ensures balance and a smooth running of activities for all public authorities, in accordance with the principle of separation of powers."<sup>3</sup> Such a vision on the role and mission of the Head of the State is not totally disconnected with the Romanian institutional legacy, whereby an individual should be able to impose his own will on any other institution or public authority. Besides,

---

<sup>2</sup> T.DRAGANU, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*», Lumina LEX, București, 1998 , vol.II, p.234.

<sup>3</sup> F.B.VASILESCU, *Geneza Constituției României (1991) – Lucrările Adunării Constituante*, Monitorul Oficial, București, 1998, p.489.

nothing prevents such a Head of State to operate in a democratic environment. The Romanian Constitutional Court seems to confirm the point of view according to which the President is an “actor” or a “player”<sup>4</sup> when it says that “the constitutional powers and democratic legitimacy that stems from his direct election by the people imposes on the President of Romania an active role; therefore, his presence in politics cannot be reduced to a mere symbolic or protocol function.” (Advisory Opinion No. 1/2007)

Article 80<sup>5</sup> of the Romanian Constitution was inspired by the French Constitution of 1958. Just as in the French case, the institution of the Head of State is configured with a certain degree of uncertainty, since the notions of *mediator* and *guarantor* do not easily fit together within the same political institution. And just as in the French case, the meaning of the constitutional text cannot be fully deducted by simple exegesis, but is rather the result of the use that each President makes of the powers imparted on him. But unlike the French Head of State, which is provided with important means of action by the Constitution and who in practice has always been strong enough to successfully absorb all available authority throughout the entire constitutional architecture, the Head of the Romanian State is considerably weaker, especially with regard to the instruments at his disposal. The constitutional reform of 2003 has not changed much with regard to this reality.

However, his influence on the overall political scene remains untouched.

Before the constitutional reform of 2003, the term of office of the President was identical to that of parliamentarians. In 2003, in order to separate presidential from parliamentary elections and to cancel the role of “trailer” that a charismatic President could play for the political party that would have supported him, the term of office of the President has been extended to 5 years. However, presidential elections tend to be more important in the eyes of the electorate than parliamentary ones. Empirical evidence has been provided by the 2004 elections. Parliamentary elections had given somewhat ambiguous results: a

---

<sup>4</sup> Since the beginning of his electoral campaign in 2004 and until the campaign meant to uphold him in the position of President of Romania during 2012 M.Traian Basescu has constantly used in his public speech these two descriptors for himself.

<sup>5</sup> Entitled « Role of the President » article 80 provides « (1) The President of Romania shall represent the Romanian State and is the safeguard of the national independence, unity and territorial integrity of the country. (2) The President of Romania shall guard the observance of the Constitution and the proper functioning of the public authorities. To this effect, he shall act as a mediator between the Powers in the State as well as between the State and society. ».

relative majority of seats went to the electoral coalition formed by the Social Democratic Party (centre-left) with tiny Humanist Party (left), but the government was formed by a coalition of centre-right political parties, which brought together the National Liberal Party (liberal) and the Democratic Party (popular), in alliance with the Democratic Union of Hungarians in Romania (ethnic quasi-political party). And because the President of Romania had been elected with the support Liberals and Democrats (with a majority of 5.126.794 votes out of 10.112.262 participants to the elections), the position of Prime Minister went to the head of the Liberal Party. *En passant*, it should be noted that the success of Mr. Traian Băsescu was all the more commendable since he was not a candidate in the presidential race from the beginning of the electoral campaign.<sup>6</sup>

But the most striking evidence of the importance and priority that presidential elections take in the collective mind came during 2008 parliamentary and 2009 presidential elections. In 2008 again the relative majority of parliamentary seats went to the Social Democratic Party (centre-left), which together with the Democratic Party (People) held more than 75% of votes in Parliament. For this reason and despite the rivalry between these two parties, in 2008 they agreed to create a governing coalition. But the success of the candidate endorsed by the Democratic Party in the 2009 presidential elections triggered the creation of a new government towards the end of 2009, supported by the Democratic Party, the Democratic Union of Hungarians in Romania and the representatives of national minorities in the Chamber of Deputies. Indeed, the re-election of Mr. Traian Băsescu was expected according to his own statements<sup>7</sup>, but had been perceived by the electorate as an extreme situation (5.277.068, *id est* 50, 34% of the electorate voted for him, whereas 5.206.747, *id est* 49, 66% voted for his counter candidate); he practically won with the support of the Constitutional Court and the vote of Romanians living abroad, whom he particularly courted during an electoral campaign that took place heavily in Spain, Italy and Moldova as well.

---

<sup>6</sup> Following several other positions in the Government M. Traian Basescu has been elected mayor of Bucharest in 2000 and has managed to get re-elected again in 2004. After having promised to the inhabitants of Bucharest that he « will not leave them for a better position », the unexpected withdrawal of the presidential race of M. Theodor Stolojan made M. Traian Basescu present his own candidacy. He won the presidential elections in 2004 and 2009, each time during the second ballot when he confronted candidates of the Social-Democratic Party.

<sup>7</sup> According to the press, during his first installation in the presidential palace M. Traian Basescu has declared « I have come to stay here for 10 years ».

Doubting his own score, on the very evening of the election Mr. Traian Băsescu claimed massive electoral fraud; one day later, the count confirmed him in the position of Head of State so no more complaints were heard. But the losing candidate, Mr. Mircea Geoana complained in front of the Constitutional Court that, according to the results announced, too many votes were cancelled, while, according to his own calculations, in some of the polling sections organized abroad (notably in the Embassy of Romania in Paris) the frequency of voting was higher than one voter every 7 seconds ... In a decision which to many Romanians reminded of *Bush v. Gore* 531 US 98 (2000) of the US Supreme Court, the Constitutional Court decided to check the cancelled ballots in the second round of voting (138, 476, *id est* more than twice the number of votes separating the two candidates) and found out that only 2247 were cancelled erroneously; consequently, the presidential elections of 2009 have been validated and Mr. Traian Băsescu has been declared the winner.

For fear of a hyper-presidentialist<sup>8</sup> drift, the framers of the Constitution have provided two types of responsibility for the Head of State: a political one (impeachment) which has as its final stage a vote of the electorate on the dismissal of the President (article 95<sup>9</sup>) and a legal (criminal) one, which supposes a jurisdictional procedure under which Parliament acts as prosecutor and the High Court of Justice and Cassation as judge (article 96<sup>10</sup>). In this context it should be noted that

---

<sup>8</sup> C. BERNAL PULIDO, « Droits fondamentaux, juristocratie et hyperprésidentialisme en Amérique Latine », A. MARTIN (dir.), *La glaive et la balance – Droits de l'homme, justice constitutionnelle et démocratie en Amérique Latine*, l'Harmattan, Paris, 2012, p.27 *et seq.*

<sup>9</sup> Entitled « Suspension from office » article 95 of the Romanian Constitution provides : (1) In case of having committed grave acts infringing upon constitutional provisions, the President of Romania may be suspended from office by the Chamber of Deputies and the Senate, in joint sitting, with a majority vote of deputies and senators and after consultation with the Constitutional Court. The President may explain before Parliament with regard to imputations brought against him. (2) The proposal of suspension from office may be initiated by at least one third of the number of deputies and senators, and the President shall be immediately notified thereof. (3) If the proposal of suspension from office has been approved a referendum shall be held within 30 days, in order to remove the President from office. ».

<sup>10</sup> Somewhat confusingly entitled « Impeachment » in the English official version, article 96 of the Romanian Constitution provides : « (1) The Chamber of Deputies and the Senate may decide the impeachment of the President of Romania for high treason in a joint session, based on the votes of at least two thirds of the number of deputies and senators. (2) The impeachment may be initiated by a majority of deputies and senators and shall, without further delay, be notified to the President of Romania so that he can give explanations about the facts he is being held accountable

the Constitution does not clearly identify the "serious facts that ignore the Constitution" on the basis of which an impeachment may be started. Consulted on three occasions (1994, 2007, and 2012) with respect to the ambiguity of this text, the Constitutional Court provided an explanation in a vicious circle: whether it is an action or no-action, a fact which ignores the Constitution is "serious" only with regard to the legal act it infringes upon (Advisory Opinion No. 1/1994). In any event, "the active role that the President decided to play in the political and social life of the country cannot be characterized as a conduct contrary to the Constitution" (Advisory Opinion No. 1/2007), although "for his statements, which are political opinions, the President of Romania is responsible, from a political and moral point of view, only to the electorate and civil society." (Advisory Opinion No. 1/2012).

The fact that an impeachment procedure has been initiated already three times within merely twenty years of application of the Constitution, each time in a more aggressive way, testifies of a serious deterioration of the general political climate and points to serious dysfunctions in the political system in Romania. If in 1994 the negative advisory opinion issued by the Constitutional Court regarding President Ion Iliescu was followed by Parliament, in 2007 and in 2012 the situations was different.

Often accused of populism that much he was popular at the beginning of his term, during the eight years he performed as President, Mr. Traian Băsescu has managed to alienate not only the majority of the political class, but also many of his former allies in the civil society. A first impeachment procedure was successful in Parliament on April 19<sup>th</sup>, 2007. Without taking into account the advisory opinion<sup>11</sup> rendered by the Constitutional Court and rather following a report made by a committee of inquiry<sup>12</sup>, the Parliament suspended the President with 322 votes for, 108 against, and 10 abstentions (20 MPs were absent).

---

for. (3) From the impeachment date and up to the dismissal date, the President is under *de jure* suspension. (4) The jurisdiction for judging such cases shall belong to the High Court of Cassation and Justice. The President shall be dismissed *de jure* on the date the court decision impeaching him is final. ».

<sup>11</sup> The Constitutional Court held that, if the impeachment refers to violations of the Constitution committed by the President during his term, given their content and consequences, they cannot be qualified as "serious", but the final decision rests with Parliament because the procedure involves rather a political liability. (Advisory Opinion No. 1/2007).

<sup>12</sup> A part the opinion of the Constitutional Court, the Parliament also relied on an inquiry committee it has established out of 15 MPs (parliamentary groups have been proportionally represented, but no representative of the Democratic Party, the "presidential" party was present). In its report the committee said that President



The “serious facts” which brought to this situation were numerous and can be summarized as follows:

- Numerous acts that violate the Constitution in the sense that the President wanted to become the main player in politics despite constitutional provisions that require him working with other public authorities (such the attempted hijacking of real political significance of the 2004 legislative elections, the systematic blocking of Parliament - by trying to replace the presidents of the Chamber of Deputies and the Senate - and the attempt to force the resignation of Prime Minister in 2005).

- Numerous other acts not less serious showing that the President tried to use state institutions to its advantage (such as interference in the activity of the Ministry of Justice or the creation of a new information agency directly subordinated to him).

- Allegations of attempts to protect state-capture and mafia-interests in profitable sectors of the economy (based on media campaigns with a great impact on the population).

- A general accusation of transforming the political crisis into the main tool of governance because it was the only way in which President Traian Băsescu could erect himself as "saviour" of the country.

In a referendum held on May 19<sup>th</sup>, 2007, the population has validated President Traian Băsescu with a majority of 74.48% of voters (6.059.315 out of 8.135.272 persons who participated to the polls). The participation rate was 44.45% of the entire voting population. On May 24<sup>th</sup> 2007 the President re-confirmed resumed his official duties.

It is appropriate here to mention a little detail, which at that time looked almost insignificant, but which was to become extremely important at the referendum held in 2012. During March 2007 Parliament tried to revise the law on the referendum and make impossible the organization of any referendum within six months before any poll. The measure was designed to thwart any such initiative of the President, who had announced his plans to hold a consultative referendum on the change of the electoral system (from proportional representation to first past post). The Constitutional Court invalidated

---

Traian Basescu had violated the Constitution. When informed, the President initially denied all charges, then publicly stated that if Parliament voted his suspension he would resign "within 5 minutes" in order to allow for an early presidential election in which he wanted to be present as candidate, only to be recalled that there is a constitutional prohibition of more than 2 presidential terms which made him withdraw previous declaration and only state that he would accept the outcome of the referendum. The media have speculated that such contradictions between public statements probably took a toll of a few hundreds of thousands of votes.

the draft-law (Decision No 147/2007) by means of an *a priori* control, which prevented it from ever coming into force. However, during the campaign for the referendum, the Parliament managed to adopt another amendment to the Referendum Act, which, in essence, was meant to declare valid a referendum on the impeachment of the President in case that less than half plus one of the electors enrolled on the electoral lists would participate to the poll, thus replacing the absolute majority needed until then with the simple majority needed after 2007. The Constitutional Court validated this Act (through its Decision No. 420/2007) and this fact has allowed the re-confirmation in office of the incumbent President although the participation rate to the referendum had not exceeded 44.45% of the electorate.

A second impeachment procedure proved successful in Parliament on July 6<sup>th</sup>, 2012. Taking into account the advisory opinion rendered by the Constitutional Court, which this time could be read as partially favourable to the dismissal of the President<sup>13</sup>, the Parliament suspended the President with 256 votes for and 114 votes against; out of the 432 members that both Houses count only 374 were present and two votes were cancelled.

This time also the charges were numerous; they only referred to the second presidential term of Mr. Traian Băsescu and can be summarized as follows:

- democracy and the rule of law have suffered a strong erosion because the entire political action was concentrated in an arbitrary and unconstitutional way in the hands of one person, who dictates to other powers in the State;
- the most important decisions have been taken outside the democratic framework of the exercise of power, the President acting as Prime Minister, and providing guidance to Parliament and the judiciary;
- the political discourse of the President managed to offend the people, and eventually had a dramatic impact on the social policies of the State in the sense of a reduction of the social protection;
- the President has tried to revise the Constitution according to his own wishes and persisted in this action although the Constitutional Court

---

<sup>13</sup> This time the Constitutional Court held that the facts put forward against the President are real conflicts with other participants in the political life, and that M.Traian Băsescu has not exercised "with maximum efficiency required the function of mediation between the powers of the state and between the state and society." (Advisory Opinion No. 1/2012).

struck down certain provisions of the reform<sup>14</sup> nevertheless sent to Parliament.

In the referendum held on July 29<sup>th</sup>, 2012 out of a total population of 18.292.464 enrolled on the permanent electoral lists 8.459.053 participated in the referendum (*id est* 46, 26% of the population registered), from which 7.403.836 (*id est* 87, 52% of the participants) voted "Yes", 943.375 (*id est* 11, 16%) voted "No", and 111.842 (*id est* 1, 32%) cancelled their vote. Normally, if the precedent set by the referendum of 2007 would have been followed, the President should have been removed.

But on July 10<sup>th</sup> 2012, during the campaign for the referendum and regarding a parliamentary initiative meant to revise the Referendum Act, the Constitutional Court issued Decision No. 731/2012, which interprets this last legal act in the sense that the referendum is valid only "if the participation is at least half plus one of the total number of persons registered in the permanent electoral lists." In other words, for the same type of referendum and on the basis of the same Constitution, the same organic law on the organization and conduct of the referendum in 2007 it was constitutional with a quorum equivalent to the simple majority of voters registered and in 2012 it is constitutional with a quorum equivalent to the absolute majority of voters registered.

Many political and legal disputes ensued about the consistency and the predictability of the constitutional case law<sup>15</sup>, on the democratic nature of a referendum whose validation depends on those who do not participate in the political life of the *polis* (the President suspended has asked voters not come to the polls in order to defend democracy<sup>16</sup>), on

---

<sup>14</sup> In its Decision No. 799/2011 of the Constitutional Court had identified some provisions in the constitutional bill initiated by the President that suppressed human rights, which is contrary to the "eternity clauses" of the Romanian Constitution, but the President forwarded the bill to Parliament in the state, without revising the text according to the decision of the Constitutional Court.

<sup>15</sup> In its Decision No. 371/2012, in order to justify a higher quorum for this particular type of referendum, the Constitutional Court had invoked the Code of Good Practice on Referendums adopted by the Venice Commission, and had argued that « participation is an expression of sovereignty » and « it represents a genuine civic obligation ». On the other hand, in its judgment No. 3/2012 the Constitutional Court invokes the same code of conduct to justify non-participation in the referendum, and states that « those who choose not to exercise their right to vote believe that a passive conduct they can impose their political will, so the non-participation in the referendum is a form of participation in political life ».

<sup>16</sup> The political context plays a great role here, where the Liberal Democratic Party (which supports the President suspended) advised its supporters to defend democracy by non-participation in the referendum, while the Social Democratic Party and the Liberal Party (in opposition with the President suspended) advised their supporters to

the (too big) number of voters registered in the electoral rolls (because the census of the population conducted in 2010 had provided quite concerning preliminary results, according to which the population of Romania was reduced below the psychological threshold of 20 million inhabitants), on the procedural regularity of the referendum (about 500 criminal investigations for suspicions of electoral fraud have been opened), and, finally, on the subtle difference introduced in 2008 through an amendment to the Law on parliamentary elections (the common law on elections in Romania) between permanent electoral lists and the special lists for Romanians living abroad.

On August 2<sup>nd</sup>, 2012 the Constitutional Court was expected to provide an answer as to whether the referendum was valid or not, but instead it has announced that, given the conflicting information provided by the National Institute of Statistics, the Ministry of Administration and Home Affairs, and the Permanent Electoral Authority with regard to the content of the permanent electoral lists, it has to require from the Government the up-dated permanent electoral lists on the basis of which the referendum actually took place, and it postponed its decision until September 12<sup>th</sup> 2012.

Also on August 2<sup>nd</sup> 2012 in a judgment (No.3/2012) upon several complaints with regard to the irregularity of the conduct of the referendum, the Constitutional Court ruled that permanent electoral lists cannot include Romanians living abroad, and therefore “their number cannot influence the legal quorum of participation in the referendum”, but it also declared that all voters, irrespective of the list where they are registered, shall be taken into consideration in the organization of the referendum. However, the fact that the Constitutional Court is supposed to rule upon two different aspects (compliance with the rules on the organization of the referendum and validation of referendum results) according to two different criteria (procedural rules on the conduct of the referendum and standards of validity of a referendum) seems to not have been taken into account.

Following severe social and political turbulences caused by such an interpretation of the law on the referendum, the Constitutional Court

---

go to the polls in order to defend democracy. This may shed a different light on the actual participation in this particular referendum (of 2012), as it has been higher than in any of the previous mandatory referendums and significantly greater than the one achieved during the consultative referendum organised in 2007. This participation rate must also be analysed both from the point of view of those who have expressed a categorical position (in favour of the removal of the President), as well as it has to take into account that non-participation in this particular case may have had a specific significance, unlike in similar situations of the past.

has advanced the date of its decision on August 28<sup>th</sup>, and then again on August 21<sup>st</sup> 2012, when it declared the referendum compliant with the procedure, but it found that participation was lower than the threshold required (absolute majority of registered voters), which made the referendum invalid. Therefore, the precedent set in 2007 has not been followed with regard to the validity of the referendum, although *de facto* the effects with regard to the situation of the President suspended are the same: instead of being dismissed by the referendum, he resumed his duties.

However, uncertainty continues to hover not only on the nature of the Romanian political system (semi-presidential or presidential), and the proper role that the President of Romania should play within the institutional architecture of the State, but (since 2012 onwards) also on the standards used to assess the validity of a referendum: should the participation rate be an absolute or simple majority? Should it have as referential the law on the referendum or, as the Constitutional Court has suggested in its judgment No.3/2012, the law that sets the rules for the election of the authority concerned by the plebiscite? And what should be the role of the Constitutional Court with regard to an expression of direct democracy: can it get involved only in assessing procedural aspects or can it also control the scope and validity of decisions thus taken?

Many questions for which the answers may not have to wait too long as a future procedure for dismissal of the President of Romania is already under preparation according to the statements made by some Romanian politicians ...

#### **BIBLIOGRAPHY**

C. BERNAL PULIDO, « Droits fondamentaux, juristocratie et hyperprésidentialisme en Amérique Latine » in A. MARTIN (coord.) *La glaive et la balance – Droits de l'homme, justice constitutionnelle et démocratie en Amérique Latine*, L'Harmattan, Paris, 2012 ;

T. DRAGANU, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Lumina LEX, București , 1998 ;

E.S.TĂNĂSESCU, « The President of Romania or the Slippery Slope of a Political Regime » *European Constitutional Law Review* n°1, 2008, p.64-97 ;

F.B.VASILESCU, *Geneza Constituției României (1991) – Lucrările Adunării Constituante*, Monitorul Oficial, București, 1998.



# L'IMPOSSIBLE RÉVOCATION D'UN PRÉSIDENT: LE DESIGN POLITIQUE ROUMAIN

Elena Simina Tănăsescu\*

## RÉSUMÉ

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

**Mots-clés:** *démocratie, le pouvoir politique, opinion publique.*

\*\*\*

L'ambiguïté du régime politique roumain<sup>1</sup> ne fait que s'accroître dans un climat politique instable, mais paradoxalement, la position du Président de la Roumanie ne fait que gagner en importance sur la scène politique et institutionnelle. Entre l'obligation de neutralité politique que la Constitution lui impose et le rôle assez important qu'elle lui confère, l'institution du chef de l'Etat reste une grande inconnue, sa configuration réelle étant fortement dépendante de la personnalité de l'occupant du poste.

Ainsi, la Constitution interdit formellement au Président la qualité de membre d'un parti politique, mais les sympathies ou les options personnelles d'un Président en exercice, même exprimées publiquement,

---

\* *Professeur, Université de Bucarest*

<sup>1</sup> E.S.TĂNĂSESCU, « The President of Romania or the Slippery Slope of a Political Regime », *European Constitutional Law Review* n° 1/2008, p.64-97.

ne tombent pas sous le coup de cette interdiction. Selon la Cour Constitutionnelle « la Constitution n'interdit pas au Président de garder des liens avec le parti politique qui l'a soutenu lors des élections, ou avec d'autres partis politiques. Une telle interdiction ne serait pas dans l'esprit de la Constitution, dans les conditions où le Président est élu par un suffrage universel, sur la base d'un programme politique, et il a le devoir, devant l'électorat, d'agir afin d'accomplir ce programme. Il est évident que pour réaliser son programme le Président peut dialoguer avec le parti politique dont il a été membre, ou avec tout autre parti politique qui pourrait soutenir la réalisation de ce programme. » (avis consultatif n°1/2007) Dans ce sens, il est peut être intéressant de se rappeler que dans la campagne électorale organisée pour les élections européennes de 2007 le charisme du Président Traian Băsescu a été utilisé par le Parti Démocrate en sa faveur à volonté, bien que celui-ci n'en était plus membre depuis fin 2004.<sup>2</sup> Commentateur avisé de la scène politique roumaine, ainsi que fin connaisseur des réalités dans le droit comparé, le professeur Tudor Drăganu affirmait déjà en 1998 que l'obligation de neutralité politique imposée au Président en fonction « sera à jamais vouée à rester lettre morte. Même si, formellement, après les élections il ne figure plus en tant que leader du parti politique à l'appui duquel il a été élu, le Président sera toujours le guide invisible de ce parti, au moins en ce qui concerne les problèmes politiques les plus importants. En plus, s'il souhaitera avoir le soutien de son parti dans les élections présidentielles ou parlementaires qui vont suivre à l'expiration de son mandat, la Président de la Roumanie sera inévitablement mis dans la situation de montrer explicitement son appartenance à ce parti et de se comporter en tant que véritable commandant d'armée ».<sup>3</sup>

De l'autre côté, le rôle du Président de la Roumanie n'est pas des moindres. Selon un membre de la commission technique pour la rédaction de la Constitution: « Le Président personnifie l'Etat roumain, et représente le symbole de la nation dans son entier, du fait de son élection directe par le peuple. Par l'exercice des attributions qui lui sont propres il assure l'équilibre et le bon déroulement des activités des autorités publiques, en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs »<sup>4</sup>. Une telle vision sur le rôle et la mission du chef de l'Etat

<sup>2</sup> En effet, les affiches du Parti Démocrate montraient les photos de tous les candidats proposés par le parti, qui entouraient un grand cadre vide, placé au milieu, sur lequel il était marqué « occupé ailleurs ».

<sup>3</sup> T.DRAGANU, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*», Lumina LEX, București, 1998, vol.II, p.234.

<sup>4</sup> F.B.VASILESCU, *Geneza Constituției României (1991) – Lucrările Adunării Constituante*, Monitorul Oficial, București, 1998, p.489.



n'est pas complètement étrangère à l'héritage institutionnel roumain, selon lequel un seul individu doit être en mesure d'imposer sa volonté sur toute autre institution ou autorité publique. Par ailleurs, rien n'interdit qu'un tel chef d'Etat puisse fonctionner dans un environnement démocratique. Le juge constitutionnel semble confirmer la vision du « Président joueur » ou « Président acteur »<sup>5</sup> lorsqu'il affirme que « les prérogatives constitutionnelles, ainsi que la légitimité démocratique que lui confère l'élection directe par l'électorat, imposent au Président de la Roumanie d'avoir un rôle actif, sa présence dans la vie politique ne pouvant pas être réduite à un simple exercice symbolique et protocolaire ». (avis consultatif n°1/2007)

L'article 80<sup>6</sup> de la Constitution roumaine s'est inspiré de la Constitution française de 1958. Tout comme dans le cas français, l'institution du chef de l'Etat est configurée avec une certaine dose d'indétermination, dans la mesure où les notions de *médiateur* et de *garant* sont difficilement associables par rapport à la même institution étatique investie de la même mission institutionnelle. Tout comme dans le cas français, le sens du texte constitutionnel ne peut pas être entièrement déduit par la simple exégèse, mais résulte plutôt de l'usage que chaque Président fait de la compétence qui lui est assignée. Mais à la différence du chef d'Etat français, auquel la Constitution assure d'importants moyens d'action, et qui, en pratique, a toujours été assez fort et a réussi à imprégner de son autorité l'ensemble de l'architecture constitutionnelle, le chef de l'Etat roumain est considérablement plus faible, surtout en ce qui concerne les instruments mis à sa disposition. La révision constitutionnelle de 2003 n'a pas beaucoup changé cette réalité.

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

Avant la révision constitutionnelle de 2003 la durée du mandat du Président était identique à celle des parlementaires. Après 2003, afin de dissocier les élections parlementaires des présidentielles, et d'annuler le rôle de « remorque » que pouvait jouer un Président charismatique pour le parti politique qui l'aurait soutenu, le mandat du Président a été

---

<sup>5</sup> Depuis sa première campagne électorale présidentielle (en 2004) et jusqu'à la campagne pour le deuxième référendum organisé afin de le démettre de ses fonctions (en 2012) M.Traian Băsescu s'est constamment décrit dans son propre discours public en utilisant ces deux formules.

<sup>6</sup> Intitulé « le rôle du Président », l'article 80 dispose : « (1) Le Président de la Roumanie représente l'Etat roumain et il est le garant de l'indépendance nationale de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays. (2) Le Président de la Roumanie veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des autorités publiques. Dans ce but, le Président exerce la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'Etat, ainsi qu'entre l'Etat et la société. ».

prolongé à 5 ans. Dans la tendance, les élections présidentielles prennent plus d'importance aux yeux de l'électorat que les élections parlementaires. La preuve empirique a été apportée lors des élections de 2004. Les élections parlementaires avaient donné des résultats assez ambigus : une majorité relative des sièges est revenue à la coalition électorale formée par le Parti Social Démocrate (centre-gauche) avec le minuscule Parti Humaniste (gauche), mais le gouvernement a été formé par une coalition de centre-droite, qui réunissait le Parti National Libéral (libéral) et le Parti Démocrate (populaire), en alliance avec l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie (quasi-parti politique ethnique) parce que le Président avait été élu<sup>7</sup> avec le soutien des libéraux et démocrates.<sup>8</sup> Il convient de noter au passage que le succès remporté par M. Traian Băsescu a été d'autant plus méritoire qu'il n'était pas candidat dans la course à la présidentielle depuis le début de la campagne électorale<sup>9</sup>.

Mais la preuve la plus éclatante de l'importance et de la priorité que prennent les élections présidentielles dans le mental collectif a été faite lors des élections parlementaires de 2008 et présidentielles de 2009. En 2008 de nouveau, la majorité relative des sièges parlementaires est revenue au Parti Social Démocrate (centre gauche), lequel ensemble avec le Parti Démocrate (populaire) détenaient plus de 75% des voix au Parlement ; pour cette raison, et malgré la rivalité qui sépare ces deux partis, ils ont accepté de créer une coalition gouvernementale. Mais le succès remporté aux élections présidentielles de 2009 par le candidat soutenu par le Parti Démocrate a fait en sorte qu'à la fin 2009 un nouveau gouvernement a été formé avec le soutien parlementaire du Parti Démocrate, de l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie et des représentants des minorités nationales dans la Chambre des Députés. En effet, la réélection de M.Traian Băsescu était à attendre selon ses

---

<sup>7</sup> Pour son premier mandat présidentiel M.Traian Băsescu a remporté le deuxième tour de scrutin avec une majorité de 5.126.794 voix sur les 10.112.262 électeurs présents aux urnes.

<sup>8</sup> En effet, les affiches du Parti Démocrate montraient les photos de tous les candidats proposés par le parti, qui entouraient un grand cadre vide, placé au milieu, sur lequel il était marqué « occupé ailleurs ». et la Vérité », a été élu Président de la Roumanie, conformément au protocole conclu avant les élections, le leader de l'autre parti politique (Parti National Libéral) devait devenir Premier ministre.

<sup>9</sup> Suite à plusieurs fonctions gouvernementales, M.Traian Băsescu a été élu maire de Bucarest en 2000 et confirmé dans cette position en juin 2004. Après avoir promis aux bucarestois de « ne pas les quitter pour un poste meilleur », le retrait intempestif de la course à la présidentielle de M.Teodor Stolojan l'a conduit à se présenter comme candidat. Il a remporté les élections présidentielles en 2004 et en 2009, à chaque fois lors du deuxième tour de scrutin où il a été confronté à des candidats proposés par le Parti Social Démocrate.

propres déclarations.<sup>10</sup> Toutefois, elle ne s'est plus passée selon les standards de popularité avec lesquels il avait été habitué auparavant.<sup>11</sup> Doutant de son propre score, le soir même de l'élection M. Băsescu avait souligné l'existence de fraudes électorales massives ; un jour plus tard, le décompte des voix le confirmait dans la fonction de chef de l'Etat. Le candidat perdant, M. Mircea Geoana a estimé que, selon les résultats annoncés, beaucoup trop de votes avaient été annulés, alors que, selon ses calculs, dans certaines sections de vote organisées dans les Ambassades (notamment à Paris) la fréquence du vote aurait été d'1 électeur toutes les 7 secondes ... Dans une décision qui a rappelé à beaucoup des roumains la célèbre décision *Bush v. Gore* 531 US 98 (2000) de la Cour Suprême des Etats Unis, la Cour Constitutionnelle a décidé de vérifier seulement les bulletins de vote annulés lors du deuxième tour de scrutin (138.476, *id est* deux fois plus que le nombre de voix qui séparaient les deux candidats) et a constaté que seulement 2247 étaient annulés d'une manière erronée ; par conséquent les élections présidentielles ont été validées.

Par crainte d'une dérive hyperprésidentialiste<sup>12</sup>, prescients, les rédacteurs de la Constitution ont introduit deux types de responsabilité pour le chef de l'Etat : une politique, de type *impeachment*, dont la procédure a comme phase finale la présentation du Président devant l'électorat suite à la décision du Parlement de le suspendre de ses fonctions<sup>13</sup>, et une juridique (pénale), qui suppose une procédure

---

<sup>10</sup> Faite lors de sa première installation au Palais Cotroceni, et devenue célèbre depuis, la déclaration de M.Traian Băsescu a été: « Je suis venu pour y rester dix ans ».

<sup>11</sup> Pour son deuxième mandat M.Traian Băsescu a réussi à obtenir la majorité requise lors du deuxième tour de scrutin seulement *in extremis* (5.277.068, soit 50, 34% des électeurs sur 10.483.815 participants au scrutin ayant voté pour lui, contre 5.206.747, soit 49, 66% pour son opposant), et uniquement avec le soutien des roumains de l'étranger, qu'il avait courtisé tout particulièrement lors d'une campagne électorale qui s'était déroulée en grande partie en Espagne, Italie et Moldavie.

<sup>12</sup> C.BERNAL PULIDO, « Droits fondamentaux, juristocratie et hyperprésidentialisme en Amérique Latine », A.MARTIN (dir.), *La glaive et la balance – Droits de l'homme, justice constitutionnelle et démocratie en Amérique Latine*, l'Harmattan, Paris, 2012, p.27 *et seq.*

<sup>13</sup> Intitulé « la suspension de la fonction » l'article 95 de la Constitution dispose: « (1) S'il commet des faits graves violant les dispositions de la Constitution, le Président de la Roumanie peut être suspendu de sa fonction par la Chambre des Députés et le Sénat, en séance commune, à la majorité des voix des députés et sénateurs, après consultation de la Cour Constitutionnelle. Le Président peut donner au Parlement des explications au sujet des faits qui lui sont imputés. (2) La proposition de suspension de la fonction peut être présentée par un tiers au moins du nombre des députés et des sénateurs et est communiquée immédiatement au Président. (3) Si la proposition de

juridictionnelle dans laquelle le rôle du Parlement se limite à la mise sous accusation le chef de l'Etat<sup>14</sup>. Il convient de noter que la Constitution ne définit pas « les faits graves qui méconnaissent la Constitution ». Consultée à trois reprises (en 1994, 2007, et 2012) à l'égard de cette ambiguïté normative, la Cour Constitutionnelle en a fourni une définition en cercle vicieux : un fait qui méconnaît la Constitution, que ce soit une action ou une inaction, est grave par rapport à l'acte qu'il méconnaît. (avis consultatif n°1/1994) De toute manière, « le rôle actif que le Président décide d'assumer dans la vie politique et sociale du pays ne peut pas être caractérisé comme un comportement contraire à la Constitution » (avis consultatif n°1/2007), bien que « pour ses déclarations, qui sont des opinions politiques, le Président de la Roumanie reste responsable, d'un point de vue politique et moral, devant l'électorat et la société civile ». (avis consultatif n°1/2012).

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

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

---

suspension de la fonction est approuvée, dans un délai de maximum 30 jours un référendum est organisé pour démettre le Président. ».

<sup>14</sup> Intitulé « la mise en accusation » l'article 96 de la Constitution, sur la mise en accusation du Président, dispose: « (1) La Chambre des Députés et le Sénat, réunis en séance commune, peuvent décider, avec la voix d'au moins deux tiers du nombre des députés et des sénateurs, de mettre le Président de la Roumanie en accusation pour haute trahison. (2) La proposition de mise en accusation peut être initiée par la majorité des députés et des sénateurs et doit être immédiatement portée à la connaissance du Président de la Roumanie afin qu'il puisse donner des explications sur les faits qui lui sont imputés. (3) A partir de la date de la mise en accusation et jusqu'à la date de la démission le Président est suspendu de droit. (4) La compétence de jugement incombe à la Haute Cour de Justice et de Cassation. Le Président est démis de droit à la date où la décision de condamnation demeure définitive. ».

consultatif<sup>15</sup> rendu par la juridiction constitutionnelle, et suivant à la lettre le rapport rendu par une commission d'enquête<sup>16</sup>, le Parlement a suspendu le Président avec 322 voix pour, 108 voix contre, et 10 abstentions (20 parlementaires étaient absents).<sup>17</sup>

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

(i) une série "d'actions graves" qui violent la Constitution dans le sens que le Président a voulu devenir l'acteur principal dans la vie politique malgré des dispositions constitutionnelles qui l'obligent à collaborer avec d'autres autorités publiques (telles que la tentative de détournement de la portée politique réelle des élections législatives de 2004, le blocage systématique du Parlement - par l'essai de faire remplacer les présidents de la Chambre des Députés et du Sénat -, et la tentative de forcer la démission du Premier Ministre en 2005).

(ii) une série d'actions non moins graves, qui démontrent que le Président a essayé d'utiliser les institutions étatiques à son profit (telles que des interférences dans l'activité du Ministère de la justice ou la création d'une nouvelle agence nationale des renseignements subordonnée directement à lui).

(iii) des allégations sur des tentatives de protéger certains intérêts mafieux dans des secteurs profitables de l'économie (basées sur les campagnes médiatiques avec un grand impact sur la population).

---

<sup>15</sup> Dans son avis la Cour Constitutionnelle a considéré que, si la proposition de destitution se réfère aux faits de violation de la Constitution commis par le Président au cours de son mandat, vu leur contenu et leur conséquences, ceux-ci ne peuvent pas être qualifiés de « graves », mais que la décision finale revient au Parlement car la procédure est bien une en responsabilité politique. (avis consultatif n°1/2007).

<sup>16</sup> En parallèle avec l'examen de la Cour Constitutionnelle, le Parlement a décidé de créer une commission d'enquête, formée de 15 membres (à la proportionnelle des groupes parlementaires mais sans aucun représentant du PD, le parti « présidentiel »). Dans son rapport la commission a estimé que le Président Traian Băsescu a violé la Constitution. Informé, le Président a tout d'abord nié toute accusation, il a déclaré publiquement que si le Parlement votait sa suspension, il démissionnerait "dans les 5 minutes qui suivraient" afin de provoquer une élection présidentielle anticipée à laquelle il souhaiterait se présenter à nouveau en tant que candidat. Lorsqu'il s'est rappelé la disposition constitutionnelle qui interdit le cumul de plus de deux mandats, et, fort de sa popularité, le lendemain de sa première déclaration il est revenu et a promis d'accepter le résultat du référendum. Les médias ont spéculé que cette contradiction entre ses déclarations publiques lui a probablement coûté quelques centaines de milliers de votes.

<sup>17</sup> Dans son arrêt n°1/2007 la Cour Constitutionnelle a validé la suspension du Président, et a rejeté sa contestation, car son avis antérieur, considéré comme favorable au Président, n'oblige en rien le Parlement, qui reste le seul souverain sur une telle décision.

(iv) une accusation générale d'avoir fait de la crise politique le principal moyen et instrument de gouvernement car c'était la seule modalité selon laquelle le Président Traian Băsescu pourrait s'ériger en "sauveur" du pays.

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

Il convient ici de préciser un petit détail, qui à l'époque paraît anodin, mais qui allait devenir extrêmement important lors du référendum organisé en 2012. Pendant le mois de mars 2007 le Parlement avait essayé de réviser la loi sur le référendum, adoptant une modification de procédure qui consistait à rendre impossible tout référendum six mois avant une consultation électorale régulière. La mesure visait à contrecarrer une initiative du Président qui avait annoncé son intention d'organiser un référendum consultatif sur le changement du système électoral de la représentation proportionnelle au scrutin majoritaire. La Cour Constitutionnelle a invalidé cette loi (décision n° 147/2007) par la voie d'un contrôle préventif, ce qui l'a rendu non-opérante. Toutefois, en pleine période d'organisation du référendum, le Parlement a réussi à adopter une autre modification de la loi sur le référendum, laquelle, en essence, permettait de calculer les résultats d'un référendum de destitution, non plus par rapport au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales (majorité absolue), mais seulement par rapport à celui des suffrages exprimés (majorité simple). La Cour Constitutionnelle a validé cette dernière loi (décision n°420/2007), ce qui a permis la confirmation du Président même avec un taux de participation de 44, 45% de l'électorat.

Une deuxième procédure de suspension parlementaire du Président a réussi le 6 juillet 2012. Tenant compte de l'avis consultatif rendu par la juridiction constitutionnelle, qui cette fois-ci pouvait être lu même comme un avis partiellement favorable,<sup>18</sup> le Parlement a suspendu le Président avec 256 voix pour et 114 voix contre ; sur les 432

---

<sup>18</sup> Dans son avis la Cour Constitutionnelle a considéré que les faits concrets retenus à la charge du Président constituent des véritables conflits avec les autres participants à la vie politique, et que pour ses opinions politiques le Président reste responsable politiquement et moralement devant l'électorat, mais que M.Traian Băsescu n'a pas exercé « avec un maximum d'exigence et d'efficacité la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'Etat et entre l'Etat et la société ». (avis consultatif n°1/2012).

parlementaires des deux chambres seulement 374 ont été présents et 2 voix ont été annulées.

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

(i) la démocratie et l'Etat de droit ont connu une érosion forte car l'action politique a été concentrée d'une manière arbitraire et inconstitutionnelle entre les mains d'une seule personne qui dicte aux autres pouvoirs dans l'Etat ;

(ii) la plupart des décisions importantes ont été prises en dehors du cadre démocratique de l'exercice du pouvoir, le Président agissant comme Premier ministre, et donnant des indications au Parlement et au pouvoir judiciaire ;

(iii) le discours politique du Président est arrivé à offenser le peuple, et a fini par influencer la politique sociale de l'Etat dans le sens d'une diminution de la protection sociale;

(iv) le Président a essayé de réviser la Constitution selon ses propres souhaits et il a persisté dans cette action bien que la Cour Constitutionnelle a invalidé<sup>19</sup> certaines dispositions de la loi constitutionnelle envoyée au Parlement.

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

Mais, le 10 juillet 2012, en pleine campagne électorale pour le référendum, étant appelée à se prononcer sur une initiative qui souhaitait - à nouveau - modifier le quorum de participation au référendum<sup>20</sup>, la

---

<sup>19</sup> Dans sa décision n°799/2011 la Cour Constitutionnelle avait identifié quelques dispositions dans le projet de loi constitutionnelle initiée par le Président qui supprimeraient des droits fondamentaux, ce qui est contraire aux « clauses d'éternité » de la loi fondamentale roumaine, mais le Président a renvoyé le projet de loi au Parlement dans l'état, sans réviser le texte selon la décision du juge constitutionnel.

<sup>20</sup> Par une ordonnance d'urgence le Gouvernement avait essayé de ne plus faire dépendre d'une interprétation de la Cour Constitutionnelle le type de quorum requis pour démettre le Président, et d'écrire dans la loi sur le référendum que celui-ci est valide avec la participation de la majorité simple de la population avec droit de vote. Cette ordonnance d'urgence est entrée en vigueur, mais le vote sur la loi pour son

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

En effet, déjà avant le référendum du 29 juillet 2012, des nombreuses contestations politiques et juridiques ont été entendues sur la cohérence et la prévisibilité de la jurisprudence constitutionnelle, et sur le caractère démocratique d'un référendum dont la validation dépend de ceux qui ne participent pas à la vie politique du *polis*<sup>21</sup>.

Après le référendum du 29 juillet 2012, et surtout après l'annonce de ses résultats - nets, mais qui méritent d'être mis dans le contexte politique<sup>22</sup> qui leur est propre - , des contestations encore plus

---

approbation a fourni à l'opposition l'opportunité de la contester devant le juge constitutionnel, lequel a rendu la décision n°731/2012.

<sup>21</sup> Dans sa décision n°371/2012, afin de justifier un quorum de participation plus élevé pour ce type particulier de référendum, la Cour Constitutionnelle avait invoqué le Code de bonne conduite en matière référendaire adopté par la Commission de Venise, et avait soutenu que « la participation est une expression de la souveraineté », et représente « une véritable obligation civique », pour que dans son arrêt n°3/2012 elle invoque le même Code de bonne conduite pour justifier la non participation au référendum, et affirme que « ceux qui choisissent de ne pas exercer leur droit de vote estiment que par une conduite passive ils peuvent imposer leur volonté politique ; donc la non-participation au référendum est une forme de participation à la vie politique ».

<sup>22</sup> Un contexte où le Parti Démocrate Libéral (qui soutient le Président suspendu) avait conseillé à ses sympathisants de défendre la démocratie par la non-participation au référendum, alors que le Parti Social Démocrate et le Parti Libéral (dont est issu le Président intérimaire) ont conseillé à leurs sympathisants de se rendre aux urnes afin de défendre la démocratie. Cela met en perspective un taux de participation supérieur à celui du précédent référendum obligatoire, et nettement plus grand que celui atteint lors du référendum consultatif organisé en 2007, et doit être analysé aussi bien du point de vue de ceux qui se sont exprimés d'une manière qui apparaît comme



nombreuses se sont fait entendre sur la manière dont le référendum s'est déroulé, et les fraudes électorales enregistrées<sup>23</sup>, sur le nombre trop grand des électeurs inscrits dans les listes électorales permanentes<sup>24</sup>, et, surtout, sur la subtile différence que la modification en 2008 de la loi électorale pour les élections parlementaires (le droit commun en matière des élections en Roumanie) avait fait entre les listes électorales permanentes et les listes spéciales pour les roumains qui vivent à l'étranger.

Le 2 août 2012 la Cour Constitutionnelle devait donner une réponse quant à la validation ou non du référendum concernant la responsabilité politique du Président ; elle a annoncé que, compte tenu des informations contradictoires qui lui ont été fournies par l'Institut National de Statistique, le Ministère de l'Administration et des Affaires Intérieures, et l'Autorité Electorale Permanente quant au contenu des listes électorales permanentes, elle exige de la part du Gouvernement de lui adresser « les listes électorales permanentes actualisées sur la base desquelles le référendum a eu lieu »<sup>25</sup> effectivement, et elle a prorogé sa décision pour le 12 septembre 2012.

En même temps, en guise de réponse à certaines contestations faites devant elle par des organisations de la société civile, mais aussi par tous les principaux partis politiques, dans une nouvelle pirouette, la Cour Constitutionnelle a décidé d'interpréter aussi non seulement le quorum requis pour la validation du référendum, mais aussi la manière dont il est calculé. Dans son arrêt n°3/2012 (rendu également le 2 août 2012), après avoir fait l'observation que l'instabilité normative qui a touché la matière électorale pendant les dernières années risque d'affecter grièvement la qualité de la démocratie, la Cour admet que, selon le cadre

---

catégorique, tout comme il doit tenir compte du fait que la non-participation dans ce cas précis pourrait avoir une signification particulière par rapport aux situations semblables du passé.

<sup>23</sup> Environ 500 enquêtes pénales, conduites par le Parquet National Anti-corruption et non pas par le parquet de droit commun, pour des suspicions de fraude électorale ont été ouvertes plus d'un mois après que les résultats du référendum ont été annoncés publiquement.

<sup>24</sup> Car le recensement de la population organisé en 2010 avait fourni des résultats préliminaires inquiétants, selon lesquels la population de la Roumanie s'était réduite sous le seuil psychologique de 20 millions d'habitants, ce qui signifie que la population avec droit de vote serait réduite aussi à moins de 18 millions, ce qui avait été le référentiel pour les précédentes élections (il s'agit des élections locales qui ont eu lieu le 10 juin 2012).

<sup>25</sup> Assez rapidement, des spéculations se sont fait entendre, selon lesquelles cela était la seule manière dont les élections parlementaires et présidentielles pouvaient être organisées *de facto* simultanément, malgré le décalage instituée par la révision constitutionnelle de 2003, dans l'hypothèse d'une validation du référendum.

normatif en vigueur à la date où elle doit se prononcer, les listes électorales permanentes n'incluent pas les roumains vivant à l'étranger, et donc « leur nombre ne peut pas influencer le quorum légal de participation au référendum ». Toutefois, dans le considérant immédiatement suivant, elle affirme que dans ce cas d'espèce sont applicables les dispositions de la loi sur les élections présidentielles (n°370/2004), selon lesquelles tous les électeurs, qu'ils soient inscrits sur les listes permanentes ou spéciales, sont pris en compte pour l'organisation des élections. Et la Cour semble ne pas faire la différence entre la validation du référendum, et l'organisation des élections présidentielles, opérations électorales pour lesquelles les critères d'évaluation sont différents, entre autres, parce qu'ils se trouvent dans des lois différentes qui ont un objet de réglementation différent. A la lecture de cet arrêt, le référentiel que le juge constitutionnel entend utiliser pour apprécier le quorum afin de valider un référendum n'était pas clair: la loi sur le référendum, laquelle renvoie au droit commun en matière électorale, qui tient compte uniquement des électeurs inscrits dans les listes électorales permanentes, ou bien la loi qui fixe les règles électorales pour l'autorité concernée par le plébiscite ?

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

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

Mais la Cour Constitutionnelle n'a pas été trop loquace quant à la pertinence qu'elle invoque, car, en effet, les informations que les autorités publiques lui ont fournies concernaient les listes électorales permanentes. Or la Cour a fondé son entier raisonnement non pas sur les listes électorales permanentes, telle qu'elles sont définies<sup>26</sup> par l'article 7 alinéa 1 de la loi n°370/2004 sur les élections présidentielles, auxquelles renvoie l'article 5 alinéa 2 de la loi sur le référendum pour la *validation* d'une telle consultation populaire, mais sur l'article 2 alinéa 1 de la loi concernant l'*organisation* des élections présidentielles, comme elle l'avait déjà annoncé dans son arrêt n°3/2012, et repris dans une seule ligne perdue à la fin du considérant I.4.4. de l'arrêt n°6/2012. Selon ses propres dires, l'article 5 alinéa 2 rend possible la validation d'un référendum uniquement si la participation dépasse « moitié plus un du nombre des personnes inscrites dans les listes électorales permanentes » (considérant II.1.), mais « la Cour a établi que les listes électorales permanentes sont, selon l'article 2 alinéa 1 lettre c) de la loi n°370/2004 sur les élections présidentielles, les listes qui comprennent tous les citoyens roumains avec droit de vote qui ont 18 ans révolus jusqu'au jour des élections » (considérant I.4.4). En d'autres mots, le référentiel a glissé de la *validation* du référendum aux conditions nécessaires pour l'*organisation* des élections présidentielles. Dans ces conditions, toutes les considérations que le juge constitutionnel fait sur l'impossibilité de disqualifier le droit de vote des citoyens roumains dont les documents d'identité ont expiré (considérant I.4.10), ou des citoyens roumains avec résidence légale en Roumanie et à l'étranger (considérant I.4.11), ou encore des citoyens roumains qui n'ont plus de résidence légale sur le sol roumain (considérant I.4.12) sont fort justes, mais par rapport à un autre standard que celui dont il était investi dans la présente affaire. Le droit de vote de tous les citoyens roumains par rapport auxquels le Gouvernement avait centralisé les informations disponibles ne peut pas être et n'est pas affecté par une opération ultérieure à la votation proprement-dite, dans le cadre de laquelle le juge constitutionnel était censé simplement faire des calculs sur la base des informations qui lui étaient fournies. S'il est vrai que le juge constitutionnel ne peut pas procéder lui-même à la mise à jour des listes électorales (considérant II.6.), il ne peut pas non plus changer - d'une manière non-justifiée dans son arrêt - le référentiel qu'il utilise pour la validation de ce référendum. Car, en effet, dans ce cas précis il s'agissait de la validation d'un référendum sur la responsabilité politique du Président et, par conséquent, le juge constitutionnel aurait pu invoquer un quelconque

---

<sup>26</sup> « Des listes électorales permanentes sont préparées pour chaque commune et chaque ville, selon le cas, et elles comprennent tous les électeurs qui ont leur domicile dans la commune ou la ville pour laquelle elles ont été préparées. ».

rapport de symétrie à l'inverse avec les élections présidentielles ; mais on ne peut pas s'empêcher de se demander quel référentiel le juge constitutionnel aurait utilisé pour valider un éventuel référendum consultatif initié par le Président, ou encore un éventuel référendum décisionnel pour une révision constitutionnelle ?

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

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

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

### **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

C. BERNAL PULIDO, « Droits fondamentaux, juristocratie et hyperprésidentialisme en Amérique Latine » in A. MARTIN (coord.) *La glaive et la balance – Droits de l'homme, justice constitutionnelle et démocratie en Amérique Latine*, L'Harmattan, Paris, 2012 ;

T. DRAGANU, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Lumina LEX, București, 1998 ;

E.S.TĂNĂSESCU, « The President of Romania or the Slippery Slope of a Political Regime » *European Constitutional Law Review* n°1, 2008, p.64-97 ;

F.B.VASILESCU, *Geneza Constituției României (1991) – Lucrările Adunării Constituante*, Monitorul Oficial, București, 1998.