



Strasbourg, le 18 mars 2025

CDL-AD(2025)014

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

ROUMANIE

AVIS

SUR

**L'ORDONNANCE D'URGENCE CONCERNANT
LA FUSION DES ELECTIONS DE 2024 POUR LE
PARLEMENT EUROPEEN ET POUR LES AUTORITES LOCALES**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa
82^e réunion (Venise, 13 mars 2025)
et adopté par la Commission de Venise lors de sa
142^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2025)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)
M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
III.	Analyse	5
A.	Questions de fond	5
1.	La fusion des élections locales et des élections au Parlement européen.....	6
2.	L'avancement de la date des élections locales	6
3.	La réduction de la durée de résidence pour voter dans un nouveau lieu de résidence	7
4.	La modification de la composition des commissions électorales.....	7
B.	Niveaux normatifs : le recours aux ordonnances d'urgence pour légiférer	9
1.	En général.....	9
2.	Dans le domaine électoral	10
C.	Stabilité du droit électoral	11
IV.	Conclusion	12

I. Introduction

1. Par lettre du 11 mars 2024, le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a demandé un avis de la Commission de Venise sur l'Ordonnance d'urgence concernant certaines mesures pour l'organisation et la conduite des élections des membres de la Roumanie au Parlement européen en 2024 et des élections des autorités de l'administration publique locale en 2024 ([CDL-REF\(2025\)009](#), Ordonnance gouvernementale d'urgence OGU 21/2024, ci-après « OGU 21/2024 »). A sa demande était jointe une lettre de M. Iulian Bulai, membre de la Chambre des députés du Parlement roumain et de l'APCE, qui mettait l'accent sur les aspects du texte qu'il considérait comme problématiques. Le Bureau de la Commission de Venise a décidé de reporter l'adoption de l'avis dans l'attente des élections de 2024 en Roumanie (Parlement européen et élections locales en juin, élections présidentielles et législatives en novembre et décembre).

2. Mme Deskoska, M. Frendo et Mme Pabel ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 3 et 11 février 2025, une délégation de la Commission composée de Mme Deskoska, M. Frendo et Mme Pabel, accompagnée de M. Pierre Garrone du Secrétariat, a tenu des réunions en ligne avec des représentants des groupes politiques représentés au Parlement ; des ministères de l'intérieur ; des affaires étrangères ; du développement, des travaux publics et de l'administration et de la justice ; le secrétariat général du Gouvernement ; et l'autorité électorale permanente ; ainsi que des organisations de la société civile. La Commission remercie les autorités roumaines pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de l'ordonnance d'urgence. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 3 et 11 février 2025. Le projet d'avis a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 82^e réunion le 13 mars 2025. Après un échange de vues avec M. Mihnea Claudiu Drumea, secrétaire général du gouvernement de la Roumanie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 142^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2025).

II. Contexte et portée de l'avis

6. En 2024, selon le calendrier prévu, les élections suivantes devaient avoir lieu en Roumanie :

- Les élections au Parlement européen ;
- Les élections locales ;
- Les élections présidentielles – si la majorité des voix des électeurs inscrits sur les listes électorales n'est pas atteinte au premier tour, un deuxième tour est organisé, conformément à l'article 81 de la Constitution ;
- Les élections législatives (organisées simultanément pour la Chambre des députés et le Sénat).

7. Étant donné que le mandat du président est de cinq ans et que ceux du Parlement roumain - les deux chambres -, des locales autorités et du Parlement européen sont de quatre ans, une telle « super année électorale » devrait avoir lieu en Roumanie tous les vingt ans, à moins que des élections anticipées ne soient convoquées. Aucune des élections de 2024 en Roumanie n'était une élection anticipée, de sorte que ce calendrier est connu depuis des années.

8. L'OGU 21/2024 a été adoptée le 8 mars 2024 sur la base de l'art. 115 para. 4 de la Constitution roumaine sur les ordonnances d'urgence. De telles ordonnances peuvent être adoptées par le gouvernement « dans des cas exceptionnels, dont la réglementation ne peut

être reportée ». L'annonce de la tenue d'un débat public a été faite sur le site web du ministère de l'Intérieur le 1^{er} mars 2024 et le débat public a été organisé par ledit ministère le 4 mars, en personne et en ligne. L'OGU 21/2024 a fusionné les élections du Parlement européen (prévues pour le 9 juin 2024) et les élections locales (qui auraient dû avoir lieu en septembre 2024), en les programmant toutes deux le 9 juin 2024. Le projet de loi pour l'approbation de l'ordonnance d'urgence 21/2024 du gouvernement a été adopté par le Sénat (la première chambre notifiée du Parlement) en raison du dépassement du délai d'adoption de loi (article 75 (2) de la Constitution), puis envoyé à la Chambre des députés, la chambre décisionnelle du Parlement en la matière, qui n'a pas encore voté sur le projet. Les élections locales ont été avancées de trois mois mais la date d'entrée en fonction des autorités locales n'a pas été avancée. La fusion a été décidée par le gouvernement peu avant la date limite de publication des décisions relatives à l'organisation des élections du Parlement européen. Outre l'établissement du cadre juridique pour la fusion des élections, l'OGU 21/2024 a introduit des changements de fond dans la législation électorale, principalement en modifiant la composition de l'administration électorale - qui en principe n'est pas la même pour les élections locales et celles du Parlement européen - et en réduisant la durée de résidence pour voter dans un nouveau lieu de résidence. Pour justifier la procédure d'urgence, le gouvernement a fait référence, dans le préambule de l'ordonnance, aux défis posés à l'Union européenne et à ses États en 2024 et au rôle déterminant des élections européennes de 2024 pour l'avenir de l'Union, et donc à l'importance d'une meilleure représentation de la Roumanie au Parlement européen grâce à un taux de participation plus élevé qui serait rendu possible par la fusion des élections.

9. Les élections du 9 juin 2024 pour les autorités locales et le Parlement européen sont régies par l'OGU 21/2024 et, dans la mesure où ils ne sont pas contraires à l'OGU 21/2024, les textes législatifs suivants sont appliqués : Loi 33/2007 sur l'organisation des élections pour le Parlement européen ; Loi n° 115/2015 pour l'élection des autorités de l'administration publique locale, modifiant la Loi de l'administration publique locale n° 215/2001¹.

10. Plusieurs ONG et politiciens de l'opposition ont critiqué l'adoption de l'OGU 21/2024, notamment la décision de fusionner les élections², les dispositions spécifiques de l'ordonnance, le moment de son adoption et le recours à une ordonnance d'urgence pour modifier la législation électorale³.

11. L'OGU 21/2024 a été évaluée par la Cour constitutionnelle de Roumanie dans le cadre d'un contrôle constitutionnel *a priori*, à la demande de la Cour suprême de justice, qui agissait elle-même à la demande d'un parti politique contestant la composition du Bureau électoral central pour les élections du 9 juin 2024⁴. Le 14 mai 2024, la Cour constitutionnelle a jugé que l'OGU 21/2024 est constitutionnelle en ce qui concerne la justification de l'urgence, le recours à la procédure d'urgence et les modifications apportées à la formation du Bureau électoral central⁵. En substance, en ce qui concerne les moyens d'inconstitutionnalité relatifs à l'ordonnance

¹ Article 37 de l'OGU 21/2024. Les suivants actes normatifs ont également été appliqués : Loi n° 334/2006 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (mise à jour) ; Décision du gouvernement n° 10/2016, approuvant les normes méthodologiques pour l'application de la loi n° 334/2006 (mise à jour) ; CNA - Conseil national de l'audiovisuel - Décision n° 150 (3 avril 2024) sur les règles pour les campagnes électorales locales ; Décision du CNA n° 149 (3 avril 2024) sur les règles pour les campagnes électorales du Parlement européen ; Instruction du CNA n° 1 (16 avril 2024) sur les contenus électoraux audiovisuels pour les services de médias à la demande .

² <https://expertforum.ro/en/merging-elections-ep/>

³ Vot Corect : Rapport d'observation final sur les élections locales et européennes, 9 juin 2024, <https://epde.org/wp-content/uploads/2024/10/Final-observation-report-June-2024.pdf>.

⁴ Selon l'article 146, lettre d) de la Constitution, le contrôle de l'ordonnance gouvernementale d'urgence (OGU) est effectué dans le cadre d'une procédure pendante devant une juridiction, en l'occurrence la Haute Cour de cassation et de justice ; l'exception d'inconstitutionnalité de l'OGU est invoquée dans le dossier en instance devant la juridiction par une partie à la procédure - en l'espèce un parti politique, et le renvoi devant la Cour constitutionnelle a été effectué par la Haute Cour.

⁵ Cour constitutionnelle de Roumanie, décision n° 252/2024. Voir communiqué de presse, 14 mai 2024, <https://www.ccr.ro/en/press-release-14-may-2024/>.

d'urgence dans son ensemble, la Cour a estimé que les raisons exposées dans son préambule (voir ci-dessus) justifiaient l'existence d'une situation extraordinaire, c'est-à-dire d'une situation d'urgence qui exigeait une réglementation immédiate. Compte tenu de l'ampleur et du nombre d'élections organisées en 2024, la fusion des élections permettrait d'éviter un risque pour le bon exercice des droits et libertés fondamentaux. De plus, suite à la décision d'organiser des élections de différents types à la même date, il était nécessaire que les organes de l'État impliqués dans le processus électoral - organes qui devraient être, par nature, communs aux élections organisées simultanément - et en particulier le Bureau Electoral Central, soient organisés selon des critères uniformes. Cette approche visait à assurer la cohésion organisationnelle et la sécurité juridique du processus électoral. La Cour a estimé que même si l'acte normatif a été adopté moins d'un an avant les élections et a modifié la composition du Bureau électoral central, il n'a pas créé d'incertitude juridique pour les concurrents électoraux. La Cour a conclu que l'ordonnance d'urgence ne violait pas les dispositions constitutionnelles relatives à la sécurité juridique, à la séparation et à l'équilibre des pouvoirs de l'État, au rôle du Parlement en tant que seule autorité législative du pays, aux conditions d'adoption des ordonnances d'urgence ou aux décisions de la Cour constitutionnelle. La Cour a également jugé que la composition du Bureau électoral central, telle que décrite dans l'ordonnance, n'était pas directement liée aux droits électoraux et ne faisait pas partie des composantes matérielles ou procédurales de ces droits. La réglementation contestée n'affecte pas l'objectif premier de la création du Bureau électoral central, qui est de garantir que le processus électoral se déroule de manière démocratique, transparente et multipartite. Par conséquent, la Cour a conclu que ces dispositions ne violaient pas l'interdiction constitutionnelle de restreindre l'exercice des droits électoraux par des ordonnances d'urgence.

12. L'avis de la Commission de Venise n'a pas pour but de fournir une analyse exhaustive de la réglementation électorale en Roumanie ou de toutes les modifications introduites par l'ordonnance d'urgence n° 21/2024 ; il n'abordera pas non plus la question de leur constitutionnalité, qui a été tranchée par la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise abordera les questions suivantes du point de vue des normes internationales : sur le fond, la fusion des élections du Parlement européen et des élections locales, la date précoce des élections locales et le retard dans l'entrée en fonction, la réduction de la durée de résidence pour voter dans un nouveau lieu de résidence et la modification de la composition des commissions électorales ; concernant la procédure, les amendements tardifs et la question de la stabilité du droit électoral, ainsi que le recours à une ordonnance d'urgence pour adopter les réglementations en question. L'objectif de la Commission de Venise dans le présent avis est de répondre aux préoccupations soulevées lors de l'adoption et de la mise en œuvre de l'OGU 21/2024, y compris celles soulevées dans la lettre jointe à la demande. L'absence de commentaires sur d'autres dispositions de l'ordonnance d'urgence ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions.

III. Analyse

A. Questions de fond

13. L'OGU 21/2024 prévoyait la fusion des élections locales et du Parlement européen. Les élections locales, qui auraient dû avoir lieu en septembre 2024, ont donc été avancées de plus de trois mois, tandis que les autorités locales nouvellement élues ont pris leurs fonctions en octobre, conformément au calendrier initial. La composition de l'administration électorale, qui est prévue de manière différente dans la loi 33/2007 sur l'organisation des élections pour le Parlement européen et dans la loi n° 115/2015 pour l'élection des autorités publiques locales, a été modifiée afin d'être uniforme pour les deux élections (au Parlement européen et locales). La durée de résidence pour voter dans un nouveau lieu de résidence a également été réduite pour les élections du 9 juin 2024. La Commission de Venise va maintenant examiner la conformité de ces amendements avec les normes internationales.

1. La fusion des élections locales et des élections au Parlement européen

14. C'est une pratique courante organisation simultanée des élections au Parlement européen et des élections municipales dans un certain nombre d'États de l'Union européenne, tels que la Belgique, Chypre, l'Irlande, l'Italie et Malte ; cette pratique n'est pas, en tant que telle, contraire aux normes internationales⁶.

15. Les raisons invoquées pour justifier la fusion des élections étaient les suivantes : le chevauchement de plusieurs élections sur une courte période (quatre ou cinq tours d'élections la même année, ce qui ne devrait pas se reproduire avant 20 ans) et la possibilité de réaliser des économies substantielles sur le coût des élections. En outre, on craignait un faible taux de participation, les citoyens pouvant être dépassés par un si grand nombre d'élections. Ces raisons semblent, en principe, justifiées.

2. L'avancement de la date des élections locales

16. Les précédentes élections locales ont eu lieu fin septembre 2020, et le mandat des élus locaux était de quatre ans à compter du début de leur mandat en octobre 2020, se terminant donc en octobre 2024. Des inquiétudes ont été exprimées, notamment dans la lettre jointe à la demande, sur le fait que la tenue d'une élection anticipée en juin pourrait créer une confusion quant au début des mandats, qui n'a pas été avancé. Selon la procédure normale du Code administratif, les conseils locaux doivent être constitués dans les 60 jours suivant la date des élections⁷. Alors que le gouvernement et l'Autorité électorale permanente considéraient que les changements étaient de nature purement technique, les représentants de l'opposition ont affirmé que les résultats des élections locales auraient pu être différents s'ils n'avaient pas été avancés ; les ONG ont fait référence à des décisions « imposées » à leurs successeurs par les titulaires pendant la période entre les élections et l'entrée en fonction des nouvelles autorités locales (par exemple, des contrats).

17. La Commission observe que, conformément à l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct., les élections au Parlement européen devaient avoir lieu en juin 2024 ; seule la date des élections locales pouvait être modifiée en cas de fusion. Si la date des élections a été avancée, le mandat des élus en place n'a pas été modifié (ils sont restés en fonction jusqu'à la fin du mandat pour lequel ils avaient été initialement élus) et les nouveaux mandats ont commencé à courir à la date d'expiration des mandats initiaux. La fusion des élections n'a donc pas eu d'impact sur la durée des mandats des membres des autorités

⁶ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a critiqué à plusieurs reprises la fusion des élections locales avec autres élections : voir <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b1ccad>, paragraphe 99 ; <https://search.coe.int/cm?i=0900001680acf61f> (Arménie) ; <https://search.coe.int/cm?i=0900001680aa5ebc> (Bosnie-Herzégovine) ; <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a85c27> (Serbie). Voir également Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres de la Charte européenne de l'autonomie locale et le respect des droits humains et de l'Etat de droit aux niveaux local et régional (Commission de suivi), Mission d'enquête sur les élections locales à Bucarest (9 juin 2024), [CG/MON\(2025\)05](#). Voir Élections au Parlement européen, 6-9 juin 2024, Mission spéciale d'évaluation des élections du BIDDH, [Rapport final](#), p. 10 : des élections nationales ou locales ont eu lieu en même temps que les élections au Parlement européen de 2024 dans neuf pays.

⁷ La Commission de Venise considère « qu'il peut être utile de fixer un délai minimal et un délai maximal entre le choix de la date des élections et les élections proprement dites » : Commission de Venise, Rapport sur la fixation de la date des élections, [CDL-AD\(2007\)037](#), para. 36. Cette disposition vise à limiter la durée du processus électoral et donc le délai entre la convocation des élections et le jour où les autorités élues prennent leurs fonctions ; la limitation de la période pendant laquelle les autorités sortantes sont en charge alors que les futures autorités ont déjà été élues semble encore plus justifiée. De plus, selon la Commission de Venise, le report des élections ne devrait avoir lieu que dans des cas exceptionnels : Commission de Venise, Albanie - Avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections, [CDL-AD\(2019\)019](#) ; Kirghizistan - Mémoire *amicus curiae* urgent sur le report des élections motivé par la réforme constitutionnelle, [CDL-AD\(2020\)040](#). De même que le report des élections, le report de l'entrée en fonction pose également la question de l'extension dans le temps des pouvoirs d'un organe élu. Toutefois, il convient de rappeler qu'en l'espèce, l'entrée en fonction n'a pas été reportée, alors que les élections ont été avancées.

locales élus lors des dernières élections et des membres nouvellement élus (ce qui aurait pu poser des problèmes au regard des normes démocratiques). Néanmoins, il est vrai que la « cohabitation » du titulaire avec les nouveaux élus a duré plus de quatre mois (entre l'élection et l'entrée en fonction), ce qui est une longue période, représentant le double du délai maximum prévu par le code administratif. Cette cohabitation peut en effet avoir créé de la confusion et éventuellement des tensions, comme l'ont signalé certains participants aux réunions en ligne.

3. La réduction de la durée de résidence pour voter dans un nouveau lieu de résidence

18. La réduction de la durée de résidence pour voter dans un nouveau lieu de résidence juste avant les élections (article 14 OGU 21/2024) est une autre préoccupation soulevée dans la lettre jointe à la demande. Les électeurs qui ont déménagé dans une autre commune/ville/municipalité moins de 60 jours avant le jour des élections ne peuvent voter que dans la municipalité où ils sont domiciliés. Une distinction doit être opérée entre le lieu de domicile et le lieu de résidence. Pour les élections locales et régionales, une condition de durée de résidence n'excédant pas six mois n'est pas contraire aux normes internationales⁸. L'exigence précédente était de six mois (article 18(4¹) de la loi 115/2015 modifiée très récemment - en 2023), et la réduction de la durée de résidence requise est la bienvenue car elle est en principe favorable aux électeurs. Cependant, un tel changement à l'approche des élections a pu créer une certaine confusion parmi les électeurs, étant donné que les électeurs qui se sont inscrits avec leur résidence dans le registre électoral avant l'adoption de l'OGU 21/2024 devaient avoir obtenu leur résidence au moins six mois avant les élections⁹.

4. La modification de la composition des commissions électorales

19. L'une des préoccupations exprimées en particulier dans la lettre jointe à la demande des observateurs électoraux est que la composition des commissions électorales a été modifiée par le biais de l'OGU 21/2024, excluant ainsi deux partis qui avaient obtenu des mandats au Parlement européen lors d'élections précédentes

20. Conformément à l'article 2, paragraphe 14, de l'OGU 21/2024, pour les élections du 9 juin 2024, à l'exception du bureau électoral pour les bureaux de vote et des bureaux électoraux à l'étranger, les bureaux électoraux seront complétés en trois étapes :

Étape 1 : Les représentants des partis politiques parlementaires et des organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales ayant des groupes parlementaires aux élections de 2020.

Étape 2 : Les représentants des partis politiques et des organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales qui ont remporté des sièges lors des élections du Parlement européen de 2019.

Étape 3 : S'il reste des postes à pourvoir, les représentants des partis politiques ou des organisations appartenant à des minorités nationales non parlementaires, classés en fonction du nombre de candidats qu'ils ont dans la circonscription concernée.

21. A titre de comparaison, la loi n° 115/2015 (telle qu'amendée en 2020) prévoit quatre étapes pour la formation des bureaux électoraux pour les élections locales :

⁸ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.c.iii-iv.

⁹ *Vot Corect* : Rapport d'observation final sur les élections locales et du PE, 9 juin 2024, <https://epde.org/wp-content/uploads/2024/10/Final-observation-report-June-2024.pdf>, p.12. Voir également ci-dessus III. A sur la stabilité du droit électoral.

Phase 1 : Les représentants des partis politiques, des alliances politiques et des organisations de minorités nationales ayant des groupes parlementaires dans les deux chambres du Parlement.

Étape 2 : Les représentants des partis ou organisations qui comptent au moins 7 sénateurs ou 10 députés, et des groupes de minorités nationales représentés à la Chambre des députés.

Étape 3 : Les représentants des formations politiques ayant une représentation parlementaire lors des élections précédentes.

Étape 4 : Des représentants supplémentaires en fonction du nombre de candidats proposés, classés selon le nombre de candidats dans la circonscription.

22. De son côté, la loi n° 33/2012 prévoit trois étapes pour la formation des bureaux électoraux pour les élections européennes :

Étape 1 : un représentant de chaque parti politique, organisation de citoyens appartenant à des minorités nationales ou alliance politique/électorale participant aux élections et ayant des membres au Parlement européen.

Étape 2 : un représentant de chaque parti politique, organisation de citoyens appartenant à des minorités nationales ou alliance politique/électorale qui participe aux élections mais n'a pas de membres au Parlement européen.

Étape 3 : Si une organisation politique au sens de l'étape 1 ou 2 a droit à un représentant mais n'en a pas présenté, l'organisation suivante (de l'étape 1 ou 2) qui a présenté un représentant se verra attribuer le poste.

23. La solution adoptée par les autorités apparaît comme un compromis entre les règles applicables aux élections locales et celles applicables aux élections du Parlement européen. La fusion de deux types différents d'élections a rendu nécessaire l'application de règles *ad hoc* au lieu de celles relatives à un seul type d'élections.

24. La principale différence entre la composition des bureaux électoraux applicable aux élections locales et l'OGU 21/2024 est qu'en 2024, les partis politiques et les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales qui avaient obtenu des sièges lors des précédentes élections au Parlement européen étaient représentés dans les bureaux électoraux, tandis que certains partis sans groupe parlementaire ne l'étaient pas. La principale différence entre la composition des bureaux électoraux applicables aux élections du Parlement européen et l'OGU 21/2024 est qu'en 2024, les partis ayant obtenu des sièges aux élections nationales sont représentés dans les bureaux électoraux.

25. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que, si les partis politiques sont représentés dans les commissions électorales, ils « doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent être en mesure d'observer le travail de l'organe impartial »¹⁰. L'égalité peut être interprétée de manière stricte ou proportionnelle. L'OGU 21/2024 prévoit une égalité stricte de la représentation des partis politiques ayant des sièges dans les parlements nationaux et européen et une représentation possible d'autres partis. Cette disposition est conforme aux normes internationales.

26. En général, le contenu de la révision ne va pas à l'encontre des normes internationales. En particulier, la fusion des élections locales et des élections au Parlement européen peut être justifiée dans une année où un nombre exceptionnel d'élections a eu lieu. L'entrée en fonction plusieurs mois après les élections est acceptable tant que le mandat de l'autorité en place n'est pas prolongé. Une période de plus de quatre mois est toutefois très longue. Cette cohabitation peut en effet avoir créé de la confusion et éventuellement des tensions. La réduction de la durée

¹⁰ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.3.1.e.

de résidence requise est également acceptable en principe, de même que la modification de la composition de l'administration électorale qui était inévitable en raison de la fusion des élections.

B. Niveaux normatifs : le recours aux ordonnances d'urgence pour légiférer

1. En général

27. La Commission de Venise a déjà critiqué le recours fréquent de la Roumanie aux ordonnances d'urgence (OGU), décrivant cette pratique comme une atteinte à la qualité de la législation, à la sécurité juridique et aux principes démocratiques¹¹. La Commission a souligné que les procédures accélérées, contournant les délibérations parlementaires habituelles, souvent utilisées pour adopter des ordonnances d'urgence, ne permettent pas une délibération et une consultation appropriées de l'opposition, des experts et de la société civile. La Commission de Venise est « très critique face à l'adoption précipitée de lois [...]. Cette façon de légiférer soulève des doutes quant au bien-fondé des résultats réels de la réforme et a conduit à des lois nécessitant des amendements ultérieurs. C'est *a fortiori* vrai lorsque les modifications législatives sont adoptées non pas par le Parlement via une loi, mais par le gouvernement, par le biais d'ordonnances « d'urgence », qui acquièrent force de loi sans aucun débat au Parlement »¹²,

28. La Commission a souligné l'effet préjudiciable des OGU sur la sécurité juridique, notant qu'avec les changements fréquents « il devient de plus en plus difficile d'expliquer ce qu'est le statu quo actuel »¹³, même pour les experts juridiques. Le manque de cohérence du cadre législatif est aggravé par l'absence d'examen parlementaire obligatoire et l'applicabilité immédiate des OGU, ce qui limite l'efficacité du contrôle constitutionnel. La Commission a averti que cette pratique non seulement « nuit à la sécurité juridique, [mais] affaiblit les contrôles externes exercés sur le Gouvernement et méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs »¹⁴.

29. En outre, la Commission a critiqué l'interprétation par le gouvernement de l'article 115 de la Constitution, qui autorise les ordonnances d'urgence, mais a été utilisé de manière trop fréquente au regard du caractère exceptionnel que devrait présenter le recours à cette procédure. Elle a affirmé que le « recours quasi permanent aux ordonnances gouvernementales d'urgence ne constitue pas un moyen approprié [...] »¹⁵ de répondre aux besoins législatifs urgents, appelant à une réduction drastique de leur utilisation. Pour rétablir l'équilibre démocratique et garantir la stabilité législative, la Commission a recommandé d'envisager la révision de l'article 115 afin de définir plus étroitement les circonstances dans lesquelles les ordonnances d'urgence peuvent être émises et d'introduire des mécanismes de contrôle plus solides¹⁶.

¹¹ Commission de Venise, Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et OGU n° 12 modifiant les lois de justice, [CDL-AD\(2019\)014](#), paras. 9-21.

¹² Avis de la Commission de Venise dans les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et OGU n° 12 portant révision des lois sur la justice, [CDL-AD\(2019\)014](#), paragraphe 11.

¹³ Commission de Venise, Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et OGU n° 12 portant révision des lois sur la justice, [CDL-AD\(2019\)014](#), para. 14.

¹⁴ Avis de la Commission de Venise sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et OGU n° 12 portant révision des lois sur la justice, [CDL-AD\(2019\)014](#), paragraphe 21.

¹⁵ Commission de Venise, Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la Loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la cour constitutionnelle, ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, [CDL-AD\(2012\)026](#), para. 16.

¹⁶ Commission de Venise, Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et OGU n° 12 portant révision des lois sur la justice, [CDL-AD\(2019\)014](#), paragraphe 21.

2. Dans le domaine électoral

30. L'utilisation des OGU en matière électorale est encore plus problématique que dans d'autres domaines juridiques. La Commission de Venise a toujours estimé que toute modification réussie de la législation électorale devait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et qui tient compte des recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; et
- 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

31. À cet égard, la Commission de Venise a déclaré que « [s]i le processus de modification des règles électorales n'est pas suffisamment inclusif et transparent, c'est-à-dire si toutes les parties prenantes ne sont pas impliquées comme il se doit, les nouvelles règles électorales risquent d'être perçues comme visant davantage à favoriser les candidats sortants qu'à améliorer le système électoral »¹⁷.

32. Les modifications de la législation électorale ont été adoptées par le biais d'une ordonnance d'urgence. Par sa nature même, une procédure d'urgence ne permet pas un dialogue approfondi avec toutes les parties prenantes, pas même avec les partis représentés au Parlement. Bien qu'un débat public sur le projet d'OGU 21/2024 ait eu lieu, la Commission note qu'il s'est tenu seulement huit jours avant l'adoption de l'ordonnance, un délai trop court pour une prise en compte significative des contributions reçues. La Liste des critères de l'Etat de droit prévoit que le public doit pouvoir « fournir un authentique apport »¹⁸. En matière électorale en particulier, un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation des amendements législatifs renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général¹⁹.

33. La Commission a déjà averti que l'utilisation des OGU pour les élections, en contournant le processus législatif normal, concentre le pouvoir dans la branche exécutive au détriment du principe de la séparation des pouvoirs. Cela est particulièrement problématique dans le domaine des élections, qui sont au cœur de la démocratie. C'est pourquoi le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise recommande « qu'à l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire –, les règles du droit électoral doivent avoir au moins rang législatif »²⁰.

34. La Commission observe qu'il est rare qu'autant d'élections aient lieu la même année, mais ce n'est pas nécessairement inattendu : cette possibilité pourrait et devrait être envisagée par la législation, notamment en raison de la possibilité d'élections anticipées. La codification de la législation électorale peut contribuer à éviter les révisions fréquentes de la législation - y compris les révisions tardives par le biais d'ordonnances d'urgence -, pour assurer l'exhaustivité et la cohérence du cadre juridique et, par conséquent, pour améliorer la confiance dans le processus électoral.

¹⁷ Commission de Venise et BIDDH, Türkiye - Avis conjoint sur les modifications de la législation électorale par la loi n° 7393 du 31 mars 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), para. 21 ; Commission de Venise, Géorgie - Avis sur les amendements au code électoral qui abolissent les quotas de genre, [CDL-AD\(2024\)023](#), paras. 15-16.

¹⁸ Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.5.iv. Voir, en particulier, sur la Roumanie, Commission de Venise, Avis sur les projets d'amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, [CDL-AD\(2018\)021](#), para. 39.

¹⁹ Voir, par exemple, Commission de Venise et BIDDH, Türkiye - Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale par la loi n° 7393 du 31 mars 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), paragraphe 20.

²⁰ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2.a.

C. Stabilité du droit électoral

35. La stabilité du droit électoral est une condition de la sécurité juridique - un aspect fondamental de l'État de droit - essentielle pour garantir la confiance dans les élections et « l'appropriation » du système électoral par le plus grand nombre possible de membres de la société.

36. Le Code de bonne conduite en matière électorale exige que les éléments fondamentaux du droit électoral, notamment le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne soient pas susceptibles d'être modifiés moins d'un an avant une élection²¹. Selon le rapport explicatif de ce code, « la stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin »²². La stabilité du droit électoral empêche la manipulation des règles électorales à des fins partisans et joue un rôle important dans la préservation de l'intégrité des processus démocratiques²³.

37. Le principe de stabilité du droit électoral s'applique en particulier aux règles relatives à la composition, à l'indépendance et à l'impartialité des commissions électorales²⁴. Plus généralement, il est essentiel que les électeurs, les candidats et les organes électoraux comprennent les règles bien avant les élections. « La confiance dans des élections démocratiques conformes aux normes internationales ne doit pas être ébranlée par des modifications tardives de la législation primaire ou secondaire, y compris de la part des organes électoraux »²⁵. Dans le cas présent, la composition des commissions électorales a été modifiée par l'OGU 21/2024.

38. Si la Commission reconnaît que la tenue de quatre ou cinq élections au cours de la même année peut être problématique, elle note que ce calendrier était connu depuis des années, car aucune de ces élections n'était extraordinaire ou anticipée. Le fait que le Parlement ou les autorités compétentes (y compris les ministères et la CEC) n'aient pas réagi plus tôt et n'aient pas pris l'initiative de modifier les dispositions électorales à l'avance reste donc problématique. A titre de comparaison, la révision législative en vue de la fusion des élections au Parlement européen et des élections locales de 2019 à Malte avait déjà eu lieu en 2015, soit quatre ans avant les élections. Comme nous l'avons déjà dit, la possibilité que plusieurs élections aient lieu la même année pourrait et devrait être envisagée par la législation. Le risque de violation du principe de stabilité aurait pu être réduit si les autorités roumaines avaient annoncé officiellement plus tôt les dispositions d'urgence envisagées, afin que les parties prenantes puissent planifier en conséquence. Il semble toutefois que les propositions n'aient été examinées que lors du processus de consultation, bref et tardif.

39. L'OGU 21/2024 n'était ni consensuelle ni le résultat d'une consultation publique adéquate, puisqu'elle a été adoptée une semaine seulement après le lancement de la consultation. Son

²¹ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2.b.

²² Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), paragraphe 63.

²³ Dans son mémoire d'appel à la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *amicus curiae Staderini et autres c. Italie* sur la stabilité de la législation électorale et certaines caractéristiques d'un système électoral mixte ([CDL-AD\(2024\)037](#), para. 13), la Commission de Venise a expliqué que la stabilité du droit électoral n'est pas une fin en soi, mais plutôt une garantie pour parvenir à des élections libres étant « la libre expression de l'opinion du peuple », selon les termes de l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH.

²⁴ Commission de Venise, Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2024\)027](#).

²⁵ Commission de Venise, Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2024\)027](#), B.3.

adoption ne relevait donc pas de l'exception au principe d'un an pour les amendements adoptés par consensus entre le gouvernement et l'opposition et sur la base d'une large consultation publique²⁶.

40. La période d'un an avant les élections mentionnée dans le Code de bonne conduite en matière électorale a été considérablement réduite par l'adoption de l'ordonnance trois mois seulement avant les élections. Les modifications sont entrées en vigueur pendant la période préélectorale. Cela a conduit à une violation du principe de stabilité du droit électoral.

41. La Commission de Venise souligne également que les réformes destinées à être utilisées lors d'une élection doivent intervenir « suffisamment tôt pour permettre aux candidats et aux électeurs de comprendre les changements et aux administrations électorales de les comprendre et de les appliquer »²⁷. Alors que, lors des réunions en ligne, les autorités, y compris l'Autorité électorale permanente, ont déclaré que le processus était clair pour l'administration électorale et les citoyens malgré les modifications tardives, d'autres parties prenantes ont fait état d'une certaine confusion concernant les procédures le jour des élections²⁸. La Commission de Venise note que les amendements tardifs augmentent le risque que l'administration électorale et les électeurs ne soient pas correctement informés de la procédure.

42. En conclusion, le recours aux ordonnances d'urgence dans le domaine électoral conduit à des modifications de dernière minute allant à l'encontre du principe de stabilité du droit électoral et plus largement de la sécurité juridique. Il affecte également la séparation des pouvoirs et l'équilibre entre les branches exécutive et législative du gouvernement dans un domaine qui est au cœur de la démocratie. La Commission de Venise recommande donc de ne pas légiférer à l'avenir sur les questions électorales par le biais d'ordonnances (d'urgence), sauf pour l'adoption de règles sur des questions techniques et des détails.

IV. Conclusion

43. Par lettre du 11 mars 2024, le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis de la Commission de Venise sur l'Ordonnance d'urgence concernant certaines mesures pour l'organisation et la conduite des élections des membres de la Roumanie au Parlement européen en 2024 et des élections des autorités administratives publiques locales en 2024. Sa demande était accompagnée d'une lettre de M. Iulian Bulai, membre de la Chambre des députés du Parlement roumain et de l'APCE, qui mettait l'accent sur les aspects du texte qu'il considérait comme problématiques.

44. Le contenu de la révision ne va pas à l'encontre des normes internationales. En particulier, la fusion des élections locales et des élections au Parlement européen peut être justifiée dans une année où un nombre exceptionnel d'élections a eu lieu. L'entrée en fonction plusieurs mois après les élections est acceptable tant que le mandat de l'autorité en place n'est pas prolongé. Cependant, plus de quatre mois est une longue période. Cette cohabitation peut en effet avoir créé de la confusion et éventuellement des tensions. La réduction de la durée de résidence requise est également acceptable en principe, de même que la modification de la composition de l'administration électorale qui était inévitable en raison de la fusion des élections.

45. La stabilité du droit électoral est une condition de la sécurité juridique - un aspect fondamental de l'État de droit - essentielle pour garantir la confiance dans les élections et « l'appropriation » du système électoral par le plus grand nombre possible de membres de la

²⁶ Déclaration interprétative révisée de la Commission de Venise sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2024\)027](#), B.2.

²⁷ Déclaration interprétative révisée de la Commission de Venise sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2024\)027](#), B.6.b.

²⁸ Vot Corect: Rapport d'observation final sur les élections locales et européennes, 9 juin 2024, <https://epde.org/wp-content/uploads/2024/10/Final-observation-report-June-2024.pdf>, pp. 37-38, et références.

société. Le Code de bonne conduite en matière électorale exige que les éléments fondamentaux du droit électoral, en particulier la composition des commissions électorales, ne puissent être modifiés moins d'un an avant une élection. Dans le cas présent, la composition des commissions électorales a été modifiée par l'OGU 21/2024 trois mois avant les élections, ce qui est très tardif. Cette violation du principe de stabilité du droit électoral est importante du fait de l'adoption très tardive de l'ordonnance. La Commission de Venise rappelle également que les réformes destinées à être utilisées lors d'une élection doivent intervenir suffisamment tôt pour permettre aux candidats et aux électeurs de comprendre les changements et aux administrations électorales de les comprendre et de les appliquer. Selon certaines parties prenantes roumaines, cela n'a pas été le cas. La Commission de Venise note que les modifications tardives augmentent le risque que l'administration électorale et les électeurs ne soient pas correctement familiarisés avec la procédure.

46. Comme la Commission de Venise l'a déjà fait remarquer dans plusieurs de ses avis précédents, le recours fréquent de la Roumanie aux ordonnances d'urgence (OGU) nuit à la qualité de la législation, à la sécurité juridique et aux principes démocratiques, y compris le principe de la séparation des pouvoirs. Cela est particulièrement problématique dans le domaine des élections, qui sont au cœur de la démocratie. Contrairement aux normes internationales, l'adoption de l'OGU 21/2024 n'a été ni consensuelle ni le résultat d'une consultation publique adéquate.

47. La codification de la législation électorale peut contribuer à éviter les révisions fréquentes de la législation - y compris les révisions tardives par le biais d'ordonnances d'urgence -, pour assurer l'exhaustivité et la cohérence du cadre juridique et donc pour améliorer la confiance dans le processus électoral.

48. La Commission de Venise recommande donc aux autorités roumaines de :

- S'abstenir à l'avenir de légiférer en matière électorale par le biais d'ordonnances d'urgence, sauf lorsqu'il s'agit d'adopter des règles sur des questions techniques et de détail ;
- Inscrire dans la loi les dispositions relatives à la tenue d'élections différentes le même jour, si le besoin d'une telle tenue simultanée se fait sentir à l'avenir, bien avant la date des élections concernées.

49. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités roumaines et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire.