



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 4 janvier 2005

CDL-AD(2004)040

Avis n° 300/2004

Or. fr.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS SUR  
LA LOI SUR L'ÉLECTION  
DES AUTORITÉS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE  
DE LA ROUMANIE**

**Adopté par  
le Conseil des élections démocratiques  
lors de sa 11<sup>e</sup> réunion  
(Venise, 2 décembre 2004)  
et la Commission de Venise  
lors de sa 61<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 3-4 décembre 2004)**

**sur la base des observations de**

**M. Ugo MIFSUD BONNICI (Membre, Malte)  
M. Pieter VAN DIJK (Membre, Pays-Bas)**

## **I. Introduction**

1. *Le Bureau de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à sa réunion du 24 mai 2004, a invité la Commission de Venise à donner un avis sur la conformité des principes énoncés dans la loi de la Roumanie sur les élections locales (n° 67/2004) (ci-après : la loi, CDL(2004)115) avec les instruments juridiques de base du Conseil de l'Europe, notamment la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne de l'autonomie locale. La demande tirait origine d'une proposition de résolution, soumise par M. Braun et d'autres, sur la loi sur les élections locales en Roumanie (Doc. 10160).*

2. *MM. Ugo Mifsud Bonnici (membre, Malte) et Pieter van Dijk (membre, Pays-Bas) ont été désignés comme rapporteurs. Le présent avis fait la synthèse de leurs observations.*

3. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 11<sup>e</sup> réunion (Venise, 2 décembre 2004) et par la Commission de Venise à sa 61<sup>e</sup> session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004).*

## **II. Observations générales**

4. La loi ici examinée est une loi « organique » qui régit l'élection des citoyens à des fonctions dans lesquelles ils exercent l'autorité publique.

5. Dans l'ensemble, la loi elle-même peut être jugée acceptable et ne diffère pas fondamentalement des lois similaires rencontrées dans les autres pays démocratiques, sous réserve et à l'exception des observations qui figurent ci-après au sujet de l'article 7. La loi souffre toutefois d'une surabondance de détails qui rend difficile la compréhension du sens véritable et précis de certains passages. Il n'est pas exclu, cependant, que la difficulté vienne de la traduction du texte en anglais.

6. L'article 2, paragraphe 1, de la loi examinée déclare que les citoyens roumains exercent le droit de vote en toute égalité, sans privilèges ni discriminations, tandis que l'article 3, paragraphe 1, de la loi accorde exclusivement le droit de vote aux citoyens majeurs de 18 ans. L'article 3, paragraphe 3, dispose que seuls les habitants de la commune, de la ville, de la municipalité ou de la sous-division administrative-territoriale de la municipalité concernée ont le droit de voter. L'article 4 prévoit que les mêmes conditions de nationalité et de résidence s'appliquent relativement au droit d'être candidat à l'élection. L'article 16(3) de la Constitution réserve « l'accès » ou l'éligibilité aux fonctions ou dignités publiques aux seuls citoyens roumains.

7. L'article 5 de la loi exclut à juste titre de la jouissance du droit de vote : a. les personnes mentalement retardées ou aliénées qui font l'objet d'une interdiction et b. les personnes privées du droit de vote pour une durée fixée par une décision judiciaire définitive. Une disposition de ce type se rencontre couramment dans la plupart des démocraties<sup>1</sup>. Le même article prévoit ensuite l'inéligibilité de deux catégories de personnes : a. les personnes visées à l'article 40(3) de la Constitution, à savoir les juges à la Cour constitutionnelle, les avocats du peuple, les

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, point I.1.d.

magistrats, les membres des forces armées en activité, les agents des services de police et les autres fonctionnaires définis par une loi organique et b. les personnes qui ne jouissent pas du droit de vote en vertu du premier alinéa. Ce sont là également des dispositions tout à fait courantes dans les démocraties.

8. Rétrospectivement et après consultation du rapport du Congrès des autorités locales et régionales d'Europe (CG/Bur(11)25, adopté par le bureau le 12 juillet 2004) à la suite de l'observation des élections tenues conformément à cette loi le 6 juin 2004, il semble que, si l'on excepte les observations faites en rapport avec l'article 7, les élections se soient déroulées sans accroc et de manière équitable, comme il se doit dans une démocratie qui fonctionne correctement.

9. La subordination, par la loi, du droit de vote et d'être candidat à l'élection à des conditions de nationalité et de résidence n'est en contradiction avec aucune règle impérative du droit international ou européen concernant le suffrage universel. Cependant, il se dégage progressivement une tendance à accorder les droits politiques locaux aux résidents étrangers de longue date, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local [STE 144]. De plus, la Commission de Venise recommande, dans son Code de bonne conduite en matière électorale, que le droit de vote pour les élections locales soit accordé aussi au non-citoyens après une certaine durée de résidence<sup>2</sup>. Il est donc recommandé de modifier la loi en éliminant la restriction aux seuls citoyens, énoncée aux articles 2, 3 et 4. Une modification à cet effet irait dans le sens d'une participation directe des non-citoyens résidents stables aux affaires publiques de l'endroit où ils vivent et serait un pas supplémentaire vers la démocratie pour tous. La Commission de Venise ne voit aucune raison pour que la Roumanie n'avance pas aussi dans cette direction.

10. Pour le reste, le présent avis ne comporte donc pas d'observations détaillées sur les dispositions qui ne sont pas sujettes à controverse; il se concentre sur la question particulière de la représentation des minorités nationales.

### **III. Les dispositions sur la représentation des minorités**

#### **A. Contexte**

##### **1. Contexte de la demande**

11. Le 27 avril 2004, M. Braun et plusieurs de ses collègues ont déposé, devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, une proposition de résolution concernant la loi n° 67/2004 sur les élections locales, adoptée par le Parlement roumain et publiée au Journal officiel de la République de Roumanie le 29 mars 2004. La proposition de résolution constate que la loi a imposé des conditions supplémentaires pour la participation aux élections des partis des minorités nationales qui ne sont pas représentés au Parlement et que ces conditions sont discriminatoires par rapport à celles qui s'appliquent aux partis des minorités nationales qui sont déjà représentés au Parlement. La proposition soutient que ces conditions sont objectivement difficiles à remplir dans le cas de la minorité hongroise car, pour se conformer aux conditions fixées, la minorité hongroise devrait soumettre des listes de membres mentionnant au moins 25 000 citoyens et portant leur nom complet, leur date de naissance, leur adresse, le numéro

---

<sup>2</sup>CDL(2002)023rev, point I.1.b.ii et point 6.b du rapport explicatif.

d'immatriculation de leur pièce d'identité et leur signature. La proposition déplore que les mesures administratives d'application de la loi soient encore plus discriminatoires.

12. La proposition n'a pas encore été examinée par l'Assemblée et n'engage donc que ses signataires, qui appartiennent à différents groupes parlementaires et sont originaires de différents pays. Elle demande qu'un rapport soit soumis à l'Assemblée sur la loi et les pratiques administratives de son application.

13. La proposition fait suite à une protestation émise en Roumanie par l'Alliance civique hongroise, organisation qui se décrit comme la « gardienne des intérêts de la communauté nationale hongroise en Roumanie (*et*) qui est une personne morale enregistrée en août 2003 ». L'Alliance civique hongroise se présente aussi comme une rivale de l'Alliance démocratique des Hongrois en Roumanie (ADHR), avec l'intention de mettre fin à ce qu'elle considère comme le monopole de cette organisation.

14. L'Alliance civique hongroise, pleinement consciente de l'intérêt qu'il y a à maintenir l'unité aux fins d'assurer la représentation à l'échelon parlementaire, a pris soin de préciser, dans son appel en date du 5 mai 2004 adressé à la Commission européenne, au Conseil de l'Europe, à l'OSCE et à divers gouvernements, que « compte tenu du seuil de 5 % pour l'admission au Parlement roumain, elle est prête à coopérer avec les autres forces politiques hongroises pour préserver la représentation de la population d'origine ethnique hongroise au Parlement ». De fait, l'Alliance civique hongroise ne critique pas la disposition pertinente de la Constitution mais seulement le contenu de la loi sur les élections *locales*.

15. Bien que la protestation contienne une dénonciation en bloc et invoque d'autres lacunes du point de vue de la démocratie, le rapport qui a été demandé ne porte que sur la loi 67/2004 et la violation éventuelle, par cette loi, a. des critères de Copenhague, b. de la Convention européenne, c. de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et d. de la Charte européenne de l'autonomie locale.

## **2. Contexte constitutionnel**

16. Selon la Constitution de la République de Roumanie adoptée en novembre 1991 et révisée en 2003, les citoyens qui appartiennent à une minorité nationale jouissent de droits spéciaux de représentation au Parlement national [article 62(2)]. La disposition pertinente déclare : *Les organisations de citoyens appartenant aux minorités nationales qui n'obtiennent pas le nombre de voix nécessaires pour être représentées au Parlement ont droit chacune à un siège de député conformément aux dispositions de la loi sur les élections. Les citoyens appartenant à une minorité nationale ne peuvent être représentés que par une seule organisation.* Suivant la meilleure interprétation possible, la restriction était censée être liée à la « concession » d'un siège de député aux organisations des minorités nationales qui ne réussissent pas à obtenir par la voie habituelle le quota fixé. Cette disposition constitutionnelle était conçue, à l'origine, comme un moyen d'assurer que le plus grand nombre possible de minorités seraient représentées au Parlement. La dernière phrase de l'article peut aussi être interprétée comme signifiant qu'une seule organisation d'une minorité nationale particulière aurait droit à l'attribution du siège au Parlement qui n'a pas pu être pourvu faute d'un nombre de voix suffisant.

17. Il importe particulièrement d'examiner le statut constitutionnel de la loi. L'article 73 de la Constitution roumaine distingue entre les lois constitutionnelles, les lois organiques et les lois ordinaires. La loi dont il est ici question est une loi organique en vertu de l'article 73(3). L'article

76(1) précise que les lois organiques doivent être adoptées par les deux chambres du Parlement à la majorité de leurs membres [et non pas seulement des membres présents]. Aucune contestation n'a été élevée à cet égard au sujet de la loi 67/2004. La loi est une loi organique, attendu qu'elle contribue au fonctionnement correct d'un organe de l'État roumain : l'administration locale.

18. Il faut relever expressément que la Constitution dispose, dans son article premier, « Principes généraux » :

*« 1. La Roumanie est un État national souverain, indépendant, unitaire et indivisible. 2. La forme de gouvernement de l'État roumain est la République. 3. La Roumanie est un État démocratique et social régi par l'état de droit, dans lequel la dignité humaine, les droits et libertés des citoyens, le libre épanouissement de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique représentent les valeurs suprêmes ... et sont garantis ».*

19. L'article 40(2) de la Constitution prévoit que les partis ou les organisations politiques *« qui, suivant leurs buts ou par leurs activités, militent contre le pluralisme politique (...) sont inconstitutionnels ».*

20. Le chapitre 2 de la Constitution, intitulé « Administration publique locale », comprend l'article 120, « Principes généraux », suivant lequel :

*« L'administration publique des unités administratives-territoriales se fonde sur les principes de la décentralisation, de l'autonomie locale et de la déconcentration des services publics ».*

21. L'article 121, « Autorités communales et municipales », dispose :

*« 1. Les autorités d'administration publique chargées de l'application de l'autonomie locale dans les communes et les villes sont les conseils locaux et les maires, élus conformément à la loi. 2. Les conseils locaux et les maires agissent en tant qu'autorités administratives autonomes et gèrent les affaires publiques dans les communes et les villes, conformément à la loi. 3. Les autorités visées au paragraphe 1 peuvent aussi être constituées dans les subdivisions administratives-territoriales des municipalités ».*

22. L'article 122 prévoit que les Conseils départementaux sont les organes de coordination des services compétents à l'échelle du département.

23. Compte tenu du principe de l'autorité locale et de la décentralisation, énoncé dans la Constitution roumaine, il ne fait aucun doute que l'élection des autorités d'administration publique locale doit être considérée comme un exercice essentiel des droits démocratiques de tous les citoyens roumains.

24. L'article 15, « Universalité », figurant au titre II, chapitre 1<sup>er</sup>, « Dispositions générales », déclare :

*« 1. Tous les citoyens jouissent des droits et libertés qui leur sont garantis par la Constitution et les autres lois ; ils ont les devoirs prévus par ces mêmes instruments. 2. La loi ne vaut que pour l'avenir, sauf la loi pénale ou administrative plus favorable ».*

25. L'article 16 se lit comme suit :

*« 1. Les citoyens sont égaux devant la loi et les pouvoirs publics, sans aucun privilège ni discrimination. 2. Nul n'échappe à la loi. 3. L'accès aux fonctions ou dignités publiques, civiles ou militaires peut être accordé, conformément à la loi, aux personnes qui ont la nationalité roumaine et dont le domicile est situé en Roumanie ».*

### 3. Les normes internationales

26. La demande d'avis mentionne la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne de l'autonomie locale. La protestation de l'Alliance civique hongroise invoque aussi les critères de Copenhague. Il sera tenu compte, en outre, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.

#### 3.1 La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH)

27. L'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH dispose : « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ». De plus, selon l'article 14 de la CEDH : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur... les opinions politiques ou toutes autres opinions... l'appartenance à une minorité nationale... ou toute autre situation* ». Bien que l'article 3 du premier Protocole additionnel ne s'applique pas aux élections locales, ses dispositions garantissent les principes du patrimoine électoral européen : suffrage universel, égal, libre, secret et direct, qui sont les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe et de la démocratie en général.

#### 3.2 La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

28. La convention<sup>3</sup> dispose, à l'article premier : « *La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale.* »

29. Son article 3 est directement pertinent : « *1. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés. 2. Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.* »

30. L'article 4 de la convention déclare, dans son premier paragraphe, que les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi et que toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

31. L'article 15 de la convention prévoit que les Parties créent les conditions nécessaires à la participation active des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.

#### 3.3 La Charte européenne de l'autonomie locale

---

<sup>3</sup>STE 157.

32. L'article 3(2) de cette Charte du Conseil de l'Europe, en date du 15 octobre 1985<sup>4</sup>, prévoit expressément que les conseils ou assemblées locaux sont élus par un scrutin secret au suffrage direct, égalitaire et universel. Cet article est intitulé « Concept de l'autonomie locale ». Le secret, le caractère direct, l'égalité et l'universalité doivent être interprétés comme des éléments essentiels de la notion d'autonomie locale considérée comme une composante des institutions démocratiques d'un pays.

#### 3.4 Le pacte international relatif aux droits civils et politiques

33. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît le droit de vote et le droit d'être candidat aux élections.

#### 3.5 Le Code de bonne conduite en matière électorale

34. Le Code de bonne conduite en matière électorale a été adopté par la Commission de Venise à sa 52<sup>e</sup> session plénière, puis approuvé par l'Assemblée parlementaire et par le Congrès des autorités locales et régionales. Une déclaration du Comité des Ministres a exprimé l'appui du Comité à ce document le 13 mai 2004. Son paragraphe I.2.4, intitulé « Égalité et minorités nationales » déclare :

*« a. Les partis de minorités nationales doivent être autorisés.*

*b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales.*

*c. Les candidats et les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale. »*

#### 3.6 Les critères de Copenhague (Union européenne)

35. Parmi les critères d'admission dans l'Union européenne, figurent « le respect et la protection des droits des minorités ». Il ne s'agit pas de prétendre que ces critères, pris dans leur ensemble, fixent des normes minimums universelles pour la démocratie. Il ne fait cependant aucun doute que le respect et la protection des droits des minorités constituent une exigence essentielle d'application universelle.

#### 3.7 Le document de Copenhague (CSCE)

36. Aux termes du Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, adopté à Copenhague le 29 juin 1990 :

*« 5.1 ...des élections libres ... seront organisées à intervalles raisonnables, au scrutin secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote, dans des conditions garantissant effectivement la libre expression de la volonté des électeurs dans le choix de leurs représentants.*

---

<sup>4</sup>STE 122.

...

6. *Les États participants déclarent que la volonté du peuple, exprimée librement et équitablement dans le cadre d'élections périodiques et honnêtes, est le fondement de l'autorité et de la légitimité de tout gouvernement.*

...

7. *Pour faire en sorte que la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques, les États participants :*

...

7.5 *respecteront le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination ;*

7.6 *respecteront le droit des individus ainsi que des groupes ou groupements de créer, en toute liberté, leurs propres partis ou autres organisations politiques, et fourniront à ces partis et organisations les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités ;*

...

#### **4. Les dispositions de la loi**

37. Alors que l'article 6 de la loi dispose que les candidatures aux fonctions de conseiller local et de maire peuvent être proposées par i. les partis politiques, ii. les alliances politiques, iii. les organisations des minorités nationales et iv. les candidats eux-mêmes, à titre indépendant, l'article 7, paragraphe 2, semble ne considérer comme organisations des minorités nationales que celles d'entre elles qui sont représentées au Parlement et le paragraphe 3 suivant ajoute : « *Peuvent également déposer des candidatures d'autres organisations [c'est-à-dire celles qui ne sont pas représentées au Parlement] des citoyens appartenant aux minorités nationales légalement constituées, qui présentent au Bureau électoral central une liste de membres. Le nombre des membres ne peut être inférieur à 15 % du nombre total des citoyens qui, au dernier recensement, ont déclaré appartenir à la minorité respective.* » Selon l'article 7, paragraphe 4 : « *Si le nombre des membres nécessaire pour l'accomplissement des conditions prévues à l'alinéa 3 est supérieur à 25 000 personnes, la liste des membres doit comprendre au moins 25 000 personnes domiciliée dans au moins quinze des départements du pays et dans la municipalité de Bucarest, mais non moins de 300 personnes pour chacun de ces départements et pour la municipalité de Bucarest* ». Ce dernier paragraphe s'applique à la minorité nationale hongroise.

#### **5. Analyse**

##### **5.1. Principes de l'égalité et de la représentation proportionnelle**

38. L'article premier, paragraphe 2, de la loi déclare que les conseils locaux et les conseils départementaux ainsi que les maires sont élus au suffrage *universel, égal, direct, secret* et

librement exprimé. Cette disposition est conforme au droit à des élections libres énoncé, par exemple, dans le Document de Copenhague de la CSCE et à l'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH, lu conjointement avec la règle de non-discrimination de l'article 14 de la CEDH, telle qu'elle est interprétée et appliquée par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence<sup>5</sup>.

39. L'article premier, paragraphe 3, déclare que les conseils locaux et les conseils départementaux sont élus par circonscriptions électorales sur la base du scrutin de liste, conformément au principe de la représentation proportionnelle. Le principe de la représentation proportionnelle est l'une des formes particulières du principe du suffrage égal (toutes les voix sont égales).

40. L'article 7, paragraphe 1, de la loi donne une définition spéciale de la « minorité nationale » aux fins de la loi : l'ethnie qui est représentée au Conseil des minorités nationales.

41. D'après l'article 2 de la Décision n° 589, en date du 21 juin 2001, portant création du Conseil des minorités nationales, le Conseil est constitué de trois représentants de chacune des organisations des citoyens appartenant aux minorités nationales *représentées au Parlement roumain*.

42. Cette définition subordonne la jouissance des droits spéciaux des minorités nationales inscrits dans la loi à une condition qui peut comporter certaines restrictions. Il est possible qu'elle constitue une violation de l'obligation de la Roumanie, procédant de l'article 4, paragraphe 1, de la Convention-cadre de garantir aux personnes qui appartiennent aux minorités nationales le droit à l'égalité devant la loi et à l'égale protection de la loi. Il est possible aussi qu'elle paralyse la concurrence politique à l'intérieur d'une minorité nationale donnée, contrairement au principe de la démocratie pluraliste.

43. L'article 7, paragraphe 2, de la loi, mentionné plus haut, est un exemple de traitement manifestement inégal puisqu'il place dans une situation privilégiée les minorités nationales représentées au Parlement pour la présentation des candidatures aux élections locales<sup>6</sup>. Ces minorités nationales peuvent présenter des candidats sans aucune restriction, tandis que les autres minorités nationales ou les organisations séparées, parmi la même minorité nationale, ne peuvent présenter des candidats que si elles remplissent des conditions spéciales très restrictives, précisées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 7.

44. Certes, en vertu de la Constitution roumaine et de la loi roumaine sur les élections à la Chambre des députés et au Sénat, les organisations de citoyens appartenant aux minorités nationales qui n'obtiennent pas le nombre de voix nécessaires pour être représentées au Parlement ont droit à un siège à la Chambre des députés. Toutefois, d'une part ce mécanisme ne remédie pas à la situation inégale des organisations différentes parmi une minorité nationale donnée et d'autre part, le droit à un siège au Parlement national est soumis à certaines conditions qu'une minorité nationale peut être dans l'incapacité de remplir à l'échelon national, alors que la même minorité nationale a une forte présence numérique à l'échelon local. Attendu,

---

<sup>5</sup>Voir *Commission européenne pour la démocratie par le droit, Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et Rapport explicatif, CDL-AD (2002)23rev, 23 mai 2003, passim.*

<sup>6</sup>Voir *Assemblée parlementaire, Proposition de résolution soumise par M. Braun et autres, Doc. 10160, 27 avril 2004.*

précisément, que la participation des minorités nationales aux affaires publiques à l'échelon local peut, à certains égards, être, pour elles et pour leurs membres, plus importante encore que la participation aux affaires publiques à l'échelon national, cette participation ne devrait pas être conditionnée par leur représentation numérique au niveau national.

45. Le droit d'être candidat à l'élection et le droit de présenter des candidatures peuvent être soumis à certaines conditions pour garantir que le candidat considéré a au moins un minimum d'appui dans l'électorat. Cependant, les conditions ne doivent pas être d'une exigence telle qu'elles favorisent de manière disproportionnée les groupes qui sont représentés au Parlement au détriment des groupes (nouveaux) qui souhaitent participer à la vie publique. La Commission de Venise considère que la condition de proportionnalité n'est pas respectée en l'occurrence. Les conditions qui sont imposées aux minorités nationales ou aux organisations différentes au sein d'une minorité nationale non représentées au Parlement pour présenter des candidatures sont si rigoureuses qu'elles peuvent paraître quasiment prohibitives. Les critères des 15 % et de la répartition peuvent être suffisamment difficiles à remplir pour rendre impossible leur inscription sur les listes de candidatures et les candidats individuels devraient soit se présenter comme candidats indépendants soit renoncer à leur candidature. Il est douteux qu'une telle exclusion virtuelle puisse se justifier dans une société démocratique.

46. La Commission de Venise souligne, en particulier, que les conditions de participation aux élections locales devraient être liées à la situation locale et non pas à une condition de représentation à l'échelon national. Par exemple, une organisation d'une minorité nationale donnée peut être fortement représentative de cette minorité nationale dans un certain département, même si elles ne remplissent pas la condition d'avoir un nombre de membres égal ou supérieur à 15 % du nombre total de citoyens qui, au recensement le plus récent, ont déclaré qu'ils appartiennent à cette minorité et même si elle ne compte pas au moins 300 membres dans 15 départements du pays. La condition imposée est d'autant plus surprenante que l'article 44 de la loi limite effectivement à la circonscription concernée l'exigence d'un certain soutien parmi l'électorat.

47. L'inégalité de traitement mise en évidence ci-dessus contredit aussi le principe de la représentation proportionnelle. Dans le cas des minorités nationales, une exception à la représentation proportionnelle formelle peut se justifier pour garantir l'accès des minorités nationales aux organes représentatifs. Le Code de bonne conduite en matière électorale le prévoit au titre du Principe I.2.4 dans les termes suivants : « *N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (...) pour les partis de minorités nationales* »<sup>7</sup>. Cependant, une telle mesure de « discrimination positive » ne doit pas avoir pour effet de favoriser une minorité nationale ou un groupe parmi une minorité nationale au détriment d'un ou plusieurs autres dans la mesure où ces derniers sont mis dans l'impossibilité d'exercer concrètement leur droit de participer aux affaires publiques.

## 5.2 Pluralisme politique

48. Le pluralisme ne doit pas être conçu comme une pratique « d'apprenti sorcier » qui engendrerait une pléthore d'organisations politiques mais il demeure que l'expression du choix des électeurs est au cœur même de la démocratie. Ne pas chercher à fragmenter les entités

---

<sup>7</sup>CDL-AD(2002)023rev, pp. 11-12.

politiques est un principe de gouvernement avisé; empêcher d'en haut l'apparition de choix nouveaux est une négation de la démocratie. Autrement dit, même si l'objectif d'éviter un fractionnement excessif des organes élus est légitime, il ne doit pas conduire à brider exagérément le pluralisme. Les mesures nécessaires à cet effet doivent résider dans le système électoral lui-même (conversion des voix en sièges) et non pas dans les règles sur la présentation des candidatures. Dans certaines régions de Roumanie, la « minorité » sera la majorité et dans d'autres, elle continuera d'être la minorité comme c'est le cas dans la république tout entière. Dans les deux situations, il est salubre et démocratique d'avoir le choix.

49. La Commission de Venise recommande de modifier l'article 7 de la loi de manière à garantir la participation égale des minorités nationales et des organisations parmi une minorité nationale aux affaires publiques à l'échelon local, en particulier la représentation égale dans les organes élus à l'échelon local.

### 5.3. Représentation proportionnelle des minorités nationales

50. Globalement, la Constitution et la législation roumaines respectent et protègent les droits des minorités. En matière de représentation des minorités ethniques au Parlement, le traitement est même généreux.

51. Ni l'article 7 ni aucune autre disposition de la loi ne garantit expressément que les minorités nationales disposeront de sièges dans les organes représentatifs locaux en proportion du nombre de leurs membres dans la circonscription concernée. Une telle garantie n'est pas exigée selon les normes internationales ou européennes mais elle peut néanmoins être nécessaire dans certaines circonstances pour assurer la participation véritable aux affaires publiques de la minorité nationale concernée.

52. La présence d'une liste unique pour chaque minorité dans le jeu des forces politiques pourrait aider cette minorité à être représentée, proportionnellement, dans les organes élus. Il ne s'ensuit cependant pas qu'une restriction de la concurrence entre les listes de la même minorité soit justifiée. Dans le libre jeu des forces politiques, on peut supposer que les électeurs comme les candidats pèseront et discuteront les conséquences de leur vote et la division qui peut en résulter entre groupements rivaux. Même dans l'hypothèse où des erreurs de calcul peuvent produire des résultats indésirables à cause d'une perte de représentation, les enseignements à tirer de cette expérience font partie du processus démocratique normal par lequel le corps électoral tire les leçons de ses erreurs sans que ses choix soient limités par des restrictions censées le protéger a priori.

### 5.4. Identification des membres d'une minorité nationale et des partisans d'une liste

53. Suivant l'article 7, paragraphe 3, de la loi, les organisations de citoyens appartenant aux minorités nationales doivent soumettre une liste de leurs membres au Bureau électoral central. Cette formalité comporte l'identification des membres d'une minorité nationale. Comme la Commission de Venise l'a déjà souligné, une telle mesure peut nécessiter certaines garanties de discrétion pour les personnes qui appartiennent à une minorité nationale lorsque le fait d'être identifié comme telle peut entraîner un certain risque<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Voir son avis sur la loi constitutionnelle des droits des minorités nationales en Croatie (CDL-AD (2003)009), adoptée à sa 54<sup>e</sup> session plénière, 14-15 mars 2003, point 22.

54. Les règles ici examinées n'enfreignent pas le principe du secret du suffrage. Cependant, l'obligation de soumettre au Bureau électoral central une liste de membres comprenant au moins 15 % des membres d'une minorité signifie qu'un grand nombre de citoyens doivent déclarer leurs préférences politiques et peut ouvrir la porte à certaines formes de pression à ce sujet. Il suffirait que les responsables et les candidats du groupe qui se présentent aux électeurs comme les défenseurs de l'intérêt de la minorité nationale, de même que les citoyens qui soutiennent une candidature, « révèlent » leur appartenance à une minorité nationale et leur appui en faveur de ce groupe. La loi, en tout cas, ne devrait pas exiger la réunion des signatures de plus de 1 % des électeurs dans la circonscription concernée, sauf peut-être dans les très petites municipalités<sup>9</sup>.

#### 5.5. Accès aux médias

55. L'article 61, paragraphe 2, de la loi soulève la question de savoir si une « discrimination positive » se justifie à l'égard des minorités nationales. De fait, le poids respectif de ces minorités dans la population totale d'un département ou de la République de Roumanie sera parfois si faible que l'accès aux services publics de radio et de télévision sera illusoire. Sur ce point, les minorités nationales diffèrent des autres alliances politiques dans le sens où elles ne comprennent comme membres que des personnes appartenant à la même minorité nationale. Il est donc recommandé de prévoir dans la loi un temps d'antenne minimum pour les organisations des minorités nationales.

### IV. Conclusion

56. Dans l'ensemble, la loi se conforme aux normes du patrimoine électoral européen et marque un pas supplémentaire dans l'avancée de la Roumanie vers la pleine intégration européenne. Certaines améliorations seraient possibles, notamment au sujet du droit des non-citoyens de voter lors des élections locales, bien que ce ne soit pas encore une norme européenne commune. De plus, l'application de la loi à l'occasion des élections de 2004 n'a soulevé aucun problème particulier.

57. Cependant, les dispositions de l'article 7 créent des difficultés. Cet article restreint en effet fortement la possibilité que plus d'un groupement de personnes appartenant à une minorité nationale soit représenté au sein des autorités à l'échelon local dans l'ensemble du pays. En pratique, il défavorise principalement la minorité hongroise. Les restrictions qu'il impose ne semblent pas justifiées. En particulier, elles ne sont pas justifiées par la nécessité d'assurer l'unité pour préserver le poids électoral d'une minorité dans la mesure où il faut considérer comme acquis que les électeurs savent comment sauvegarder leurs intérêts en tant que minorité. Il convient de préciser que ces observations ne s'appliquent qu'aux élections locales.

---

<sup>9</sup>Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002)23rev, point I.1.3.ii.