



Strasbourg, 23 mars 2006

Avis n° 360 / 2005

CDL-AD(2006)012
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LOI SUR
LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE
DE LA RÉPUBLIQUE DE CROATIE

par
la Commission de Venise
et
l'OSCE/BIDDH

adopté par la Commission de Venise
lors de sa 66^e Session plénière
(Venise, 17-18 mars 2006)

sur la base des observations de

M. Daniel FINN (OSCE/BIDDH, expert)
M. Hjörtur TORFASON (Commission de Venise, membre, Islande)

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION.....	3
II. RÉSUMÉ GÉNÉRAL.....	4
III. GÉNÉRALITÉS.....	5
A. <i>STRUCTURE ET NOMINATION DES ORGANISMES ELECTORAUX</i>	5
B. <i>AUTRES QUESTIONS</i>	7
IV. LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE.....	8
A. <i>COMPOSITION, NOMINATION ET DUREE DU MANDAT</i>	8
1. Mode de nomination	9
2. Durée du mandat	10
3. Statut et révocation des membres	11
B. <i>POUVOIR DE REGLEMENTATION</i>	12
C. <i>ROLE EN MATIERE DE LISTES ELECTORALES</i>	14
V. OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES.....	15
A. <i>AUTRES RESPONSABILITES DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE</i>	15
B. <i>FONCTIONNEMENT, BUDGET ET PERSONNEL</i>	15
VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	16

I. INTRODUCTION

1. Historique

1. *Le Parlement croate (Sabor) examine actuellement un Projet de loi sur la commission électorale (ci-après « Projet de loi »). Le texte de ce Projet de loi prévoit la création d'une Commission électorale nationale permanente (CEN), en définit le fonctionnement et transfère également à cette Commission certaines compétences en matière de listes électorales.*

2. *Les observateurs internationaux et nationaux ayant suivi les élections croates ont recommandé la création d'un organisme permanent chargé de l'administration des élections. Dans son rapport sur les élections législatives de 2003, la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH a formulé une recommandation similaire : « des fonctions permanentes d'administration des élections devraient être créées¹ ».*

3. *La présente étude s'appuie sur les résultats d'une table ronde sur ce sujet qui s'est tenue dans les locaux du Parlement de Zagreb le 13 décembre 2005. Co-organisée par le service de l'Administration centrale d'État (SACE) et la Mission de l'OSCE en Croatie avec la participation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, elle a réuni des représentants du gouvernement, du Parlement, de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême de Croatie ainsi que des universitaires et des membres d'organisations non gouvernementales. Le Premier ministre, M. Ivo Sanader, et le président du Parlement, M. Vladimir Seks, ont assisté à la séance inaugurale, et on comptait parmi les personnalités présentes M. Branko Hrvatin, président de la Cour suprême et de la Commission électorale nationale existante et M. Antun Palaric, Secrétaire d'État en charge du SACE, instance qui a joué un rôle fondamental dans la rédaction du Projet de loi. Les participants à la discussion se sont appuyés, entre autres, sur les résultats d'une autre table ronde organisée par la Mission de l'OSCE en novembre 2004, à laquelle l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient également participé. Il avait été alors conclu que l'adoption d'une loi sur la CEN devait faire partie des priorités de la réforme électorale.*

4. *Le Projet de loi et la table ronde de décembre ont également été abordés lors de la réunion du Conseil des élections démocratiques et lors de la session plénière de la Commission de Venise, respectivement les 15 et 17 décembre 2005.*

5. *Cet avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 66^e session plénière (Venise, les 17-18 mars 2006).*

2. Documents de référence

6. *Ce rapport repose sur les documents suivants :*

- *Texte commenté du Projet de loi sur la Commission électorale nationale de la République de Croatie (CDL-EL(2005)053) ;*
- *Projet de loi sur la Commission électorale nationale croate - commentaires de l'OSCE/BIDDH ;*

¹ Rapport de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2003.

- *Examen du Projet de loi sur la Commission électorale nationale de la République de Croatie par M. Hjortur Torfason (CDL- EL(2006)006) ;*
- *Rapport de la Mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2003 ;*
- *Constitution de la République de Croatie, texte consolidé, 2002, réédité dans : Commission de la Constitution, du règlement et du système politique, Parlement croate, Recueil des textes législatifs de la République de Croatie (M. Arlovic, éd. ; Zagreb, mai 2003) ;*
- *République de Croatie, Loi sur l'élection des représentants au Parlement croate, texte consolidé, 2003, réédité dans : ibid. ;*
- *République de Croatie, Loi constitutionnelle relative à la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, texte consolidé, 2002, réédité dans : ibid. ;*
- *République de Croatie, Loi sur les listes électorales, Bulletins officiels n° 19/92 et 75/93 (10 avril 1992), traductions non officielles ;*
- *Parlement croate, Extrait du règlement du Parlement croate (clauses concernant le fonctionnement des groupes de travail et les domaines de compétence de la commission de la Constitution, du règlement et du système politique ainsi que d'une autre commission), réédité dans : ibid. ;*
- *Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections législatives en République de Croatie – 23 novembre 2003, rapport final (Varsovie, 20 janvier 2004) ;*
- *Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections législatives en République de Croatie – 23 novembre 2003, observations et conclusions provisoires (Zagreb, 24 novembre 2003) ;*
- *OSCE/BIDDH, Engagements actuels en faveur des élections démocratiques dans les États membres de l'OSCE (Varsovie, octobre 2003) ;*
- *Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »), Conseil de l'Europe, Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, adopté les 18-19 octobre 2002.*

II. RÉSUMÉ GÉNÉRAL

7. Le Projet de loi ferait de la Commission électorale nationale (CEN) un organe permanent, lui permettant ainsi de mener de façon autonome et continue différents projets en matière d'élections. Il représente une évolution positive et répond aux recommandations internationales et nationales sur l'administration des élections en Croatie, et notamment aux observations concernant la brièveté de la période électorale prévue en droit croate, qui pose des difficultés à tous les participants au scrutin (administrateurs, candidats et partis politiques, responsables des bureaux de vote et électeurs).

8. Telle que prévue par le Projet de loi, la nouvelle CEN se composerait de cinq membres choisis par le Parlement. Ces membres devraient être dûment qualifiés et n'appartenir à aucun parti politique. Leur mandat serait de huit ans, renouvelable une fois.

9. Les membres de la CEN seraient choisis directement par le Parlement, sans coordination officielle avec les autres instances de l'État. À cet égard, il pourrait être envisagé de rendre obligatoires de larges consultations concernant ce processus de sélection. Les membres de la CEN pourraient être révoqués sur décision parlementaire, mais le Projet de loi ne précise ni les raisons qui pourraient motiver cette décision ni la procédure exacte à observer. Il est donc nécessaire d'élaborer une liste des conditions pouvant justifier une procédure de révocation.

10. Aux pouvoirs prévus par les lois électorales existantes, le Projet de loi ajouterait un certain nombre de compétences liées à l'administration permanente des élections. Cependant, concernant l'organisation des élections en elles-mêmes, la CEN tirerait toujours la plupart de ses pouvoirs des lois relatives aux différents types de scrutin, et notamment de la loi sur les élections législatives.

11. Le Projet de loi n'octroie pas de nouveaux pouvoirs de réglementation (au sens large) à la CEN. Ainsi, la réglementation de différents aspects du processus électoral (notamment les questions de campagne, le financement des partis politiques et le rôle des médias) continuerait à relever du Parlement et de ses commissions ou groupes de travail concernés ainsi que d'autres organismes publics.

12. Le Projet de loi attribue à la CEN une nouvelle responsabilité importante, celle des activités liées aux listes électorales. Ce transfert de responsabilités pourrait faciliter le mouvement – déjà amorcé – en faveur d'une démarche plus proche des usagers de la part des fonctionnaires en charge des listes électorales. Il pourrait également permettre à la CEN de se pencher sur la question des certificats de vote et de décider s'ils doivent être obligatoires pour les électeurs qui vivent à l'étranger depuis longtemps – réfugiés, par exemple.

13. Cependant, si l'on excepte l'examen des plaintes individuelles concernant les listes électorales au cours de la campagne et la définition du support de ces listes, il serait peut-être plus approprié que les tâches liées à l'établissement des listes électorales continuent à relever des mêmes organismes qu'actuellement.

14. Pour permettre à la CEN de remplir ses nouvelles fonctions en matière de listes électorales et de continuer à exercer ses responsabilités existantes, le Projet de loi la dote de plusieurs « services d'experts », ou secrétariats, pour le siège de la Commission, les différentes régions et la Ville de Zagreb. Les travaux de la nouvelle CEN se dérouleraient lors de sessions (réunions) qui seraient publiques. La CEN serait financée par un prélèvement régulier sur le budget de l'État.

15. Le Projet de loi est dans l'ensemble clairement rédigé et suffisamment complet dans son domaine d'application. Certaines de ses dispositions, comme celles portant sur la possibilité de révoquer les membres de la CEN, paraissent cependant trop imprécises à ce stade. Lors de la table ronde de décembre 2005, il a été indiqué que le Projet de loi ferait l'objet d'un examen et d'un débat approfondis avant et pendant sa deuxième lecture.

III. GÉNÉRALITÉS

A. *STRUCTURE ET NOMINATION DES ORGANISMES ELECTORAUX*

16. En Croatie, les élections sont administrées par quatre types d'organismes indépendants : la Commission électorale nationale (CEN), les commissions électorales des circonscriptions (CEC), les commissions électorales municipales et urbaines (CEM et CEU) et les comités électoraux (CE).

17. Actuellement, la composition de la CEN est définie par la loi sur l'élection des représentants au Parlement croate (ci-après « loi sur les élections législatives » ou « loi sur les élections »). Voici les principales caractéristiques de la structure existante ainsi que certaines des

questions qu'elle soulève, telles que décrites dans le rapport de la Mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections de 2003.

18. La loi sur les élections présente l'actuelle CEN comme se composant de cinq membres « permanents » : un président et quatre membres ordinaires². Dans les faits, cependant, la CEN ne fonctionne officiellement qu'en période électorale. Lorsque des élections sont organisées, la composition de la CEN s'élargit pour inclure plusieurs membres supplémentaires nommés par la majorité et l'opposition parlementaires.

19. La présidence de la CEN est assurée d'office par le président de la Cour suprême. Les autres membres et leurs suppléants sont choisis par la Cour constitutionnelle parmi les membres de la Cour suprême et d'autres « juristes de haut niveau qui ne doivent être membres d'aucun parti politique³ ». Si l'expérience montre que cette disposition contribue clairement à une certaine indépendance de la CEN, la solution de désigner des magistrats en exercice présente des inconvénients sur le long terme et tend à gêner ces derniers dans leur travail quotidien en période électorale. Cependant, l'indépendance qui résulte d'une telle composition et le professionnalisme attendu de la part des membres permanents ont eu une influence certaine sur le choix retenu par le Projet de loi concernant la structure de la nouvelle CEN.

20. La loi sur les élections ne fixe ni le moment de la nomination des membres permanents de la CEN, ni la durée de leur mandat, ni d'éventuelles modalités de rotation. Rien n'empêche donc que les membres de la Commission ne soient renouvelés peu avant une élection. Les membres (à l'exception du président) pourraient également être démis de leurs fonctions sans justification.

21. La CEN est compétente pour « assurer la préparation juridique et la mise en œuvre » des élections législatives, entre autres en émettant des décrets (« instructions obligatoires ») à l'attention des organisateurs des élections⁴. Pour chaque type de scrutin, la CEN promulgue régulièrement une série d'instructions à caractère obligatoire destinées à couvrir les différents aspects du processus électoral.

22. En période électorale, après la publication des listes de candidats, la composition de la CEN est « élargie » par la désignation de trois représentants par groupe parlementaire (trois pour la majorité et trois pour l'opposition). Ce modèle, à savoir la présence d'un noyau de membres permanents et la désignation de représentants de groupes politiques (ou, pour les comités électoraux, des responsables des bureaux de vote) par la majorité et l'opposition parlementaires, se retrouve à chacun des échelons de l'administration électorale.

² Loi sur les élections législatives, art. 45.

³ *Id.*

⁴ *Id.*, art. 48.2-3.

23. Une fois qu'ils siègent à la CEN, les représentants des partis ont les mêmes droits et devoirs que les membres permanents⁵. Cependant, le fait qu'ils ne puissent rejoindre la CEN qu'après définition des circonscriptions réduit leur efficacité. C'est d'autant plus vrai que la période électorale prévue en droit croate peut être très courte : elle est comprise entre trente et soixante jours.

24. Ce mode de nomination présente l'intérêt de réunir des membres qui non seulement présentent les garanties nécessaires en matière de professionnalisme, mais aussi reflètent d'une certaine manière l'échiquier politique, puisque les candidats (à l'exception du président) sont proposés par la majorité et l'opposition parlementaires. Ce point est globalement positif : en effet, une commission électorale doit jouir de la confiance des différents acteurs de la vie politique et l'une des manières d'encourager cette confiance est de leur permettre d'avoir leur mot à dire dans sa composition. Cependant, en l'état actuel des choses, ce mode de nomination pourrait présenter un inconvénient : il semble supposer que les membres seront tous élus au même moment (le président serait probablement élu en premier, puis les vice-présidents, puis les membres, à moins que membres et vice-présidents ne soient élus en même temps). Il s'agit bien sûr d'une procédure tout à fait normale et naturelle pour la désignation de commissions électorales, mais compte tenu du degré de professionnalisme attendu et de la durée du mandat prévue, cette procédure pourrait dans ce cas poser quelques problèmes.

B. AUTRES QUESTIONS

25. Pour les élections de 2003 comme lors des scrutins nationaux précédents, la CEN a publié des instructions obligatoires et un « Mémento » à l'attention des organisateurs des élections. Le statut juridique de ce « Mémento » n'est pas clair, si bien que cette forme d'activité de la part de la CEN reste sujette à interprétation.

26. Notamment, la base juridique des procédures de vote depuis l'étranger reste complexe et les électeurs n'ayant pas toujours compris les conditions à remplir, il se peut que ces dernières n'aient pas été appliquées de façon uniforme. Le principal problème consistait à savoir quels électeurs avaient le droit de voter depuis un bureau à l'étranger sans présenter de certificat spécial et lesquels devaient réclamer ce certificat auprès des instances locales habilitées.

(Aux termes de la loi sur les élections législatives, les ressortissants croates installés de façon permanente à l'étranger relèvent d'une circonscription spéciale, la circonscription n° 11. Ceux qui résident temporairement à l'étranger peuvent voter dans l'une des dix circonscriptions situées sur le territoire de la Croatie, ou – s'ils appartiennent à l'une des minorités nationales reconnues – relever de la circonscription expressément réservée aux minorités, la n° 12. Les électeurs qui vivent temporairement à l'étranger doivent obtenir un certificat de vote).

27. À la suite d'un arrêt rendu par la Cour suprême en 1999, une nouvelle catégorie de résidence « habituelle » à l'étranger a été reconnue. Conformément à cet arrêt, les réfugiés qui ont fui la Croatie ont été autorisés à voter sans présenter de certificat à condition qu'ils puissent prouver leur nationalité croate, leur identité et le fait qu'ils résident à l'étranger. Bien que la question du vote des réfugiés ait été réglée par une instruction de la CEN, par son « Mémento » et par la décision de la Cour, la complexité de la situation engendre des problèmes de transparence ainsi que des préoccupations d'ordre pratique.

⁵ *Id.*, art. 46.2.

28. La communauté internationale s'est particulièrement intéressée à la question du droit de vote des réfugiés venus de Croatie, en elle-même et en comparaison avec le droit de vote des autres ressortissants croates vivant à l'étranger (y compris dans les pays voisins). Ceux qui souhaiteraient davantage d'informations sur ce sujet complexe peuvent se reporter aux considérations émises dans le rapport de 2003 de l'OSCE/BIDDH.

IV. LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE

A. COMPOSITION, NOMINATION ET DUREE DU MANDAT

29. Aux termes du Projet de loi, la CEN se composerait de cinq membres : un président, deux vice-présidents et deux autres membres. Tous seraient choisis par le Parlement par un vote à la majorité absolue. Leur mandat serait de huit ans, renouvelable une fois.

30. La durée proposée pour le mandat des membres de la CEN, huit ans, est d'une longueur inhabituelle pour une commission électorale : elle se rapproche, par exemple, des mandats attribués aux membres de tribunaux ou de cours constitutionnelles dans les pays où ces derniers sont nommés pour une période déterminée. Il faut cependant rappeler que la commission concernée ici est l'organe suprême du système d'administration électorale, et on peut raisonnablement s'attendre à ce que la longueur du mandat favorise son indépendance. Le problème vient plutôt de la combinaison de deux éléments : la longueur du mandat et le fait que toute la commission soit désignée au même moment.

31. Tous les membres de la CEN devraient posséder des qualifications professionnelles, connaître le système politique et électoral et avoir une expérience pratique du déroulement des scrutins. Ils ne pourraient être ni candidats à une élection, ni membres d'un parti politique. Le président devrait également posséder des qualifications professionnelles dans le domaine du droit.

32. On peut dire que ce Projet de loi ferait passer l'administration électorale croate d'un modèle « équilibré et pluripartite » à un modèle « neutre et professionnel ». La CEN actuelle se compose de membres permanents choisis par la Cour constitutionnelle parmi les juges de la Cour suprême et d'autres juristes de haut niveau, la présidence étant assumée d'office par le président de la Cour suprême⁶ ; cependant, lorsque des élections ont lieu, elle s'élargit pour inclure un grand nombre (six) de membres désignés par la majorité et l'opposition parlementaires⁷.

33. D'autres commissions électorales, à savoir les commissions électorales des circonscriptions (CEC) et les commissions municipales (CEM) et urbaines (CEU), continueraient à fonctionner sur la base d'autres lois, notamment la loi sur les élections législatives⁸. Pour les élections législatives, les CEC se composent de trois magistrats et/ou juristes auxquels viennent s'ajouter quatre membres supplémentaires désignés par la majorité et

⁶ Loi sur les élections législatives, art. 45.

⁷ *Id.*, art. 47.

⁸ Voir *id.*, art. 50-57.

l'opposition parlementaires⁹. (Les membres supplémentaires de la CEN sont nommés après la formation des circonscriptions¹⁰, et ceux des CEC après la détermination des listes de candidats¹¹).

34. La structure de l'administration électorale proposée par le Projet de loi aboutirait donc en théorie à une CEN indépendante, neutre et professionnelle. Aux échelons inférieurs, les CEC et les CEM/CEU continueraient à ne fonctionner qu'en période électorale et à présenter un caractère équilibré et pluripartite. Les Comités électoraux (CE), chargés du fonctionnement des bureaux de vote, se composeraient principalement de représentants de partis politiques.

35. En principe, la structure décrite ci-dessus peut garantir l'indépendance et l'objectivité requises de la part d'une administration électorale¹². En outre, elle suit les recommandations formulées par des organismes d'experts en faveur de la création de commissions électorales indépendantes et impartiales dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale et dans la Communauté des États indépendants¹³.

36. Il convient cependant d'examiner les questions suivantes afin de préciser les dispositions du Projet de loi concernant le mode de nomination de la nouvelle CEN et les mandats de ses membres.

1. Mode de nomination

37. Aux termes du Projet de loi, le président et les autres membres de la CEN sont choisis par le Parlement¹⁴. La Constitution confère au Parlement croate des pouvoirs très larges¹⁵, dont celui d'« organiser les élections et de procéder à des nominations et à des révocations, en conformité avec la Constitution et avec la loi¹⁶ ». Aucune autre instance de l'État, président et gouvernement compris, n'est explicitement autorisée à nommer des fonctionnaires, bien que ces autres instances puissent entreprendre des activités qui ne leur sont pas explicitement attribuées par la Constitution si celle-ci mentionne ces activités par ailleurs (par exemple en ce qui

⁹ *Id.*, art. 50, 52.

¹⁰ *Id.*, art. 45.

¹¹ *Id.*, art. 51.

¹² Voir OSCE/BIDDH, *Existing Commitments for Democratic Elections in the OSCE participating States* (Engagements existants en faveur d'élections démocratiques dans les États membres de l'OSCE), première partie, paragraphe 4.2, première phrase : « L'impartialité de l'administration électorale peut être atteinte à travers une composition avant tout professionnelle ou, si ce n'est pas le cas, équilibrée sur le plan politique ». N.B. – Pour les titres complets et davantage de détails sur les textes cités, veuillez vous reporter à la fin de ce document.

¹³ Voir Commission de Venise, *Code de bonne conduite..., Lignes directrices en matière électorale*, paragraphe 3.31.

¹⁴ Projet de loi, art. 4 et 7.

¹⁵ Constitution, titre IV, chapitre 1.

¹⁶ *Id.*, art. 80.

concerne les pouvoirs de la présidence¹⁷) ou qui sont déterminées par la Constitution ou par la loi (par exemple pour le gouvernement¹⁸).

38. Il est à supposer qu'avant de nommer les membres de la nouvelle CEN, la majorité au pouvoir au Parlement procéderait à de larges concertations avec les partis politiques et d'autres parties prenantes, dont la société civile. Cependant, le Projet de loi n'impose pas explicitement de telles concertations, soit parce que ce pourrait être vu comme une limitation inconstitutionnelle des pouvoirs du Parlement, soit parce que ces concertations seront menées de façon informelle ou dans le cadre des travaux de la commission parlementaire de la Constitution, du règlement et du système politique.

39. Néanmoins, en dernière analyse, la sélection des membres de la CEN telle que prévue par le Projet de loi serait contrôlée par le groupe de la majorité parlementaire. Le Parlement serait certes mal inspiré de désigner des personnes peu qualifiées ou à l'esprit partisan, mais le mode de nomination en lui-même pourrait amoindrir l'image de légitimité de la nouvelle CEN.

40. Beaucoup de pays ont tenté d'équilibrer la nomination des commissions électorales de haut niveau en y faisant participer plus d'une seule instance de l'État. Bien que la Constitution croate donne clairement la suprématie au Parlement, l'évaluation du Projet de loi recommande de trouver une façon de faire participer d'autres instances à la nomination de la CEN. Si une décision dans ce sens devait être prise, l'instance concernée pourrait proposer une liste de personnes qualifiées ou jouer un autre rôle indirect dans les nominations. Le Parlement pourrait également se charger d'établir cette liste et laisser le choix à l'autre instance. Autre solution, le Parlement pourrait partager son pouvoir de sélection : différentes instances de l'État désigneraient différents types de membres (président, vice-présidents et autres membres) et le Parlement entérinerait ces désignations.

41. La Cour constitutionnelle, compétente aux termes de la Constitution pour « superviser la constitutionnalité et la légalité des élections¹⁹ », serait un autre organisme susceptible de participer à la nomination des membres de la CEN. La loi constitutionnelle relative à la Cour constitutionnelle renforce encore cet aspect du rôle de la Cour²⁰. Bien que ni la clause constitutionnelle, ni le passage de la loi portant sur ce sujet n'autorisent explicitement la Cour constitutionnelle à intervenir dans des nominations, une telle intervention pourrait être considérée comme conforme aux dispositions légales et constitutionnelles concernant le rôle de la Cour dans le processus électoral.

2. Durée du mandat

42. Le mandat prévu pour les membres de la CEN est d'une durée hors du commun : huit ans. Le rapporteur du Projet de loi semble l'avoir reconnu : en effet, les notes explicatives accompagnant le Projet reflètent cette préoccupation, mais avancent qu'une telle durée de

¹⁷ *Id.*, art. 97.

¹⁸ *Id.*, art. 112.

¹⁹ *Id.*, art. 128.

²⁰ Loi constitutionnelle relative à la Cour constitutionnelle, chapitre IX. Voir par exemple l'art. 87 : « La Cour constitutionnelle [...] contrôle la constitutionnalité et la légalité des élections ».

mandat pourrait rendre la nouvelle CEN « plus pérenne et plus indépendante de la situation politique et de l'équilibre entre les différentes forces politiques au Parlement ».

43. En fait, ce mandat très long pourrait encourager le Parlement et les partis qui y sont représentés à chercher à s'attirer des avantages sur le long terme en désignant des membres acquis à leur cause. Par ailleurs, si tous les membres de la CEN sont nommés au même moment après l'adoption du Projet de loi, la composition de la CEN ne sera pas censée changer avant huit ans, période au cours de laquelle la composition du Parlement lui-même pourrait évoluer.

44. La durée des fonctions des membres de la CEN telle que prévue par le Projet de loi pose une autre question. Le Projet de loi affirme (traduction) : « La même personne peut être élue président, vice-président et membre de la Commission deux fois de suite au plus ». Cette formulation ne permet pas de savoir si la limite de deux mandats ne s'applique qu'à des nominations successives au même titre (à savoir président, vice-président ou membre) ou si elle s'applique aux nominations successives en général, indépendamment du titre.

3. Statut et révocation des membres

45. Le Projet de loi (dans son article 12) attribue aux membres de la CEN un statut de fonctionnaires d'État bénéficiant à ce titre de plusieurs droits, dont celui de percevoir un salaire. Il contient aussi des dispositions interdisant aux membres d'exercer une autre profession ou d'occuper une poste qui pourrait susciter des doutes quant à leur impartialité, leur intégrité ou leur image publique, tout en les autorisant à s'engager dans des travaux et des recherches scientifiques et professionnelles ainsi que des activités humanitaires et culturelles (articles 13 et 14).

46. Le fait que les membres de l'administration électorale ne puissent être révoqués avant la fin de leur mandat sans motif valable constitue l'une des garanties essentielles de son indépendance²¹. En revanche, les membres devraient pouvoir être révoqués si la situation l'impose, faute de quoi l'administration électorale pourrait être discréditée par la présence de fonctionnaires faisant l'objet de suspicions.

47. Le Projet de loi ne précise pas clairement comment les membres de la CEN seraient protégés contre les révocations arbitraires. L'un de ses articles énonce certains motifs d'expiration anticipée du mandat, mais sans préciser si ce sont les seuls motifs de révocation ou s'il peut y avoir d'autres. En outre, si ces motifs étaient bien les seuls, la liste serait insuffisante pour permettre de révoquer toutes les personnes qui devraient l'être.

48. L'article 15 du Projet de loi prévoit une expiration anticipée du mandat des membres de la CEN dans plusieurs cas. Ce sont pour la plupart des changements d'état civil comme un décès ou un changement de capacité civile, de résidence permanente ou de nationalité. Un membre peut également demander à être relevé de ses fonctions ou présenter sa démission. Pour les motifs de révocation, cependant, les cas prévus ne sont qu'au nombre de deux :

²¹ Voir OSCE/BIDDH, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* (Engagements existants en faveur d'élections démocratiques dans les États membres de l'OSCE), première partie, paragraphe 4.2, première phrase : « La désignation des membres de l'administration électorale devrait se dérouler de façon transparente à tous les niveaux de hiérarchie et les membres ne devraient pas être démis de leurs fonctions avant l'expiration de leur mandat, excepté dans les cas prévus par la loi. »

- l'entrée en vigueur d'une décision de justice imposant une peine de prison ferme de plus de six mois, ou
- la perte d'éligibilité, confirmée par une résolution (parlementaire) démettant l'intéressé de ses fonctions.

49. L'emprisonnement pour plus de six mois semble une condition trop spécifique pour couvrir toutes les raisons de révoquer un membre de la Commission. En revanche, la perte d'éligibilité paraît trop générale puisque dans ce cas, on entend par éligibilité les obligations légales applicables au président de la CEN et à ses autres membres, énoncées dans les articles 5 et 8 du Projet de loi. Ces critères d'éligibilité, présentés plus haut, portent sur l'expérience, les qualifications professionnelles et d'autres facteurs qui ne sont guère susceptibles de changer.

50. En outre, aux termes de la Constitution, le Parlement a le pouvoir de « procéder [...] à des révocations, en conformité avec la Constitution et avec la loi²² ». Il faut en conclure que la perte d'éligibilité d'un membre de la CEN pourrait en fait être décidée à l'aune de critères d'inéligibilité plus larges, définis par le Parlement.

51. Il est donc conseillé de définir plus en détail, dans le Projet de loi, les critères déterminant la révocation d'un fonctionnaire lorsque celle-ci concerne un membre de la commission indépendante qui constitue la plus haute instance de l'administration électorale. Conformément aux remarques ci-dessus, il conviendrait également d'envisager l'implication d'autres instances de l'État dans le processus de révocation afin que les révocations ne soient pas perçues comme des mesures politiques prises par le Parlement. Le Projet de loi devrait également comprendre une procédure d'examen des plaintes déposées contre un membre de la CEN.

52. Enfin, il convient de noter qu'aux termes d'une autre disposition du Projet de loi (art. 16.3), les révocations de membres de la CEN auraient lieu sur décision de l'« autorité compétente », décision qui prévoirait au même moment l'élection d'un remplaçant dans les soixante jours. L'autorité en question pourrait être la commission parlementaire de la Constitution, du règlement et du système politique, en particulier dans les périodes où le Parlement ne tient pas séance²³. Bien qu'il soit normal que cette commission parlementaire joue un rôle dans ce domaine, il serait plus souhaitable que sur une question aussi sensible, la décision soit présentée à la commission par le Parlement.

B. POUVOIR DE REGLEMENTATION

53. Le Projet de loi (article 11) confère à la nouvelle CEN plusieurs domaines de compétence supplémentaires qui correspondent à son statut permanent. Parmi ces responsabilités, les plus importantes sont peut-être les compétences supplémentaires qui lui sont attribuées en matière de listes électorales (voir le chapitre suivant).

54. Sauf quelques exceptions mineures, cependant, la CEN ne verrait guère augmenter son pouvoir de réglementation du processus électoral en lui-même. Ainsi, la question de l'étendue du pouvoir de réglementation de la CEN, qui s'est posée lors des précédentes élections au vu de l'ambiguïté et de la complexité des bases juridiques existantes (dont les instructions obligatoires, les « Mémentos » et les décisions de justice), n'est pas abordée directement.

²² Constitution, art. 79.

²³ Voir *Règlement du Parlement croate*, art. 46, 57.

55. Les compétences supplémentaires attribuées par le Projet de loi à la CEN consisteraient par exemple à définir les formulaires utilisés lors des élections et le mode de publication et d'archivage des documents électoraux. (Il faut noter que peut-être en raison de la brièveté des délais, la CEN réutilise régulièrement des formulaires mis au point au cours d'élections précédentes).

56. Les instructions obligatoires que l'actuelle CEN est autorisée à émettre ne s'appliquent qu'aux commissions et comités électoraux²⁴. Comme signalé plus haut, plusieurs instructions de ce type ont été publiées au cours des derniers scrutins, complétées chaque fois par un « Mémento » général sur le déroulement des élections.

57. L'évaluation du Projet de loi estime que la nouvelle CEN devrait jouir de davantage de pouvoirs de réglementation. Elle devrait, plus précisément, pouvoir adopter des réglementations portant sur les activités électorales des participants aux élections, au-delà des domaines qui sont sous son contrôle direct. La CEN pourrait ainsi réglementer les campagnes électorales, le financement des partis politiques ou la couverture médiatique. Sur la base de ces réglementations, la CEN pourrait également entreprendre des activités de mise en œuvre sur le plan administratif. Bien que ces nouvelles possibilités soient tout à fait dignes de considération dans le contexte du Projet de loi, on peut exprimer des réserves sur une intervention de la CEN dans des domaines comme le financement des partis politiques et la couverture médiatique. Cela pourrait amener la Commission à jouer un rôle trop important dans des domaines extrêmement sensibles sur le plan politique, nuisant ainsi à la neutralité de sa position.

58. En outre, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise estiment qu'une fois qu'elle aura le statut d'instance permanente, la CEN devrait être autorisée à élaborer et à promulguer des décisions à tout moment. Elle pourrait ainsi apporter des améliorations au processus électoral en-dehors des élections et s'appuyer, au moment du lancement d'une campagne électorale et ce même si les délais sont très courts, sur un corpus déjà constitué de réglementations et autres textes (dont des instructions et des manuels pratiques).

59. Il est vrai que la Constitution attribue au Parlement croate un rôle essentiel dans les élections. Par le biais de sa commission de la Constitution, du règlement et du système politique, il peut promulguer des règles précises en matière électorale. Cependant, une commission parlementaire n'est pas l'instance la mieux appropriée pour élaborer et faire appliquer de telles règles, même si – comme c'est le cas – elle compte parmi ses membres non seulement des députés, mais aussi des experts indépendants²⁵. Pour respecter le principe de la séparation des pouvoirs²⁶ et de la délégation des pouvoirs du Parlement, il serait peut-être plus approprié de déléguer le pouvoir exécutif en matière de processus électoral à la nouvelle CEN en tant qu'instance exécutive indépendante.

²⁴ Loi sur les élections législatives, art. 48.3.

²⁵ *Règlement du Parlement croate*, art. 58.

²⁶ Constitution, art. 107 (définition du gouvernement croate comme détenteur du pouvoir exécutif).

C. *ROLE EN MATIERE DE LISTES ELECTORALES*

60. Le Projet de loi assigne à la nouvelle CEN une compétence juridique générale en matière de listes électorales²⁷. Les dispositions finales du Projet transfèrent également à la CEN les responsabilités en matière de listes électorales actuellement exercées par le ministère de la Justice, de l'Administration et des Collectivités locales et par les municipalités²⁸. À terme, conformément à ces dispositions, les fonctionnaires chargés de ces tâches seraient mutés vers le service d'experts de la CEN²⁹. Cependant, les responsabilités générales que le Projet de loi attribue à la CEN continueraient à dériver des pouvoirs créés par un autre texte, la loi sur les listes électorales.

61. Peut-être parce que la période électorale est souvent courte, la tenue régulière des listes électorales est confiée aux municipalités. Dans les trois jours suivant la convocation des électeurs, elles sont chargées d'informer les citoyens de leur droit à inspecter les listes électorales et à demander des rectifications. Des commissions aux listes électorales sont ensuite formées dans chaque municipalité pour examiner ces demandes de rectification et émettre les certificats de vote destinés aux électeurs qui résident temporairement à l'étranger³⁰.

62. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure la CEN contrôlera concrètement l'élaboration des listes électorales, participera aux opérations techniques de collecte des données nécessaires aux listes ou supervisera ces opérations. Les données brutes viennent avant tout des renseignements sur l'état civil collectés par d'autres organismes. Aux termes de la loi sur les listes électorales, les autorités compétentes (actuellement les municipalités) peuvent choisir le support de leurs listes (forme électronique ou fiches cartonnées, par exemple) ; et même si elles choisissent de tenir ces listes sous forme électronique, il se peut que leurs systèmes soient incompatibles avec ceux des organismes qui fournissent les informations.

63. L'établissement des listes électorales, qui repose principalement sur les registres d'état civil, relève jusqu'à présent de la responsabilité générale du ministère de la Justice, de l'Administration et des Collectivités locales. Un certain nombre de défaillances ont été relevées dans les listes électorales par le passé mais au moment des dernières élections législatives, la qualité des listes s'était améliorée. De plus, après consultation de la société civile, le ministère a nettement facilité la vérification de l'inscription sur les listes électorales par téléphone ou par fax³¹.

²⁷ Projet de loi, article 11 : « La Commission [...] veille également à ce que les listes électorales soient tenues et révisées régulièrement et en conformité avec la loi et à ce que leur clôture et leur confirmation aient lieu dans les délais voulus, et elle établit et compile des extraits des listes électorales, en conformité avec la loi relative à la tenue des listes électorales ».

²⁸ L'article 28.1 du Projet de loi transfère à la CEN les compétences attribuées aux municipalités et au ministère de la Justice respectivement par les articles 11 et 34 de la loi sur les listes électorales.

²⁹ L'article 28.2-3 du Projet de loi prévoit l'incorporation des fonctionnaires concernés dans le service d'experts de la CEN après adoption du Régime du personnel de la CEN, et l'article 28.4 demande également le transfert des équipements et du matériel.

³⁰ Voir la loi sur les listes électorales.

³¹ Voir le rapport de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH, 2003.

64. Il n'existe pas de norme internationale particulière concernant la répartition des différentes fonctions liées aux listes électorales au sein d'un gouvernement. L'important est que les listes soient exactes et conformes à la réalité et que les électeurs et d'autres personnes légitimement habilitées à le faire puissent les examiner et, si nécessaire, demander des rectifications. Afin de préserver l'autonomie de l'administration électorale, il est souvent requis que les décisions définitives sur les rectifications incombent à l'instance électorale, et notamment que ce soit cette instance qui décide de l'adoption définitive de la liste électorale.

65. Il semble que la tendance soit à confier de plus en plus aux instances électorales les tâches en matière de listes électorales qui supposent un contact avec les partis politiques et, surtout, avec les électeurs. Cette évolution semble partir de l'idée que ces instances sont susceptibles de se montrer plus ouvertes et coopératives envers les participants aux élections.

66. Enfin, le transfert des pouvoirs juridiques et administratifs en matière de listes électorales pourrait aider à résoudre certains problèmes signalés plus haut : les certificats de votes délivrés aux réfugiés et aux autres personnes votant en-dehors de leur zone de résidence déclarée, et la structure complexe des directives (instructions obligatoires, « Mémentos » et décisions de justice) qui servent de base pour autoriser les électeurs vivant depuis longtemps à l'étranger à voter sans certificat. Si la CEN était la seule instance responsable des différentes commissions municipales chargées des listes électorales, elle pourrait s'avérer capable de traiter ce problème par le seul biais d'une instruction obligatoire destinée à ses employés.

V. OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES

A. AUTRES RESPONSABILITES DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE

67. Le Projet de loi prévoit d'autres responsabilités supplémentaires pour la nouvelle CEN. Elles recouvrent différentes tâches liées à l'amélioration du processus électoral, à savoir : recommandations sur les modifications législatives, formation des membres des commissions et comités électoraux, information des citoyens sur leurs droits électoraux, publication de travaux professionnels, rédaction de rapports sur les élections à l'attention des organismes compétents et coopération avec les organisations nationales et internationales. Ces activités peuvent sans nul doute contribuer à améliorer la situation en matière électorale dans le pays.

68. Par ailleurs, le Projet de loi permettrait à la nouvelle CEN de nommer les membres des commissions électorales régionales et de la Commission électorale de la ville de Zagreb. (Les dispositions existantes sur ce sujet ne rentrent pas dans le champ de notre étude).

B. FONCTIONNEMENT, BUDGET ET PERSONNEL

69. Aux termes du Projet de loi (art. 17), la CEN prendrait ses décisions lors de sessions (réunions). Ces réunions seraient « en règle générale » publiques. La CEN préciserait dans son Règlement intérieur les cas où ces réunions se dérouleraient à huis clos (art. 21).

70. La nouvelle CEN serait financée par le budget de l'État et ses fonds seraient gérés par le président de la CEN (art. 26). Les financements octroyés par l'État seraient conformes aux bonnes pratiques internationales dans ce domaine³².

³² Voir OSCE/BIDDH, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* (Engagements existants en faveur d'élections démocratiques dans les États membres de l'OSCE), première

71. Les besoins de la CEN en personnel seraient couverts par la formation d'un Service d'experts. Les membres de ce service seraient des fonctionnaires et relèveraient donc probablement des règles habituellement applicables au service public, mais le fonctionnement du service serait défini par un Régime spécifique adopté par la CEN. Lors de l'application de ces dispositions, il conviendrait de veiller à maintenir l'autonomie du service³³ afin que les employés n'aient pas des intérêts de carrière divergeant de leurs fonctions officielles.

72. Le service d'experts serait dirigé par un secrétaire (art. 24) dont le rang équivaldrait à celui des chefs des services comparables d'autres instances de l'administration publique. Le secrétaire serait désigné par un vote de la CEN à la majorité après adjudication ouverte, dans le respect des normes en matière de recrutement dans le service public.

VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

73. L'administration d'élections démocratiques exige que les commissions ou instances électorales soient pleinement indépendantes et impartiales. Il s'agit là d'un point crucial, puisque les instances électorales prennent et appliquent des décisions importantes qui peuvent influencer le résultat des élections.

74. La structure administrative mise en place par les textes de loi devrait comprendre une commission électorale centrale, ou nationale, habilitée à contrôler le travail de commissions électorales subordonnées. Il est essentiel de définir clairement les relations entre la commission électorale nationale et les commissions locales ainsi que les relations entre l'ensemble des commissions électorales et les instances exécutives de l'État.

75. La commission électorale centrale ou nationale devrait fonctionner en permanence, et non uniquement pendant une période limitée avant les élections. Cela signifie que cette commission devrait travailler en continu à l'amélioration des listes électorales et du processus électoral en général. Cependant, les commissions électorales plus locales, comme les comités chargés des bureaux de vote, peuvent être des organes temporaires ne se mettant en place qu'avant une élection.

76. En général, il convient de reconnaître que l'administration électorale de la République de Croatie supervise les élections de façon professionnelle. Des préoccupations ont cependant été émises concernant la difficulté de mettre sur pied des instances électorales temporaires efficaces compte tenu de la brièveté de la période électorale.

77. La mise en place d'une instance électorale permanente permettrait d'étudier en continu les questions électorales et aiderait à ce que dans toutes les décisions du gouvernement, les conséquences sur le système électoral entrent en considération. En outre, la création d'une instance électorale permanente permettrait de mener en continu des projets destinés à améliorer le processus électoral, comme l'éducation civique, l'information des électeurs ou la formation des personnes chargées d'organiser les élections.

partie, paragraphe 4.4, première phrase (passage pertinent) : « Il est souhaitable que l'administration électorale, et notamment l'instance électorale centrale, dispose [...] si possible d'un financement régulier afin que les fonctions et les projets essentiels en matière d'élections puissent être menés de façon continue. »

³³ Voir *id.*, première partie, paragraphe 4.3, deux premières phrases (passage pertinent) : « Les institutions électorales [...] devraient être secondées par un secrétariat professionnel, de préférence lui aussi autonome ».

78. Concernant les dispositions du Projet de loi, les recommandations suivantes pourraient être envisagées :

- il faudrait étudier les moyens d'équilibrer la nomination de la CEN par le Parlement en associant d'autres instances de l'État à cette nomination. En particulier, le gouvernement, la Cour constitutionnelle ou le président de la République pourraient se voir attribuer un rôle officiel dans le processus de sélection. Il pourrait être envisagé de rendre obligatoires de larges consultations concernant ce processus de sélection ;
- la longueur du mandat proposée pour les membres de la CEN devrait être ramenée à moins de huit ans. Si nécessaire, il est également suggéré de préciser que la limitation à deux mandats s'applique même lorsque la personne concernée est nommée à un poste différent (c'est-à-dire président, vice-président ou membre ordinaire) ;
- le Parlement ne devrait pouvoir révoquer un membre de la CEN que pour de solides raisons. Les motifs légitimes de révocation devraient être énoncés plus en détail et des procédures permettant de déterminer si un commissaire peut ou non garder son mandat devraient être mises au point. Toutes les activités importantes à cet égard devraient émaner du Parlement dans son ensemble, même si la commission parlementaire concernée pourrait jouer un rôle consultatif ;
- la CEN en tant qu'instance permanente devrait voir son autorité juridique renforcée. Il faudrait pour cela lui attribuer le pouvoir d'émettre des réglementations ayant clairement force de loi, c'est-à-dire à caractère obligatoire non seulement pour les fonctionnaires de l'administration électorale, mais aussi pour les autres participants au processus électoral. Sous la supervision du Parlement, ce pouvoir permettrait à la CEN d'intervenir dans des domaines importants de la réforme électorale dont les questions de campagne, de financement et de couverture médiatique ;
- concernant la sélection et le fonctionnement du service d'experts de la CEN, il faudrait soigneusement veiller à garantir l'autonomie de la CEN et à éviter les conflits entre les responsabilités professionnelles du personnel et d'éventuelles ambitions de carrière dans le service public.