

**AVIS SUR  
LA LOI SUR L'ELECTION DES MEMBRES  
DES ORGANES REPRESENTATIFS  
DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES  
DE LA CROATIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 50<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 8-9 mars 2002)**

**sur la base des observations de**

**M. Franz MATSCHER (membre, Autriche)  
M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)  
Mme Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)  
M. Christof HARTMANN (expert, Allemagne)**

## Introduction

1. *Au lendemain des élections locales et régionales tenues en Croatie en mai 2001, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) a saisi la Commission, à sa 47<sup>e</sup> réunion plénière tenue à Venise les 6 et 7 juillet 2001, d'une demande d'avis sur la loi croate sur les élections locales et régionales. Cette demande a été renouvelée par lettre du 6 septembre 2001, dans laquelle le Congrès s'interrogeait plus particulièrement sur les aspects de la problématique des minorités que cette loi réglementait, à savoir, notamment, le respect du principe de la représentation proportionnelle, l'utilisation du recensement de 2001 pour établir le poids démographique des minorités, le lien entre la loi sur les élections locales et régionales et les autres lois telles que le projet de loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales en Croatie, le dispositif mis en place en ce qui concerne les personnes déplacées et l'identification des électeurs en fonction de leur appartenance ethnique.*

2. *Le présent avis examine la loi adoptée par le Parlement croate le 6 avril 2001, en particulier du point de vue de la protection des minorités. Ont également été pris en compte les documents suivants : l'avis de la Commission de Venise sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie (CDL-INF (2001) 14); son avis sur les amendements apportés le 9 novembre 2000 et le 28 mars 2001 à la Constitution croate (CDL-INF (2001) 15); son rapport sur le droit électoral et les minorités nationales (CDL-INF (2000) 4); le rapport du CPLRE sur les élections locales en Croatie du 11 juin 2001; le Rapport final du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) sur les élections locales du 11 juillet 2001; et l'avis sur la Croatie du Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Comité consultatif) du 6 avril 2001 (CM (2001) 88).*

3. *On trouvera un examen des aspects généraux des systèmes électoraux et de leurs effets sur la protection des droits des minorités nationales dans les commentaires de M. Hartmann (CDL (2002) 16, 3.1 et 3.2) et dans le rapport de la Commission sur le droit électoral et les minorités nationales (CDL-INF (2000) 4). La Commission a adopté le présent avis à sa 50<sup>e</sup> session plénière tenue à Venise les 8 et 9 mars 2002.*

## I Personnes ayant le droit de voter

### A Âge

4. Cette loi garantit le droit de vote aux personnes âgées d'au moins 18 ans. On a déjà vu accorder le droit de vote à des personnes n'ayant pas atteint cet âge (de fait, certains pays d'Amérique du Sud ont abaissé l'âge électoral à 15 ou 16 ans), mais le droit de vote est communément accordé à l'âge de 18 ans et l'on peut assurément considérer que cette condition est conforme aux normes internationales. Elle n'a aucune incidence spéciale sur les minorités.

### B Nationalité

5. En Europe, on accorde de plus en plus souvent le droit de voter aux élections aux organes représentatifs locaux non seulement aux citoyens, mais aussi aux résidents qui, sans être des ressortissants du pays intéressé, y résident depuis très longtemps (pas nécessairement au titre de la résidence permanente ou du domicile permanent au sens de diverses lois). C'est le cas des États membres de l'Union européenne (moyennant certaines modalités particulières tenant

compte de la situation de chaque État membre). En outre, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (Conseil de l'Europe, 1992) recommande d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci ait résidé légalement et habituellement dans l'État en question pendant les cinq ans précédant les élections.

6. La question de la limitation du droit de vote accordé aux citoyens croates, énoncée au premier paragraphe de l'article 2 de la loi, mérite d'être réexaminée de ce point de vue.

7. S'agissant des minorités, on rappelle ici l'avis de la Commission sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie (CDL-INF (2001) 14, p. 3), où il était indiqué que "hormis le cas de la représentation politique à des niveaux autres que l'échelon local, la citoyenneté, en règle générale, n'a aucun rapport avec le contenu des droits internationalement reconnus aux minorités". La Commission a également indiqué (p. 4) que la disposition de la Constitution croate limitant aux citoyens le droit de vote et le droit de participer à la conduite des affaires publiques "pourrait faire obstacle à la jouissance effective de ces droits par les membres de minorités qui ne sont pas, ou pas encore, citoyens croates". Cette restriction pourrait sembler faire d'autant plus problème que la loi de 1991 sur la citoyenneté serait défavorable aux personnes qui ne sont pas des Croates de souche, tandis que les Croates de souche vivant hors de Croatie ont bel et bien le droit de vote (voir le projet de rapport du CPLRE, p. 5, le Rapport final du BIDDH, p. 7, l'Avis du Comité consultatif § 27 et suivants). Il serait souhaitable de réviser tant la Constitution que la loi de 1991 sur la citoyenneté à ces égards.

8. Enfin, l'article 9 de la loi sur les listes électorales fait obligation d'identifier les électeurs selon leur appartenance ethnique. On ignore si cette exigence concourt à la réalisation d'un but légitime, étant donné qu'il n'existe pas d'élections séparées organisées pour les membres des minorités. Les listes électorales étant des documents publics, cette règle peut faire courir un risque aux personnes appartenant à certaines minorités (voir l'Avis du Comité consultatif § 19). Il convient de rappeler que, selon le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, "[T]oute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle".

### C Résidence permanente

9. La règle de la résidence permanente dans la collectivité concernée soulève la question des procédures électorales spéciales à prévoir pour les personnes déplacées en Croatie, pour lesquelles le changement de résidence permanente continue de faire problème (voir, en ce qui concerne les élections locales de 2001, le projet de rapport du CPLRE, pp. 12 et 13, et le Rapport final du BIDDH, pp. 8 et 19). L'application et l'interprétation de l'expression "résidence permanente dans la circonscription" revêtent une importance particulière dans le contexte politique actuel en Croatie, dans lequel restent non réglés ou sont seulement partiellement réglés les problèmes du retour des réfugiés serbes, de l'égalité des chances en ce qui concerne les droits afférents à la citoyenneté sans considération d'appartenance ethnique et la réintégration pleine et entière dans les droits de propriété. Toutefois, il convient de noter que les difficultés que connaissent les anciens citoyens croates d'origine serbe lorsqu'ils essaient de faire renouveler les droits afférents à la citoyenneté et, partant, leur droits électoraux depuis leur lieu de résidence actuel découlent pour l'essentiel de problèmes créés par les lois relatives à la citoyenneté. C'est donc un problème auquel il faudrait remédier en modifiant les lois relatives à la citoyenneté, non en s'appuyant sur la législation électorale.

10. De plus, la Cour constitutionnelle a jugé en 1999 que la Constitution autorisait les Croates vivant en Bosnie-Herzégovine et jouissant de la double nationalité à voter aux élections locales en Croatie. On peut trouver des raisons d'assouplir la règle de la résidence dans le cas d'élections *nationales* (surtout au vu de l'importance des décisions politiques liées aux minorités prises à ce niveau), mais de tels arguments ne jouent pratiquement pas dans le cas des élections locales et régionales. Les problèmes de transparence et d'accès au contrôle judiciaire, qui se posent déjà dans le cas des électeurs extérieurs participant aux élections nationales, ainsi que l'influence décisive que ces électeurs extérieurs peuvent, s'ils sont nombreux, avoir sur l'issue du scrutin sont encore compliqués dans le cas des élections locales par le fait que les représentants élus à ce niveau auront à décider de questions qui sont très importantes pour la communauté locale, mais qui n'intéressent que médiocrement les électeurs extérieurs.

11. Comme l'indiquent les rapports électoraux, la loi électorale n'a pas prévu de procédures électorales spécifiques pour les personnes déplacées, ce qui a créé les obstacles organisationnels que l'on a pu constater durant les élections de 2001 dans certains bureaux de vote ouverts pour les électeurs serbes déplacés.

12. En somme, il faudrait apporter des éclaircissements sur l'application et l'interprétation de l'expression "résidence permanente dans la circonscription" de l'article 2 afin de garantir aux électeurs déplacés la possibilité effective d'exercer leur droit de vote et pour éviter toute falsification des résultats des élections locales.

## **II Le système électoral et ses incidences sur les minorités**

### **A Scrutin proportionnel utilisant le système d'Hondt de répartition des sièges**

13. L'article 9 de la loi illustre le principe de la proportionnalité des sièges à attribuer à la majorité et aux différentes minorités vivant dans la circonscription concernée (voir aussi les articles 15, 44 et 132 de la Constitution croate).

14. Il faut se féliciter de ce que le terme de "minorités" ne soit pas défini et, surtout, que les minorités ne soient pas énumérées. Toutefois, on peut faire ici la même observation que celle qu'a faite la Commission de Venise dans son avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie (CDL-INF (2001) 14, p. 3), à savoir qu'une liste de minorités figure encore dans le préambule de la Constitution. Tant que le préambule n'aura pas été modifié, la loi devrait indiquer de façon explicite que le terme de "minorités" au sens de la loi n'est pas limité aux minorités qui sont énumérées dans le préambule de la Constitution.

15. Le système électoral est décrit aux articles 9 et 11 à 24 de la loi. Un scrutin à la représentation proportionnelle – qui, en général, favorise les petits groupes et, de ce fait, profite davantage aux minorités – est prévu, avec des listes bloquées dans une circonscription unique au niveau de chaque collectivité locale et régionale. Le nombre de sièges à attribuer est fixé par le règlement de la collectivité concernée. Un seuil de 5 % est appliqué dans toutes les consultations électorales. Le système d'Hondt a été utilisé pour calculer la répartition des sièges. Le maire n'est pas élu par la population, mais par les représentants élus du conseil local. Les modalités de son élection indirecte ne sont pas réglementées dans la loi.

16. Indéniablement élevé, le seuil de 5 % tend à favoriser les groupements plus importants au détriment des petits partis politiques. On notera également que plus le nombre de sièges d'une collectivité est faible – et, comme on l'a dit plus haut, ce point n'est pas réglementé par la loi, mais par le règlement de chaque collectivité –, plus faible est la probabilité de voir se réaliser la représentation (proportionnelle) des minorités. Ainsi, par exemple, dans les élections aux petits conseils locaux ne comportant que sept à dix sièges, les petits partis doivent obtenir entre 8 et 12 % des suffrages valables pour qu'un de leurs représentants soit élu. Le seuil *de facto* pourra donc être en fait supérieur à celui qui est fixé par la loi. Là encore, ce fait pénalise les petits partis politiques (qui représentent souvent les minorités).

17. La Commission se demande si un tel seuil – qu'il s'agisse du seuil légal de 5 % ou d'un seuil *de facto* supérieur – est conforme à l'article 15 de la Constitution ainsi qu'à la lettre et à l'esprit de l'article 21 du projet de loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, qui vise à assurer aux minorités nationales, selon des modalités proportionnelles, le droit à une représentation politique aux niveaux de l'État et au niveau local ainsi que le droit de participer aux affaires publiques (à propos du Parlement croate, le même projet de loi constitutionnelle stipule en son article 20 que les minorités formant moins de 4% de la population doivent disposer ensemble d'au moins 6 sièges au Parlement).

18. De plus, la conception de la représentation proportionnelle présentée dans la loi n'est pas sans ambiguïtés. C'est notamment ce qui ressort d'une comparaison de ses articles 9 et 61. Le paragraphe 1 de l'article 9 stipule que "les règlements des collectivités autonomes locales et régionales fixent le nombre des membres des organes représentatifs à élire parmi les citoyens croates et les membres des communautés ou minorités ethniques et nationales, conformément à la part *proportionnelle* de leurs membres dans la population totale de la collectivité concernée." Toutefois, l'article 61 se réfère également au principe de "représentation *adéquate*" de la population minoritaire dans l'établissement des listes de candidats. Cette expression est également utilisée au paragraphe 2 de l'article 9, à propos de la représentation de la population croate dans les secteurs où elle est minoritaire. On est donc amené à se demander si l'article 61 et le paragraphe 2 de l'article 9 n'assouplissent pas les critères découlant du premier paragraphe de l'article 9, au détriment des minorités.

19. Il serait difficile de trouver la réponse à cette question dans la loi elle-même, et aucune autre loi ne réglemente de façon explicite ces questions. Certes, la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales n'est encore qu'à l'état d'ébauche. Toutefois, cette loi a fait l'objet de multiples consultations et il lui a été reproché, notamment par la Commission de Venise, de ressembler par trop à un simple cadre de référence. En réponse à cette objection, il a été expliqué que cette loi se proposait d'offrir un cadre général devant inspirer l'élaboration d'autres lois spécifiques. C'est l'interprétation qu'il convenait de donner à l'article 13 du projet de loi constitutionnelle lorsqu'il dispose ce qui suit : "Les membres des minorités nationales doivent disposer, en même temps que du droit général et égal d'élire les membres des organes représentatifs des collectivités autonomes locales et régionales, du droit d'élire un certain nombre de membres d'organes représentatifs au prorata de leur pourcentage dans la population totale de la collectivité concernée, conformément à une loi et à un règlement spéciaux." La loi à l'examen étant manifestement une loi spéciale de ce type, il faudrait lui donner un contenu exhaustif et dépourvu d'ambiguïtés, qui évite d'avoir à s'interroger sur la portée exacte du principe de proportionnalité. Toute loi ne peut pas et ne doit pas être un cadre législatif.

20. L'article 23 dispose ce qui suit : "Tous les électeurs ayant leur résidence permanente sur le territoire de [la] collectivité qui se rendent aux urnes élisent, sur la base des listes de candidats, tous les membres de l'organe représentatif de cette collectivité." Cette disposition exclut l'existence de listes électorales séparées ou l'élection de représentants par les seuls électeurs appartenant à leur groupe ethnique (et elle devra donc être amendée si la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en vient à être adoptée telle quelle). Selon la lettre de cette disposition législative, le système électoral se contente de mettre en oeuvre des stratégies directes et explicites de protection des minorités en ménageant des quotas au niveau des candidatures. Tous les partis proposant des candidats étant tenus de déposer des listes mixtes de candidats, le système constitue une invitation expresse à forger des coalitions interethniques. Cela étant, en l'absence de disposition claire sur l'ordre d'inscription des candidats sur les listes, la nécessité d'y inclure des représentants des minorités au prorata de leur poids démographique ne garantit pas leur élection aux conseils locaux et régionaux ni un résultat proportionnel.

21. Enfin, on notera que la loi ne dit pas clairement comment concilier le principe de proportionnalité inscrit dans l'article 9 et l'établissement de "parts proportionnelles" qui en découle avec celui de la liberté de choix des électeurs énoncé à l'article 10. L'article 23, qui fixe les modalités de l'élection des membres des organes représentatifs, mentionne une "méthode électorale proportionnelle", mais elle ne semble pas se rapporter à la répartition de la circonscription en une majorité et des minorités. Si un électeur ou une électrice déclare qu'il ou elle appartient à une certaine minorité et que, de ce fait, son suffrage soit pris en considération pour fixer la "part proportionnelle", cela veut-il dire qu'il ou elle ne peut voter que pour un candidat appartenant à la même minorité ? Et si plusieurs membres d'une minorité donnée ne souhaitent pas le faire, puisque le vote est secret, comment cela pourrait-il influencer sur la "part " de cette minorité ?

22. La question n'est pas non plus suffisamment éclaircie par l'article 21 du projet de loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie.

## B Procédures de mise en oeuvre du principe de proportionnalité

### *i) Composition des listes de candidats*

23. On reproche parfois au mode de scrutin par représentation proportionnelle, d'une façon générale, de pousser à la création de partis nationaux ou ethniques. L'article 61 de la loi semble vouloir compenser cet effet, au moins dans une certaine mesure, en disposant que, "(a)ux élections ordinaires de 2001, ceux qui proposeront des listes s'emploieront, au moment de les établir, à reconnaître le principe de la représentation adéquate de la population minoritaire, en tenant compte de la situation locale."

24. Cette disposition n'en laisse pas moins à désirer, ce pour deux raisons. En premier lieu, elle n'oblige pas les partis à composer les listes dans un ordre tel que les candidats des minorités ait une chance raisonnable d'être élus dans le cadre du système de listes bloquées prévu par la loi. Le paragraphe 3 de l'article 11 mentionne uniquement l'obligation de respecter le principe de l'égalité entre les sexes; il est muet sur la proportionnalité ethnique. Les partis qui pourraient s'engager sérieusement à déposer de telles listes proportionnelles eux-mêmes ne pourraient pas garantir la moindre proportionnalité au niveau des résultats, car la composition globale du conseil est la résultante de la victoire remportée par les candidats de différentes listes de parti (et non de différentes listes ethniques).

25. En second lieu, l'article 61 de la loi, qui est l'une des dispositions transitoires et finales, ne s'applique qu'aux élections ordinaires de 2001 et semble donc ne plus présenter le moindre intérêt, à moins que l'article ne soit modifié pour se rapporter aux élections à venir. Il ne prévoit aucune sanction au cas où la liste de candidats proposée ne refléterait pas "adéquatement" la représentation adéquate qui y est mentionnée (pour des chiffres assez alarmants concernant la représentation des minorités sur les listes de candidats, voir le Rapport final du BIDDH, p. 17). De plus, l'article 61 prévoit, d'une façon plutôt vague, de nouvelles élections au cas où les élections tenues n'aboutiraient pas à une représentation proportionnelle des minorités nationales. On revient un peu plus loin à ce système de nouvelles élections ("élections complémentaires").

26. À un niveau plus général, la question du mode de scrutin de liste (bloquée ou non) a été largement débattue dans tous les pays adoptant de nouvelles lois électorales. Des arguments sont présentés en faveur de chacun des membres de l'alternative, sans qu'aucun n'excède les limites imposées par les normes démocratiques. La loi électorale croate a adopté le mode de scrutin qui consiste à voter pour le chef du parti et n'autorise pas le vote préférentiel dans les limites de la liste. Ce mode de scrutin renforce indubitablement les différents partis, et en particulier leurs chefs, qui arrêtent en dernier ressort l'ordre de présentation des candidats sur une liste. Or, cet ordre détermine l'identité de ceux qui sont élus; l'électorat exerce une influence moindre sur la composition personnelle de tel ou tel organe représentatif. Cependant, pour les raisons susmentionnées, ce mode de scrutin présente l'inconvénient de pouvoir mettre à mal le principe de la représentation proportionnelle des minorités. D'un autre côté, il permet d'éviter les difficultés éventuellement créées entre les candidats inscrits sur une même liste par les campagnes intérieures telles que celles fondées sur des thèmes liés à la nationalité. Il convient d'insister sur la nécessité de promouvoir l'adoption de solutions juridiques qui soient moins susceptibles de provoquer des conflits. Même si la possibilité de voter pour un candidat donné apparaît constituer une meilleure garantie des droits des minorités, les choses ne se passent pas toujours ainsi. On voit que la solution adoptée pourrait être la meilleure dans la situation que traverse actuellement la Croatie.

*ii) Le système des élections complémentaires*

27. La loi a un grave défaut : elle prévoit bien, en son article 9, que les règlements des autorités locales et régionales fixent le nombre de sièges à attribuer aux "citoyens croates membres de communautés ou minorités ethniques et nationales, conformément à la proportion de leurs membres dans la population totale de la collectivité", mais les dispositions régissant la façon d'obtenir une telle composition pour les organes concernés brillent par leur absence. Comme on l'a déjà dit, l'article 61 prévoit des élections complémentaires lorsque les élections tenues n'ont pas permis d'obtenir une représentation proportionnelle des minorités nationales. Mais il n'est pas précisé comment ces élections complémentaires doivent être organisées et qui pourra y prendre part; uniquement les minorités qui sont sous-représentées ?

28. On ne sait pas non plus comment les résultats de ces élections complémentaires doivent être combinés à ceux des élections initiales. Les candidats élus dont le nom figurait en queue de liste et qui n'appartiennent pas à la minorité nationale concernée devront-ils démissionner pour céder la place à des candidats inscrits sur la même liste qui appartiennent à la minorité nationale concernée et qui ont été élus lors des élections complémentaires ? Ce serait infliger un camouflet aux premiers, qui ont reçu des électeurs mandat de les représenter, et créer une circonstance justifiant qu'un mandat prenne fin avant la date prévue pour son expiration qui ne figure pas parmi les causes énumérées à l'article 7. D'un autre côté, une augmentation ponctuelle du

nombre de membres de l'organe élu pour attribuer des sièges aux membres élus à l'issue de ces élections complémentaires semblerait également faire problème et être contraire aux règlements pertinents qui fixent le nombre de membres des organes représentatifs (voir également le Rapport final du BIDDH, p. 6).

29. Les législations d'autres États offrent deux solutions pour régler un problème de ce genre. La première resterait conforme à la logique du système croate d'élections locales et régionales en appliquant le modèle mauricien d'attribution des "sièges aux meilleurs perdants". Ainsi, si le résultat de l'élection ne correspond pas aux quotas fixés, les gagnants en queue de liste selon le système d'Hondt seraient remplacés par les candidats des minorités les mieux placés inscrits sur les mêmes listes. La seconde solution consisterait à adopter le mode de scrutin majoritaire plurinominal avec listes de parti ouvertes (et, éventuellement, à plusieurs tours), dans lequel les électeurs voteraient pour des candidats individuels sur les listes et les sièges seraient attribués aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix compte tenu du pourcentage de sièges convenu entre les différents groupes (modèle libanais). On pourrait imaginer d'autres solutions encore, comme celle consistant à appliquer aux élections régionales et locales le système de la double représentation régissant les élections au niveau de l'État, que prévoit le projet de loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie; en tout état de cause, il est indispensable d'insérer dans la présente loi des dispositions précises en la matière.

*iii) Utilisation du recensement de 2001 pour fixer les quotas en faveur des minorités*

30. La loi dispose également (article 61, paragraphe 2) que les élections complémentaires dont il a été question plus haut devront se tenir dans les 90 jours qui suivront la publication des résultats du recensement de 2001, de façon que l'on puisse remédier à toute sous-représentation des minorités. On ne sait pas si de telles élections complémentaires seront jamais organisées si les résultats du recensement sont publiés. En outre, la méthode de détermination de l'effectif des différents groupes est très controversée, par exemple en ce qui concerne la situation des réfugiés, des personnes déplacées et des citoyens croates vivant à l'étranger, tandis que beaucoup de personnes appartenant à une minorité peuvent avoir des difficultés à s'identifier en tant que telles dans un recensement, en particulier les Rom, qui craignent de faire l'objet d'une discrimination ou de menaces (voir le Rapport final du BIDDH, pp. 6 et 7, et l'Avis du Comité consultatif, § 20). De plus, la question du questionnaire de recensement concernant l'appartenance ethnique, conformément au principe selon lequel nul ne peut être contraint de déclarer appartenir (ou ne pas appartenir) à une minorité quelle qu'elle soit était une question facultative (voir le Rapport final du BIDDH, p. 7.). Il s'ensuit que les quotas proportionnels ne tiendront compte que des chiffres correspondant aux personnes ayant déclaré appartenir à l'une des minorités en question.

31. Enfin, la composition de la population et, partant, le poids démographique des différents groupes, pourra évoluer. Il n'est pas précisé à quelles occasions et selon quelles modalités il sera tenu compte de tels changements numériques dans la répartition des sièges.

### **III Dispositions particulières ayant des conséquences importantes pour les minorités nationales**

#### Article 11

32. Cette disposition ne précise pas s'il existe une règle imposant un nombre minimal de signatures pour l'enregistrement d'un parti politique, alors que l'article 12 l'impose pour la présentation d'une liste indépendante de candidats.

33. Aucune disposition particulière ne régit la présentation de listes de candidats aux élections par des minorités. On voit ici se reposer la question de savoir comment mettre en oeuvre le principe de proportionnalité énoncé à l'article 9. Les minorités doivent-elles fonder un parti politique distinct ou présenter en tant que groupe d'électeurs une liste indépendante pour garantir qu'elles auront autant de candidats élus qu'il y a proportionnellement de sièges à leur attribuer ?

34. Aucune sanction ne semble avoir été prévue au cas où l'obligation visée au troisième paragraphe de tenir compte du principe de la parité des sexes dans la composition des listes de candidats ne serait pas respectée. En fait, pendant les élections locales de 2001, il est arrivé plusieurs fois que la règle de la parité ne soit pas appliquée (projet de rapport du CPLRE, p. 12; Rapport final du BIDDH, p. 18).

#### Article 12

35. L'article 12 ne comporte aucune disposition, identique à celle de l'article 11, stipulant que ceux qui déposent une liste indépendante sont tenus de respecter le principe de la parité. Cette différence ne semble pas justifiée.

36. La règle imposant un nombre minimal de signatures s'applique-t-elle également aux minorités qui souhaitent déposer une liste indépendante, même si l'effectif total de la minorité concernée résidant dans la collectivité et disposant du droit de vote est inférieur au nombre de signatures exigé ?

#### Article 14

37. Le délai de 12 jours fixé au premier paragraphe de l'article pour faire parvenir les listes de candidats proposées à la commission électorale compétente semble plutôt court au vu, notamment, de la règle imposée à l'article 15 selon laquelle les listes doivent contenir le même nombre de candidats que celui des membres de l'organe représentatif à élire.

38. Le texte de la deuxième phrase du deuxième paragraphe semble partir du principe que les électeurs ne peuvent déposer qu'une seule liste indépendante de candidats car s'ils en déposent davantage, le nom réglementaire perd toute signification propre. Or, rien dans le texte des articles 11 et 12 ne donne à penser que les électeurs ne peuvent pas déposer plusieurs listes, dès l'instant que l'obligation du minimum de signatures est respectée pour chaque liste. Ce point doit être éclairci.

### Article 15

39. La règle selon laquelle l'appartenance ethnique des candidats doit être indiquée ne semble devoir concourir à la réalisation d'un but légitime que si cette règle se rapporte d'une manière ou d'une autre au principe de proportionnalité énoncé à l'article 9 (voir ci-dessus, partie I.B). Si les candidats à des sièges proportionnellement attribués à la majorité et aux minorités vivant dans la collectivité concernée sont élus sur la base de listes séparées, il ne semble exister aucune raison d'exiger des candidats qu'ils indiquent leur appartenance ethnique s'ils ne figurent pas sur une liste présentée par une minorité spécifique. Si, en revanche, les "parts proportionnelles" sont établies en comptant les candidats appartenant à une certaine ethnie qui ont été élus, on ne voit pas bien comment il peut être garanti d'avance que la "part proportionnelle" sera obtenue, alors qu'il est naturellement impossible de modifier le résultat des élections pour appliquer le principe de proportionnalité sans organiser d'élections complémentaires (voir, toutefois, les observations faites à la fin de la section II.B.ii) ci-dessus).

40. L'arrêt de la Cour constitutionnelle selon lequel, si une liste de candidats n'est plus complète en raison d'événements autres que le décès d'un candidat, cette liste n'est plus valable, pourrait se traduire par une impossibilité d'exercer le droit de participation politique proportionnelle. Cette solution est naturellement désavantageuse pour chaque groupement politique. Mais dans le cas des minorités, elle a une dimension d'autant plus négative qu'elle peut entraîner l'élimination de toute une liste présentée par une minorité, violant ainsi de bout en bout le principe de la représentation proportionnelle défini dans l'article 9. L'imprécision de la formulation de certaines dispositions de la loi débouche donc sur des principes entachés d'une contradiction interne dans le cadre d'une même loi. Il faudra modifier la loi pour remédier à cet effet pernicieux, par exemple en permettant d'inscrire dans les listes un plus grand nombre de noms qu'il n'y a de sièges à pourvoir ou en prévoyant une procédure permettant d'ajouter éventuellement des noms à une liste de candidats, procédure qui éviterait l'élimination pure et simple de la liste.

### Article 17

41. Cette disposition ne tient pas compte de l'inclusion nominale des listes indépendantes.

### Articles 18 et 19

42. La question de l'accès aux médias n'est traitée que très brièvement (article 19). Il conviendrait de la traiter de façon plus substantielle dans le cadre soit de la présente loi, soit d'autres textes de loi. Existe-t-il une garantie d'accès aux médias nationaux et locaux ? Dans l'affirmative, cela signifie-t-il un accès aux seuls médias publics, ou aussi un accès aux médias privés ? À quels moyens d'expression se réfère la notion d'"organes locaux d'information publique" ? La garantie d'accès "sans entraves" n'est-elle pas trop absolue ? On pourrait imaginer des restrictions nécessaires de temps et de lieu, ainsi que certaines mesures indispensables pour maintenir l'ordre public et défendre les droits et intérêts d'autrui. Toutes les formes d'accès sont-elles gratuites ? Que faut-il entendre par "dans des conditions d'égalité" ? Cette égalité formelle ou cette égalité matérielle est-elle, par exemple, proportionnelle à l'effectif du parti ou de la coalition politique, ou au nombre de signatures des listes indépendantes ? Et, enfin, quelles sanctions sont prévues au cas où les règles d'accès aux médias et de couverture médiatique ne seraient pas pleinement respectées ?

## Article 21

43. La question du financement des campagnes électorales est un problème d'une importance cruciale, laquelle n'est pas toujours reconnue, en particulier dans ce qu'il est convenu d'appeler les nouvelles démocraties. Plus fondamentalement, la question est celle de savoir si l'État doit financer les partis politiques ou si ceux-ci ne doivent compter que sur leurs propres ressources. Divers arguments ont été avancés en faveur de l'une ou l'autre solution. La loi à l'examen a retenu une solution dans le cadre de laquelle l'État finance les élections. Toutefois, l'article 21, qui traite de ce problème, est libellé en des termes par trop généraux. Les partis politiques et les têtes de listes indépendantes dont au moins un candidat est élu membre d'un organe représentatif a droit à se faire rembourser les frais de campagne électorale, mais les détails sont laissés à l'appréciation du gouvernement. Cela est peu satisfaisant, car quel que soit le système retenu, celui-ci doit en tout état de cause être défini avec précision dans la loi électorale ou, éventuellement, dans la loi sur les partis politiques. L'occasion de régler cette question n'a pas été exploitée dans la présente loi, ce qui constitue une grave lacune de la loi. Le fait d'abandonner entièrement la question au gouvernement sans énoncer aucune règle précise prescrite par la loi engendre toujours la menace d'un traitement préférentiel de certains partis ou de corruption. L'histoire n'est pas avare d'exemples de phénomènes de ce genre. C'est donc là l'un des plus gros défauts de la présente loi.

44. Les questions à éclaircir sont les suivantes : les critères de fixation du montant de la subvention; les questions de savoir si le nombre de candidats élus ou le nombre de membres du parti politique est un facteur digne d'être pris en considération; si le fait qu'un parti politique a des membres qui lui versent une cotisation, ce qui n'est généralement pas le cas d'une liste indépendante, doit entrer en ligne de compte; et si l'on peut envisager de pratiquer une certaine "discrimination positive" pour aider des minorités à participer effectivement aux élections.

45. L'article est muet sur l'utilisation des subventions fournies et la communication et la vérification d'informations financières (voir, toutefois, le troisième paragraphe de l'article 6 de la Constitution).

46. L'article est également muet sur les autres sources de soutien financier et les limites à leur fixer, et sur la divulgation des sources (voir, toutefois, le troisième paragraphe de l'article 6 de la Constitution). Le financement privé des partis politiques peut désavantager les minorités nationales. Celles-ci pourraient-elles être financées par les États qui leur sont apparentés ? Qui doit contrôler les sources de financement, les montants et l'utilisation des fonds, et quelles sanctions sont prévues en cas d'utilisation abusive ?

## Article 26

47. Comme la Commission électorale de l'État est également chargée de superviser l'activité des commissions électorales régionales et locales, sa composition est aussi importante pour l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités régionales et locales. Le paragraphe 4 prévoit une composition élargie de la Commission électorale d'État de façon que puissent y être représentés les partis politiques, mais non les minorités dont les électeurs ne sont pas membres d'un parti politique (non plus que les autres électeurs qui appuient des listes indépendantes). Qui plus est, une majorité qualifiée devrait être exigée pour les décisions des commissions électorales, ce qui permettrait d'éviter que la majorité politique impose trop facilement ses vues.

### Article 27

48. Il en va *a fortiori* de même pour la composition des commissions électorales régionales et locales : l'article ne traite pas de la représentation des minorités dont les électeurs ne sont pas membres d'un parti politique (non plus que des autres électeurs qui appuient des listes indépendantes). Étant donné que les commissions électorales proclament les résultats du scrutin dans les différentes collectivités (articles 46 à 49), la représentation dans ces commissions contribue à garantir l'égalité de la représentation politique.

49. La disposition selon laquelle les personnes présidant les commissions électorales d'une collectivité doivent être des juristes diplômés est digne d'éloge et pourrait être étendue à leurs adjoints (voir article 32, paragraphe 4, qui énonce une règle analogue s'appliquant aussi bien au président d'une commission électorale de bureau de vote - comité électoral - qu'à son adjoint). En outre, il devrait être expressément stipulé que les présidents des commissions électorales et leurs adjoints sont indépendants et impartiaux.

### Articles 28 à 32

50. Étant donné que les commissions électorales nomment les membres des comités électoraux et que la représentation des minorités dans les commissions n'est pas garantie (voir commentaires au sujet des articles 26 et 27), il n'y a également aucune garantie de représentation proportionnelle des minorités dans les comités électoraux. Comme ces comités doivent assurer la régularité et le secret du vote (article 32, premier paragraphe), décider si un électeur est autorisé à voter (article 41), se rendre au domicile des électeurs ne pouvant se déplacer jusqu'au bureau de vote (article 42, deuxième paragraphe), comptabiliser les voix (article 43, deuxième paragraphe) et proclamer les résultats du scrutin (article 44), une telle représentation proportionnelle contribue à protéger le droit de vote des minorités. La possibilité de désigner des observateurs, prévue à l'article 34, ne compense pas entièrement cette absence de représentation proportionnelle, car les fonctions et les pouvoirs des comités électoraux et des observateurs ne sont pas identiques.

### Article 34

51. Il n'est fait aucune référence particulière aux minorités nationales en tant que groupes habilités à désigner des observateurs, alors qu'elles n'entrent pas nécessairement dans la catégorie des "partis politiques et électeurs qui ont présenté des listes de candidats" ni dans celle des "associations non gouvernementales". Le droit des minorités de désigner des observateurs pour les élections où leurs membres votent et sont candidats est un moyen très efficace d'assurer l'égalité du droit de vote et leur droit à une représentation politique proportionnelle.

### Article 37

52. Le libellé du deuxième paragraphe confirme qu'il n'est possible de voter que pour une liste complète; le vote préférentiel en faveur d'un candidat qui n'est pas tête de liste n'est pas autorisé. Les conséquences pour les minorités nationales de ce système de listes bloquées ainsi que ses effets sur la réalisation de la représentation politique proportionnelle sont analysés ci-dessus (II.A et II.B).

#### Article 49

53. Parmi les précisions à annoncer, l'appartenance ethnique des candidats élus n'est pas mentionnée, ce qui cadre mal avec la règle énoncée à l'article 15 selon laquelle l'appartenance ethnique des candidats doit figurer sur les propositions de listes de candidats et montre une fois de plus que la loi ne semble pas fournir de garanties expresses d'une représentation politique proportionnelle des minorités aux niveaux régional et local. Cela conduit à douter encore plus de la conformité des articles 9 et 15 à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

#### Article 52

54. Si telle ou telle minorité ne participe pas aux élections en tant que parti politique distinct ou liste indépendante, son droit d'élever des objections devant la Cour constitutionnelle au sujet d'irrégularités survenues dans le cadre de la procédure régissant les candidatures semble insuffisamment garanti. Or, un tel droit est d'une importance cruciale pour garantir une représentation politique proportionnelle. En fait, les dispositions de cette loi relatives au droit d'agir pour ce qui est de la saisine de la Cour constitutionnelle sont d'une manière générale très restrictives.

#### Articles 53 à 56

55. Si seuls les partis et coalitions politiques ou les têtes de listes indépendantes peuvent faire opposition aux commissions électorales, la loi, là encore, ne garantit pas suffisamment la possibilité pour les minorités de faire respecter leur droit à une participation politique proportionnelle.

56. Le troisième paragraphe de l'article 56 dispose qu'un recours formé devant la Cour constitutionnelle doit être présenté par l'intermédiaire de la commission électorale compétente. Étant donné que le recours serait formé contre la décision de cette même commission électorale, cette disposition pourrait entraver le libre accès à la Cour constitutionnelle, y compris pour les représentants des minorités.

57. Le BIDDH signale toutefois qu'à l'occasion des élections locales de 2001, la procédure de recours a fonctionné normalement : les intéressés ont pu former leurs recours et ceux-ci ont été dûment instruits (Rapport final, p. 9).

#### Article 61

58. Voir les observations faites à la section II.B.ii) dans le contexte des commentaires sur la représentation proportionnelle.

59. Le troisième paragraphe de l'article 61 dispose que les règlements des collectivités régionales et locales prennent le pas sur la présente loi en ce qui concerne la participation des membres des minorités nationales aux organes représentatifs. Cette clause de priorité semble avoir un caractère trop général. Si la disposition réglementaire prévoit une telle participation sans garantir une "part proportionnelle" au sens de l'article 9, ce dernier doit prendre le pas sur elle afin de garantir le droit à une participation politique proportionnelle. Au demeurant, le lien entre les règlements et la présente loi pourrait soulever un problème constitutionnel qu'il appartiendrait à la Cour constitutionnelle de régler en dernier ressort.

## **IV Autres dispositions**

### Article 3

60. La disposition du quatrième paragraphe selon laquelle le mandat des membres des organes représentatifs prend fin le jour de l'annonce de la décision d'organiser des élections ou de dissoudre un organe représentatif peut faire qu'une période relativement longue peut s'écouler entre l'expiration du mandat des membres en exercice et la proclamation officielle des résultats des nouvelles élections, période au cours de laquelle aucun organe représentatif ne siégerait. Il faudrait envisager soit de faire en sorte que les nouvelles élections se tiennent peu de temps après que leur organisation a été demandée ou peu de temps après la dissolution de l'organe représentatif, soit d'insérer une disposition transitoire selon laquelle le mandat des membres durera jusqu'à la proclamation officielle des résultats des élections. Par ailleurs, le quatrième paragraphe donne l'impression que le gouvernement croate a toute latitude pour fixer la durée du mandat en demandant l'organisation de nouvelles élections. Il est vrai que ce point est éclairci dans l'article suivant, où l'on peut lire que "des élections ordinaires sont organisées tous les quatre ans, le troisième dimanche de mai".

### Article 5

61. Au deuxième paragraphe, la fonction de Président de la République n'est pas mentionnée parmi celles qui sont incompatibles avec la qualité de membre d'un organe représentatif. Il conviendrait d'ajouter une mention en ce sens.

### Article 7

62. Après le troisième tiret, il est fait référence à un jugement par lequel un tribunal condamne le membre à une peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée supérieure à six mois et le texte est ainsi libellé : "le jour de la prise d'effet du jugement". Si le jugement est susceptible d'appel, le mandat prend-il vraiment fin le jour de la prise d'effet du jugement ou le jour marquant la fin du délai d'appel sans qu'un appel ait été formé, ou, s'il y a eu appel, le jour du prononcé du jugement définitif ? Ce point doit être éclairci.

### Article 8

63. Cette disposition doit être reformulée de façon plus claire. Le premier paragraphe donne l'impression que chaque membre d'un organe représentatif a son propre adjoint, alors qu'il devient clair aux deux paragraphes suivants que, d'une façon générale, un seul et même candidat non élu pourra remplacer le premier membre d'un groupe de plusieurs membres qui est suspendu ou dont le mandat prend fin avant la date prévue pour cela. On pourrait aussi envisager de placer le deuxième et le troisième paragraphes au début et d'ajouter un paragraphe concernant le remplacement des membres qui n'ont pas été élus sur une liste présentée par un parti ou une coalition.

64. Quoi qu'il en soit, ces dispositions doivent être modifiées afin de préciser que le candidat qui remplace un autre candidat dont le mandat a été suspendu ou a pris fin est le premier candidat non élu sur la liste et que le parti ne peut pas choisir librement ce remplaçant sur la liste. Dans le cas contraire, l'ordre de présentation des candidats sur la liste perdrait tout son sens, puisqu'il serait possible pour un parti, en cas de démission du candidat se trouvant en tête de liste, de le remplacer par une personne de trouvant en queue de liste.

## Article 50

65. La question importante du financement des élections (article 50) n'est abordée que très brièvement. Elle devrait être traitée plus en détail dans le cadre soit de la présente loi, soit d'autres textes législatifs.

## **V Remarques générales**

66. Il ne semble pas que la présente loi se soit fixé comme objectif de traiter toutes les questions se rapportant aux élections locales. La Commission juge donc acceptable qu'elle n'aborde pas des questions qui peuvent l'être dans le cadre d'autres lois, telles que l'inscription des électeurs sur les listes électorales ou les sanctions à imposer pour non-respect de la loi. Toutefois, il serait souhaitable de faire expressément référence à ces lois dans les parties pertinentes de la présente loi. Il conviendrait également de faire en sorte que les concepts auxquels renvoie un certain nombre de lois ne perdent pas toute cohérence pour la simple raison que les lois en question ont été adoptées à des époques différentes et dans des circonstances politiques et juridiques très différentes.

67. En outre, la date à laquelle la présente loi est entrée en vigueur, très proche du jour des élections, a fait naître bien des doutes pour ce qui est de garantir les droits électoraux, en particulier ceux des personnes appartenant à des nationalités différentes. La question de la *vacatio legis* appropriée est l'un des principes de base d'un État de droit. Son importance a été soulignée tant par les spécialistes que par la jurisprudence. On notera qu'une loi électorale est une loi relevant d'une catégorie particulière en ce qu'elle requiert une *vacatio legis* plus longue en raison de la nature même des procédures électorales. Un délai trop bref entre la date d'entrée en vigueur de la loi et la date du scrutin ne garantit pas suffisamment la régularité de la préparation et de la tenue des élections. Cela est d'autant plus important que la situation en matière de nationalité est complexe en Croatie, que la loi sur la citoyenneté soulève des problèmes non réglés et que l'on ne sait pas bien quelles catégories de personnes peuvent prendre part aux élections et dans quelles conditions. Pareil contexte appelle donc des préparatifs minutieux, lesquels demandent avant tout beaucoup de temps. À procéder autrement, on risquerait d'ouvrir la voie à des manipulations dont seraient victimes les groupes moins nombreux ou moins bien organisés. C'est là un aspect formel de la loi qui ne se rapporte pas à son contenu, mais qui a des effets néfastes sur la possibilité de garantir la régularité des élections (voir, par exemple, le Rapport final du BIDDH, p. 3 à 5.)

68. Enfin, on notera qu'une politique cohérente de représentation équitable des minorités nationales se doit également d'examiner la question de l'accès proportionnel aux fonctions publiques au niveau local, qui dépasse inévitablement la sphère des institutions législatives. C'est là un aspect qui ne saurait être traité dans le cadre d'une loi électorale, mais qu'il convient de garder présent à l'esprit en prévision des développements futurs de la loi.

## **Conclusions**

69. On peut conclure de l'analyse ci-dessus que la loi sur l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales est imprécise sur plusieurs points. On y relève un certain nombre d'ambiguïtés découlant de dispositions insuffisamment claires et précises, lesquelles devraient être modifiées. On signalera ici, en particulier, les points soulevés

dans les sections III et IV ci-dessus. De plus, comme la loi ne traite pas de toutes les questions en rapport avec des élections locales, les problèmes qui se posent appelleront aussi, dans certains cas, la modification d'autres lois. La représentation équitable des minorités nationales au niveau local pourrait demander en particulier que l'on modifie également la loi sur la citoyenneté.

70. On devrait également veiller à ce que les liens entre les concepts figurant dans la présente loi et dans d'autres lois qui sont déjà en vigueur mais ont été élaborées dans des circonstances politiques et juridiques très différentes ne deviennent pas incohérents, car une telle incohérence ne serait pas faite pour renforcer la garantie des droits électoraux.

71. L'absence de réglementation concernant les médias et le financement des élections sont des lacunes particulièrement graves. Il semble que, tout spécialement en ces matières, la présente loi devrait constituer un certain cadre auquel des dispositions précises devrait donner corps avant que ne se tiennent les prochaines élections. Cela doit être accompli suffisamment longtemps avant les prochaines élections pour pouvoir garantir la régularité de la préparation et de la tenue de ces dernières.

72. Il existe par ailleurs un certain nombre de graves carences qui font que le droit des minorités à la représentation politique proportionnelle aux niveaux régional et local, prévu par l'article 21 du projet de loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, ne peut s'appuyer sur des garanties processuelles et matérielles suffisantes dans la loi à l'examen. Plus particulièrement,

- l'application discriminatoire de la règle de la résidence dans le cas du droit de vote – les personnes vivant en Croatie sans être des citoyens croates ne peuvent pas voter à ces élections, tandis que les citoyens croates résidant à l'étranger peuvent le faire – ne semble pas justifiée dans le contexte des élections locales et régionales, n'est pas conforme à l'approche générale en Europe de la participation aux élections locales et régionales, et a de graves répercussions, en particulier, sur les réfugiés serbes;
- le principe de la représentation politique proportionnelle des minorités est inscrit dans la loi, mais les moyens de le mettre en pratique ne sont pas énoncés avec précision;
- le mode de scrutin proportionnel à listes bloquées a pour conséquence que les candidats appartenant à des minorités nationales ne seront élus que s'ils figurent en bonne position sur leur liste, de sorte que, même si les listes elles-mêmes reflètent bien la composition proportionnelle d'une collectivité électorale donnée, il n'y a aucune garantie que cela débouchera sur une représentation proportionnelle au niveau de l'organe local ou régional en question;
- l'article 61 de la loi, qui dispose que des élections complémentaires se tiendront dans les 90 jours suivant la publication des résultats du recensement de 2001 si la représentation proportionnelle des minorités n'a pas pu être obtenue, ne va pas plus loin dans la réglementation de ces élections complémentaires, ne prévoit aucune mesure d'exécution et n'est en tout état de cause qu'une disposition transitoire applicable uniquement aux élections locales et régionales de 2001;
- le seuil légal de 5% qu'une liste doit atteindre pour avoir un candidat élu est très élevé et pourrait empêcher des minorités nationales de se faire représenter; et, si le conseil est peu nombreux, le seuil *de facto* pourrait en fait être encore plus élevé;

- la règle qui veut que les candidats indiquent leur appartenance ethnique (article 15) ne semble pas, si on la rapproche des autres dispositions de la loi, rendre plus probable la représentation proportionnelle des minorités nationales telle qu'elle est prévue à l'article 9 et, partant, ne semble pas devoir concourir à la réalisation d'un but légitime.

73. Ces éléments ont des répercussions importantes sur les minorités. On ne peut pas dire à première vue que les restrictions qui en découlent en ce qui concerne la mise en oeuvre du principe de la représentation proportionnelle des partis ainsi que des minorités concourent à la réalisation d'un but légitime et sont proportionnées au but poursuivi, y compris dans l'optique du droit international. Il est de la plus haute importance de modifier et d'éclaircir ces éléments avant les prochaines élections, et suffisamment à l'avance pour assurer la régularité de leur préparation et de leur tenue.

74. Enfin, ces éléments montrent qu'il importe d'adopter la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie. L'adoption de ce texte – déjà retardée de plusieurs années – est indispensable pour que l'on puisse offrir un cadre explicite à la protection des minorités nationales, cadre dans lequel les dispositions de la présente loi régleront les questions de détail concernant la participation.