Strasbourg, le 16 juillet 2007 **CDL-AD(2007)030**

Avis 419 / 2007 Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

AVIS CONJOINT SUR LE PROJET DE LOI RELATIF AUX LISTES ELECTORALES EN CROATIE

par
la Commission de Venise
et
le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH)

adopté par la Commission de Venise lors de sa 71e session plénière (Venise, 1er-2 juin 2007)

sur la base des observations de

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

Le présent document ne sera pas distribué à la réunion. Veuillez apporter cet exemplaire.
www.venice.coe.int

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION **3**

II. RESUME **3**

III. CONTEXTE **5**

A. SYSTÈME ACTUEL D'ENREGISTREMENT DES ÉLECTEURS 5
B. MODALITÉS DE VOTE 6
1. Elections présidentielles et législatives 6
2. Elections législatives 7
3. Elections locales 7
C. MODALITÉS DE VOTE ET SYSTÈME D'ENREGISTREMENT 8
1. Elections présidentielles et législatives 8
D. ENREGISTREMENT DES ÉLECTEURS ET DES HABITANTS 9

IV. ANALYSE ET COMMENTAIRES **10**

A. OBJECTIFS 10
B. DISPOSITIONS PRINCIPALES 11
1. Inscription des électeurs sur les listes, correction et radiation 11
2. Informations sur l'appartenance ethnique 11
3. Vote à l'étranger 12
4. Autres enregistrements temporaires 14
5. Circonstances particulières 14
6. Protection des données à caractère personnel 14

VI. RECOMMANDATIONS **15**

I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre de leur coopération sur la réforme de la législation électorale, les autorités de Croatie ont demandé à l'OSCE/BIDDH et à la Commission de Venise de donner un avis sur la loi sur les listes électorales (Doc. CDL(2007)049rev).

2. Le Bureau central de l'administration d'Etat a élaboré un projet de loi sur les listes électorales (ci-après "projet de loi"), que le Gouvernement de Croatie a soumis pour examen au Parlement (Sabor). Bien que le projet de loi ne modifie pas fondamentalement la méthode d'enregistrement des électeurs, il conduirait à des changements administratifs et procéduraux importants qui pourraient en fin de compte avoir une incidence sur les droits des électeurs.

3. Une table ronde sur la législation et les procédures électorales, organisée en 2004 par la mission de l'OSCE, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a aussi permis de dégager un consensus selon lequel une nouvelle loi est nécessaire pour régler les questions liées à l'enregistrement des électeurs. En 2005, le Président de la Commission électorale d'Etat d'alors a aussi demandé une modification de la loi sur les listes électorales[1].

4. L'OSCE/BIDDH, la Commission de Venise et l'Union européenne ont participé en décembre 2006 à un atelier, parrainé par la Mission de l'OSCE à Zagreb et le Bureau central de l'administration d'Etat, avec la participation active de la société civile, pour examiner une version précédente du projet de loi. Les participants ont poursuivi leurs consultations au sujet du texte, notamment un second projet diffusé fin décembre, et le projet final, soumis au Parlement en janvier 2007. Ce dernier marque une amélioration notable, car il élimine beaucoup d'ambiguïtés et d'incohérences des versions précédentes[2].

5. Le présent avis commun OSCE/BIDDH - Commission de Venise s'appuie sur le rapport du 30 mars 2007, établi par M. Daniel Finn, expert externe du BIDDH[3], et sur les observations rédigées par M. Hjörfur Torfason[4], membre de la Commission (au titre de l'Islande).

6. La Commission a examiné le projet de loi lors de sa 71 session plénière (Venise, 1er-2 juin 2007) et a demandé au Secrétariat de la Commission et du BIDDH de parachever l'avis commun afin de le transmettre aux autorités de Croatie.

II. RESUME

7. Le projet de loi sur les listes électorales ne conduirait pas à changer de fond en comble la méthodologie de la tenue des listes électorales, qui se fait au niveau des collectivités locales et des villes, à partir des registres des habitants.

8. Il apporterait un certain nombre de changements à la pratique existante, que l'on peut résumer comme suit :

---

1 Lettre d'I. Crnic, Président de la Commission au Premier Ministre I. Sanader, *op. cit.*

2 Il convient pourtant de noter que malgré des différences majeures de rédaction, d'organisation et de numérotation des dispositions dans le projet final, l'exposé des motifs qui l'accompagne n'a été aucunement amendé, du moins dans la traduction (Ainsi, les numéros d'article à partir de l'article 25, ne correspondent plus aux dispositions du projet de loi).

3 République de Croatie, *Projet de loi sur les listes électorales*, Varsovie, 30 mars 2007.

4 Doc. CDL(2007)050.

1) Les procédures et techniques utilisées pour établir les listes électorales seraient clarifiées et mises à jour ;

2) L'informatisation des listes électorales qui a déjà été réalisée serait prise en considération ;

3) Toutes les données recueillies pour les listes électorales seraient conservées et traitées en faisant appel à l'informatique (pas de notices écrites, ni de fiches) ;

4) Le recours aux "certificats de vote" des collectivités locales par les électeurs qui se trouvent hors du lieu de leur domicile le jour d'un scrutin, serait réduit par la mise en place d'un système d'enregistrement temporaire ;

5) Les intéressés auraient davantage la possibilité de confirmer leur inscription, de décider si certaines informations personnelles doivent être enregistrées et de protéger leurs données à caractère personnel ;

6) La population aurait accès en permanence aux listes électorales ;

7) Les électeurs pourraient faire enregistrer, s'ils le désirent, leur appartenance ethnique.

9. Le projet de loi applique aux opérations concernant les listes électorales les règles de protection constitutionnelle et légale des données à caractère personnel. Les numéros d'identification personnelle des électeurs ne figureront pas sur les listes électorales imprimées et les renseignements sur l'appartenance ethnique apparaîtront uniquement si le recours à ceux-ci est nécessaire pour un scrutin particulier.

10. Cependant, le fait de fonder l'enregistrement des électeurs sur d'autres registres des habitants exposent les premiers aux défauts des seconds, notamment s'agissant des migrants qui n'ont pas informé les autorités de leur nouveau lieu (ou pays) de résidence (En République de Croatie, l'effet de l'émigration a été aggravé par le nombre élevé de réfugiés qui ont quitté le pays pendant la guerre d'indépendance).

11. Un autre problème pour l'enregistrement des électeurs est le droit des ressortissants de Croatie qui vivent ou qui se rendent à l'étranger de voter lors des élections législatives et présidentielles, droit qui est mis en œuvre par le biais de scrutins organisés dans les représentations diplomatiques et consulaires et dans d'autres sites. Le projet de loi créerait un cadre plus systématique pour l'enregistrement préalable[5] des ressortissants qui résident à titre permanent ou autre ou qui sont en déplacement à l'étranger.

12. De même, le projet de loi prévoit l'enregistrement préalable des électeurs qui ont un domicile régulier en Croatie, mais qui habitent à l'étranger pour "une longue durée". (La Cour constitutionnelle a reconnu la distinction entre les électeurs qui résident temporairement à l'étranger et les autres, comme les réfugiés qui vivent à l'étranger pendant plus longtemps ; au cours des élections nationales de 2000, elle a rejeté la nécessité de certificats de vote pour ces derniers).

---

[5] La traduction anglaise du projet de loi qualifie la procédure de "*previous registration*", mais par souci de clarté et en raison de l'usage anglais, elle a été désignée en anglais dans l'avis par l'expression "*prior registration*", sauf quand le contexte indique un autre sens.

13. Des recommandations sont faites dans la partie finale du présent avis afin que les informations sur le lieu du domicile des électeurs soient systématiquement corrigées de manière à ce qu'elles soient non discriminatoires ; que la coordination de l'inscription des électeurs pour le vote à l'étranger soit améliorée ; que soit mises en place des modalités de vote pour les électeurs absents et les membres des minorités ; et que des règles supplémentaires régissent l'utilisation et la publication des informations sur les listes électorales.

III. CONTEXTE

A. SYSTEME ACTUEL D'ENREGISTREMENT DES ELECTEURS

14. En République de Croatie, l'enregistrement des électeurs est "passif" et ne requiert pas d'intervention individuelle. C'est une responsabilité administrative qui incombe à l'Etat et qui est réalisée sur la base des informations à caractère individuel collectées par les services de l'Etat à la faveur de leur travail.

15. Une loi de 1992 sur les listes électorales a confié au ministère de la Justice et à l'administration le contrôle de l'enregistrement des électeurs et de la compilation des listes électorales[6]. En raison de la récente réorganisation gouvernementale, cette responsabilité incombe désormais au Bureau central de l'administration d'Etat[7].

16. Conformément à la loi actuelle, les municipalités, qui sont désormais soumises aux directives et au contrôle du Bureau central de l'administration d'Etat, sont les premières responsables de la tenue des listes électorales[8] (cette tâche est confiée à la municipalité de Zagreb[9] en ce qui concerne les électeurs qui ne résident par en Croatie). S'agissant des électeurs qui résident temporairement à l'étranger ou qui y habitent, elles relèvent des missions et diplomatiques, consulaires et des représentations étrangères[10].

17. L'inscription des électeurs sur les listes est fondée actuellement sur des "informations provenant des registres d'état civil relatif à la citoyenneté et au lieu du domicile, d'autres documents publics ou d'autres éléments de preuve crédibles."[11] Les principales sources d'informations de cette nature sont les registres municipaux et les commissariats, qui tiennent les registres de citoyenneté, d'identité personnelle et du domicile, mais elles comprennent aussi d'autres instances comme les tribunaux de ville (par exemple en matière de déclaration d'incompétence)[12].

---

6 Loi sur les listes électorales, article 34.

7 La proposition de transférer la responsabilité de contrôler les fonctions liées aux listes électorales à la Commission électorale centrale n'a pas été reprise dans la loi sur la Commission électorale centrale, récemment publiée, *op. cit.*

8 *Ibid., a*rticles 4 (1), 7 et 11.

9 *Ibid.*, article 4 (2).

10 *Ibid., a*rticle 4 (3)

11 *Ibid.*, article 15

12 *Ibid.*, *a*rticle 16.

18. Les citoyens peuvent demander à tout moment d'être inscrits sur la liste électorale du lieu de leur domicile[13]. De plus, une fois que des élections sont annoncées, les autorités doivent tenir à disposition les listes électorales pour que la population puisse les consulter. La période d'inspection, qui commence au plus tard trois jours après l'annonce des élections, se termine quatorze jours avant la date du scrutin[14]. Pendant ce délai, les citoyens peuvent demander que les rôles soient corrigés[15].

19. Les municipalités doivent former des commissions pour examiner les plaintes sur les listes électorales. Ces commissions se composent de trois membres, dont le président et le vice-président, qui sont membres du conseil municipal. Un citoyen peut faire recours contre la décision de la commission devant le tribunal de ville. Après que la plainte et le recours ont été tranchés, la commission est responsable de l'établissement de la liste définitive[16].

B. MODALITES DE VOTE

20. Le système d'enregistrement des électeurs est rendu plus complexe par les disparités de modalités de vote selon le type d'élections et même pour un même scrutin :

1. Elections présidentielles et législatives

21. En vertu de la Constitution croate, le Gouvernement "organise le scrutin pour les citoyens de la Croatie qui sont à l'étranger au moment des élections, de manière à ce qu'ils puissent voter dans les pays où ils se trouvent ou d'une autre manière déterminée par la loi"[17].

22. Outre les motifs ordinaires pour être ressortissants, la citoyenneté de la République de Croatie peut être fondée sur "l'origine". L'origine croate concerne essentiellement les enfants de parents croates[18] ; mais les autres "membres du peuple croate" ont le droit d'être naturalisés[19].

23. Les personnes qui ont acquis la citoyenneté croate au titre d'une loi précédente, conservent leur statut[20]. De plus, la citoyenneté peut être accordée conformément à des conventions internationales[21].

---

13 *Ibid.,* article 13.

14 *Ibid.*, article 22.

15 *Ibid.,* article 23.

16 *Ibid.*, articles 27 à 29.

17 Constitution, article 45 (2).

18 Loi sur la citoyenneté croate, articles 3 à 5 (selon la même disposition, les enfants d'un parent croate sont considérés comme étant d'origine croate pour autant que l'enfant se soit fait enregistrer pour demander la citoyenneté).

19 Il en va notamment ainsi s'ils se considèrent eux-mêmes comme des ressortissants croates et montrent qu'ils sont attachés au système légal, aux coutumes et à la culture du pays (les autres personnes peuvent demander la naturalisation, mais elles doivent aussi avoir résidé pendant cinq ans dans le pays, maîtriser le croate et l'alphabet latin et accepter de renoncer à leur citoyenneté étrangère existante.) ; *Ibid.*, article 16.

20 *Ibid.*, article 30 (1).

21 *Ibid.*, art. 3.

2. Elections législatives

24. Il y a trois méthodes différentes de voter lors des élections législatives : [22]

a. Circonscriptions géographiques

25. Les députés du Parlement (Sabor) sont élus à la proportionnelle dans dix circonscriptions géographiques, dont le nombre d'électeurs enregistrés et résidents est censé être grosso modo équivalent[23]. Les électeurs qui y ont leur domicile peuvent participer dans ces circonscriptions au scrutin.

b. Représentation des minorités nationales

26. Huit députés de plus du Sabor sont élus comme candidats uniques (au scrutin majoritaire à un tour) par les électeurs qui revendiquent leur appartenance à une minorité nationale (ces électeurs peuvent choisir de participer plutôt aux élections régulières dans leur circonscription géographique)[24].

c. Electeurs non résidents

27. Plusieurs députés de plus sont élus au Sabor sur la base d'une autre circonscription (la onzième). Celle-ci comprend les citoyens (qualifiés parfois de "diaspora") qui ne résident pas dans le pays[25]. Ces citoyens peuvent participer par le biais du vote à l'étranger. Le nombre de députés élus de cette manière se fonde sur un quotient électoral, c'est-à-dire le nombre de fois que le nombre de votes exprimés dans cette circonscription dépasse le nombre moyen de votes nécessaires pour obtenir un mandat dans l'une des circonscriptions géographiques[26].

3. Elections locales

a. Généralités

28. Pour participer aux élections locales, les électeurs doivent voter en personne[27]. Selon la loi sur les listes électorales cependant, les électeurs doivent obtenir un "certificat de vote" pour

---

[22] Voir en général la loi sur les élections législatives, *op. cit.*

[23] Les limites de ces circonscriptions ne reflètent pas la division en régions, mais elles suivent en général les frontières administratives / territoriales.

[24] Pour l'élection des représentants spéciaux des minorités nationales, les 22 minorités reconnues par la Constitution sont réparties en six groupes, les Serbes élisant trois représentants, et les autres groupes de nationalités un chacun. Aucun seuil électoral ne doit être franchi pour être élu. *Ibid.*, article 16. (Les élections des représentants des minorités nationales sont toutes organisées dans une circonscription supplémentaire, portant le numéro 12).

[25] Loi sur les circonscriptions, *op. cit.*, article 12.

[26] Lors des élections législatives de 2003, quatre mandats ont été attribués sur la base du nombre de voix exprimées dans la circonscription n° 11. Voir Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, "*Rapport final sur les élections législatives de 2003*", *op. cit.*

[27] Loi sur les élections locales, 2005, *op. cit.*, article 39. Voir OSCE/BIDDH, "engagements existants….", *op. cit.*, 1ère partie, par. 5.5 : "Il peut être demandé de résider dans l'Etat pour exercer son droit de vote. Pour voter aux élections locales ou régionales, un délai raisonnable de résidence dans la région peut être requis". De même, selon le paragraphe 5.7, "des mécanismes fiables doivent être mis en œuvre pour permettre aux électeurs qui s'absentent temporairement de leur domicile de voter, surtout si ces personnes résident dans le pays. L'absence de résidence permanente ne devrait pas empêcher une personne remplissant par ailleurs les conditions nécessaires d'être inscrite comme électrice." (références non précisées).

transférer temporairement leur enregistrement officiel afin de leur permettre de voter en un autre lieu[28]. Rien, dans l'actuelle loi sur les listes électorales, ne semble empêcher les électeurs d'une localité d'obtenir un certificat qui leur permet de voter ailleurs.

29. Le Gouvernement avait proposé, avant les élections locales de 2005, de modifier la loi sur les élections locales afin d'imposer aux citoyens qui s'inscrivaient dans une localité donnée d'y résider effectivement pour pouvoir y voter, mais il a retiré son projet avant l'adoption d'un ensemble de modifications de ce texte. (au cours des élections, plusieurs milliers d'électeurs serbes avaient été transportés en car dans les localités de leur domicile officiel en Croatie de manière à ce qu'ils puissent y voter)[29].

b. Représentants des minorités nationales

30. Les modifications apportées en 2003 à la loi sur les élections locales[30] ont donné aux minorités nationales le droit de demander, dans certaines circonstances, la formation de conseils des minorités nationales au sein des collectivités locales où elles constituent une grande partie de la population,. Les membres de ces conseils sont élus à la faveur d'élections réservées à des candidats spéciaux et ouvertes aux électeurs membres de minorités[31]. (Dans les autres zones où, bien que ce soit possible, ces conseils ne sont pas mis en place, une représentation spéciale peut être assurée aux minorités en accordant des sièges au sein du conseil local aux candidats des minorités qui obtiennent le plus de voix lors des élections ordinaires)[32].

C. MODALITES DE VOTE ET SYSTEME D'ENREGISTREMENT

31. En raison de modalités de vote qui diffèrent pour certaines élections, les listes électorales doivent être organisées différemment en faisant appel à des procédures distinctes ; elles doivent être tenues dans des lieux différents et contenir des données qui varient. Les rapports complexes entre les modalités de vote et le système d'enregistrement sont illustrés par les exemples suivants :

1. Elections présidentielles et législatives

a. Non-résidents

32. Actuellement, selon la loi sur les listes électorales, la liste des électeurs qui ne résident pas en Croatie est tenue par la municipalité de Zagreb. Cette liste est subdivisée en parties distinctes selon le pays où habitent les électeurs[33], qui sont alors envoyées à la commission électorale intéressée du pays de résidence[34]. Lors des législatives, ces électeurs ne peuvent voter que dans la onzième circonscription spéciale destinée aux citoyens non-résidents.

---

28 Loi sur les listes électorales, articles 30-31.

29 Voir Mission de l'OSCE en Croatie, "Rapport de terrain sur les élections locales de 2005", *op. cit.*

30 Loi portant modification de la loi relative à l'élection des membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales, *op. cit.*

31 *Ibid.*, article 5 (partie VIII nouvelle de la loi sur les élections locales).

32 *Ibid.*, article 3.

33 *Ibid*., article 13.

34 *Ibid.,* article 14 (3).

b. personnes temporairement non résidentes et absentes

33. En ce qui concerne les électeurs qui résident à l'étranger ou qui s'y rendent à titre temporaire, la liste électorale est établie par les missions diplomatiques et consulaires et les représentations étrangères de la Croatie où les électeurs voteraient[35]. Les électeurs qui sont enregistrés de cette manière, sont censés être résidents du lieu où ils habitaient en Croatie avant leur départ à l'étranger[36].

34. Actuellement, les personnes temporairement non résidentes et absentes de Croatie doivent demander un "certificat de vote" à la municipalité de leur domicile en Croatie. Celles qui sont à l'étranger uniquement pour un bref laps de temps ne peuvent obtenir un certificat temporaire que pour l'élection lors de laquelle elles sont absentes.

35. Jusqu'aux législatives de 2000, les électeurs qui résidaient temporairement à l'étranger devaient demander un certificat de vote pour avoir accès aux bureaux de vote à l'étranger. L'obligation qui était faite à cette catégorie, notamment les réfugiés, de demander le certificat à cette fin, créaient des obstacles considérables à leur participation aux scrutins nationaux en dépit de leur droit constitutionnel de voter[37].

36. Au cours des élections législatives de 2000 et de 2003, la Commission électorale d'Etat a adopté des "instructions impératives" selon lesquelles les électeurs qui présentaient certains éléments de preuve (de la citoyenneté croate, d'identité personnelle et de leur résidence à l'étranger) seraient autorisés à voter dans les bureaux de vote à l'étranger sans présenter de certificat de vote[38]. Bien qu'en soi, cela paraisse souhaitable, l'exonération de l'exigence du certificat de vote semble contraire aux dispositions à la loi sur les listes électorales.

37. Ce résultat s'explique par un arrêt de la Cour constitutionnelle lors des élections de 2000[39]. En l'espèce, la Cour, saisie par un groupe de Serbes de souche qui résidaient à l'étranger, a estimé que l'exigence de certificats de vote pouvait être suspendue uniquement pour les personnes qui avaient leur résidence temporaire et non "habituelle" ou "prolongée" à l'étranger (ce qui permettait aux ressortissants qui résidaient pendant une longue durée hors de Croatie d'utiliser les bureaux de vote à l'étranger ; cependant, beaucoup de réfugiés auraient pourtant été privés des pièces nécessaires certifiant leur citoyenneté ou d'autres éléments récents attestant qu'ils pouvaient obtenir les bulletins de vote).

D. ENREGISTREMENT DES ELECTEURS ET DES HABITANTS

38. Beaucoup de pays d'Europe orientale ont connu des flux d'émigration considérables au cours de la période de transition. Il est arrivé fréquemment que ces pays aient du mal à mettre à jour leurs listes électorales en supprimant le nom de citoyens qui ne sont plus résidents. Cette situation est aggravée par la tendance de beaucoup d'émigrés de ne pas mettre à jour

---

35 Loi sur les listes électorales, article 4.

36 *Ibid*., article14 (4).

37 Voir par ex. OSCE/BIDDH, Rapport final sur les élections législatives de 2003, *op. cit.*, p. 9.

38 En 2003, ces instructions ont alors été reprises dans les "rappels" sur les procédures dans les bureaux de vote diffusées par la Commission. Celle-ci y distinguait entre les résidents permanents à l'étranger, dont le nom serait rajouté à la liste d'électeurs du lieu et ceux qui résidaient pour une certaine durée à l'étranger tout en conservant leur résidence en Croatie – qui ne recevraient qu'un bulletin. Voir *ibid.*

39 Affaire F. Stanić et al. *op. cit.*

leur enregistrement (par ex., leurs pièces d'identité, et les données concernant l'adresse de leur domicile et de leur résidence à l'étranger).

39. En fait, le respect des exigences d'enregistrement des habitants sont essentielles pour le bon fonctionnement d'un système passif d'enregistrement des électeurs. A la longue, le fait que les habitants ne mettent pas à jour leur enregistrement administratif peut être à l'origine d'importantes inexactitudes dans les listes électorales.

40. En Croatie, trois lois régissent l'enregistrement des habitants : la loi sur les résidents permanents et temporaires, sur la carte d'identité et sur les documents de voyage des ressortissants croates[40]. Aux termes de la loi sur le domicile, les habitants doivent déclarer tout changement d'adresse (article 6), tandis que les lois sur la carte d'identité (article 5) et sur les documents de voyage (article 39) prévoient que ces documents perdent toute validité si les données à caractère personnel de leur détenteur ont changé.

41. Au cours du printemps 2005, le Gouvernement a proposé des modifications de la loi sur l'enregistrement du domicile, qui auraient autorisé les services compétents à radier les personnes du registre des résidents permanents s'ils établissent qu'un résident permanent enregistré à un endroit n'habite pas en fait à l'adresse déclarée[41]. Selon les renseignements communiqués à la Mission de l'OSCE en Croatie, le Gouvernement a finalement limité sa proposition à la radiation d'électeurs des listes uniquement s'ils ont 1) soumis de fausses informations ; 2) s'ils ont leur domicile dans un autre pays ; ou 3) s'ils ont quitté définitivement la République de Croatie. Le retrait ne peut pourtant viser ceux qui ont conservé leur statut de réfugiés / rapatriés / personnes déplacées.

42. Le projet de loi reflète la volonté de se fonder dans la mesure du possible sur les données relatives à l'enregistrement officiel des habitants pour établir et mettre à jour les listes électorales. Cependant, il serait possible d'acquérir les données pertinentes par des moyens plus actifs (comme des enquêtes), afin de vérifier ou de compléter ce que les particuliers communiquent soit volontairement soi conformément à la loi.

IV. ANALYSE ET COMMENTAIRES

A. OBJECTIFS

43. Le projet de loi énonce l'objectif de la loi et comprend un exposé des motifs. Citons en les points suivants :

1) En raison des incohérences entre les dispositions de la loi sur les listes électorales en vigueur et les nouvelles procédures liées au vote, il a fallu que la Commission électorale d'Etat ou d'autres services compétents donnent des instructions spéciales ;

2) La loi sur la protection des données à caractère personnel, adoptée en 2003, a institué de nouvelles normes et procédures dans ce domaine ;

3) L'application des technologies de l'information (TIC) aux opérations liées aux listes électorales a rendu obsolètes les dispositions de l'ancienne loi qui autorisait la tenue de fichiers de cartes, et requiert des dispositions législatives plus détaillées ;

---

40 *Op. cit.*

41 Projet final de loi portant modification de la loi sur l'enregistrement du domicile, *op. cit.*

4) Le projet de loi préciserait que les autorités compétentes sont invitées à autoriser un contrôle des listes électorales entre les élections et lors de l'annonce d'élections ;

5) Il est prévu de demander aux citoyens de faire état de leur appartenance ethnique et de maintenir cet élément dans la base de données provenant de l'enregistrement des électeurs pour établir les listes en vue de l'élection considérée ;

6) Les dispositions concernant l'enregistrement des électeurs pour le vote à l'étranger devraient être revues ;

7) Il faudrait préciser les modalités d'enregistrement des électeurs en dehors de leur lieu de domicile pour les différents types d'élections, en prévoyant un enregistrement temporaire (y compris les mécanismes de vote à l'étranger) de manière à ce que les électeurs n'aient pas à demander un certificat de vote aux pouvoirs locaux pour participer ailleurs au scrutin ; et

8) Une procédure plus détaillée serait arrêtée pour radier les électeurs et pour procéder à leur enregistrement temporaire (certificats de vote).

B. DISPOSITIONS PRINCIPALES

1. Inscription des électeurs sur les listes, correction et radiation

44. En vertu du projet de loi (article 8), "l'enregistrement sur les listes électorales est réalisé à partir des données des registres relatifs à la citoyenneté, aux documents de voyage et au domicile. Le projet de loi précise les droits des citoyens de contrôler à tout moment leur enregistrement à titre d'électeur – et pas seulement avant une échéance électorale (article 13). Les citoyens auraient toujours le droit de demander qu'ils soient enregistrés, ou que la liste électorale soit complétée ou corrigée (article 13).

45. Un problème analogue est soulevé par les dispositions relatives à l'adjonction ou à la suppression d'entrées de la liste électorale dans la loi en vigueur, et la procédure prévue pour ce faire par le projet de loi. En vertu de l'article 18 de la loi actuelle, "les corrections et rajouts apportés à la liste électorale sont réalisées immédiatement après réception de renseignements à ce sujet". Cependant, la disposition correspondante du projet de loi (article 10) indique en revanche que les autorités compétentes "doivent immédiatement inscrire les entrées dans la base de données, et [effectuer] les radiations à partir des renseignements et des décisions" des autorités compétentes.

2. Informations sur l'appartenance ethnique

46. L'exposé des motifs du projet de loi souligne que les renseignements sur l'appartenance ethnique des citoyens sont enregistrés depuis plusieurs dizaines d'années. Il précise aussi qu'à la fin de 2002, ces renseignements, qui figuraient dans les registres concernant le domicile, ont été supprimés. En conséquence, les données transmises aux autorités compétentes pour les faire figurer sur les listes électorales ne font plus état de l'appartenance ethnique[42].

47. Différentes questions ont été soulevées au cours des dernières élections au sujet de l'utilisation des données relatives à l'appartenance ethnique des électeurs. On a souvent constaté que ces données étaient incomplètes ou erronées. Lors des élections législatives de 2003, des extraits distincts des listes électorales contenant le nom des électeurs appartenant à des groupes de minorités nationales reconnues ont été établis, pour permettre à ceux-ci d'élire

---

[42] Exposé des motifs relatif à l'article 9 du projet de loi.

les représentants spéciaux des minorités. (A cette occasion, certains électeurs se sont dits préoccupés par le fait qu'ils avaient été recensés sur des sous-listes et en tout état de cause, un grand nombre d'entre eux ont décidé de participer plutôt aux élections régulières). Dans l'intervalle, il est devenu possible pour tout électeur de demander un bulletin pour les élections spéciales plutôt que pour les élections régulières.

48. Le projet de loi (article 7) prévoit que les données sur l'appartenance ethnique des électeurs figurent sur les listes. Si ces renseignements n'y figurent pas encore, ils peuvent être rajoutés à la demande de l'électeur, pour autant que celui-ci fasse une déclaration en ce sens à l'autorité compétente (article 9).

49. Le projet de loi (article 29) prévoit aussi que les extraits des listes électorales ne comporteront pas le numéro d'identité personnel des citoyens, tandis que les données sur l'appartenance ethnique seront indiquées seulement pour les "élections qui sont organisées sur la base de l'appartenance ethnique".

3. Vote à l'étranger

50. Le projet de loi vise notamment à clarifier les dispositions concernant l'enregistrement pour le vote à l'étranger et à définir une nouvelle procédure pour l'enregistrement préalable en vue de la tenue du scrutin à l'étranger. La loi sur les listes électorales en vigueur prévoit déjà que les listes d'électeurs sont établies dans les centres de vote à l'étranger (article 4). Cependant, cette disposition ne dit pas clairement si l'enregistrement sur les listes électorales peut être fait avant le jour du scrutin[43].

51. Le projet de loi comprend un chapitre intitulé "Enregistrement préalable des électeurs pour le vote à l'étranger" (articles 15 à 18). Selon le projet de loi, l'enregistrement préalable en vue du vote à l'étranger pourrait se produire à tout moment jusqu'à l'expiration du délai fixé pour le dépôt des demandes d'inscription sur la liste électorale (article 16), soit 14 jours avant une élection. Le projet final précise clairement que l'enregistrement en ce sens doit être effectué auprès des bureaux concernés (article 15).

52. Cet enregistrement est qualifié de "temporaire" dans le projet de loi (article 16). Mais la lecture de ce chapitre ne permet pas bien de savoir dans quelle mesure cet enregistrement reste effectif au-delà d'une élection donnée. Un chapitre ultérieur, consacré aux listes électorales pour le vote à l'étranger, comporte cependant une disposition (à l'article 37) selon laquelle les électeurs sont inscrits sur la liste d'un bureau de vote à l'étranger à partir de leur inscription précédente auprès de la même représentation diplomatique ou consulaire".

53. Il incomberait au bureau responsable de la tenue du scrutin à l'étranger de transmettre les demandes d'enregistrement temporaire aux autorités compétentes dans les régions où sont domiciliés les électeurs qui résident temporairement à l'étranger ou qui s'y trouvent en déplacement (article 17)[44]. C'est pourquoi, les particuliers qui se sont fait enregistrer au

---

[43] L'article était applicable à un large éventail de cadres officiels, notamment "les missions diplomatiques et consulaires et les représentations étrangères de la République de Croatie". Les dispositions relatives à l'enregistrement préalable pour le vote à l'étranger, retenues dans le projet de loi, ne comprennent, à l'inverse, que "les missions diplomatiques ou consulaires de la République de Croatie", bien que leur travail dans ce domaine ne s'étende qu'à la circonscription consulaire spécifique dont les missions sont responsables (article 15). On ne sait donc pas bien si l'élimination de l'expression "représentations étrangères" qui figure dans la loi actuelle vise à empêcher le vote à l'étranger ailleurs que dans les missions diplomatiques ou consulaires ou si l'organisation de la procédure d'enregistrement des électeurs est simplement confiée à ces missions.

[44] En vertu de l'article 17 du projet, "une note sur l'enregistrement préalable figure sur la liste électorale". (Cela devrait en principe se faire dans la localité où l'électeur qui réside temporairement à l'étranger ou qui s'y trouve en déplacement viendrait normalement s'enregistrer).

préalable auprès d'une mission à l'étranger n'ont pas besoin d'obtenir de certificat de vote (article17).

54. Le nouveau système d'enregistrement préalable pour le vote à l'étranger semble plutôt satisfaisant et permettrait d'éviter que les ressortissants qui veulent voter à l'étranger n'aient à demander de certificat de vote aux collectivités locales de leur domicile. Cependant, il convient de ne pas oublier que normalement seuls ceux qui résident temporairement à l'étranger ou qui s'y trouvent en déplacement doivent demander un certificat de vote auprès des municipalités de leur domicile en Croatie.

55. Les électeurs qui ne sont pas domiciliés en Croatie sont censés être inscrits au registre central des listes électorales à Zagreb. Le système d'enregistrement de ces électeurs n'a pas été clairement défini dans la loi ; mais en tout état de cause, il ne leur est pas demandé d'obtenir de certificat de vote auprès des autorités de Zagreb. On peut déduire du projet de loi que les fonctionnaires diplomatiques et consulaires qui procèdent à l'enregistrement pour le vote à l'étranger, seraient responsables de la coordination avec les autorités de Zagreb (article 17)[45].

56. Le projet de loi (articles 36 à 38) comprend des dispositions concernant la "liste pour le vote dans les missions diplomatiques ou consulaires de la Républiques de Croatie", selon lesquelles (article 36), celles-ci établissent les listes pour le vote à l'étranger en vue des élections présidentielles et législatives, en se fondant sur "l'inscription préalable sur les listes électorales en République de Croatie."

57. Les électeurs domiciliés en Croatie qui résident temporairement à l'étranger ou qui s'y trouvent en déplacement peuvent figurer sur les listes destinées au vote à l'étranger s'ils en font personnellement la demande (article 37). Dans ce dernier cas, leur nom est inscrit sur la liste électorale pertinente s'ils ont déjà été enregistrés là ou s'ils soumettent un certificat de vote délivré par les autorités de la République de Croatie (article 33). On ne sait pourtant pas bien si ces électeurs doivent uniquement avoir été enregistrés "au préalable" dans la localité en question, ou s'ils doivent se conformer à la procédure d'enregistrement préalable dans le cadre d'une élection donnée.

58. Une autre question concerne les rapports entre ces catégories d'électeurs – ceux qui ne sont pas domiciliés en Croatie et ceux qui résident temporairement à l'étranger d'une part et ceux qui, conformément à la distinction faite par la Cour constitutionnelle (voir examen de ce point dans la partie "Contexte), qui résident temporairement à l'étranger ou qui s'y trouvent en déplacement et ceux qui séjournent "habituellement" à l'étranger ou qui y ont leur résidence pendant une longue durée (ce groupe comprend les réfugiés et ceux qui continuent d'être enregistrés comme électeurs en divers endroits en Croatie, mais qui n'y résident pas en fait).

59. Il semble que la législation devrait préciser davantage plusieurs aspects de l'enregistrement des électeurs pour le vote à l'étranger : lieu où les listes électorales pour le vote à l'étranger doivent être établies et tenues au premier chef (ville de Zagreb ou missions diplomatiques/consulaires compétentes) ; possibilité ou non de procéder à l'enregistrement préalable pour le vote à l'étranger entre des scrutins, surtout s'agissant des électeurs qui résident temporairement à l'étranger ou qui s'y trouvent en déplacement.

---

[45] Selon l'article 17.1 du projet de loi, les responsables du vote à l'étranger doivent fournir les renseignements sur les électeurs à la commune du domicile de ceux-ci, parmi lesquels le lieu de leur "inscription sur la liste électorale", ce qui dans le cas des électeurs qui résident en permanence à l'étranger serait la ville de Zagreb.

60. En tout état de cause, il serait nécessaire de prévoir une coordination centrale de cette fonction plutôt que de charger les différentes missions diplomatiques et consulaires de dresser de façon autonome des listes distinctes. Ce dernier mode de fonctionnement ferait courir le risque d'erreurs dans les listes électorales qui sont tenues en ordre aussi dispersé.

61. Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'observations sur l'enregistrement des électeurs en tant que tel, on pourrait ajouter que l'accessibilité pratique des bureaux de vote à l'étranger a beaucoup varié selon le type d'électeurs intéressés. Les ressortissants croates nombreux (qui sont pour l'essentiel des Croates de souche) de Bosnie-Herzégovine ont accès sans difficulté aux différents bureaux de vote à l'étranger, tandis que ceux qui habitent en Serbie et Monténégro (qui sont avant tout des Serbes de souche) n'y ont eu qu'un accès limité, car les sites étaient installés uniquement dans les villes où se trouvaient des missions diplomatiques ou consulaires (l'accès aux missions diplomatiques et consulaires des autres ressortissants croates de l'étranger, y compris la diaspora, est plus ou moins facile, selon le pays où ils résident)[46].

4. Autres enregistrements temporaires

62. Une autre partie du projet de loi concernant l'enregistrement temporaire sur les listes électorales pour le vote hors du lieu du domicile (articles 19 à 24) créerait un mécanisme pour ceux qui sont temporairement absents de la région où ils sont domiciliés en Croatie, mais qui se trouvent néanmoins dans le pays, de façon à leur permettre de voter dans d'autres localités, si le type de scrutin le permet (article 19). Cela rendrait superflue la demande de certificats de vote au lieu du domicile officiel ; mais l'enregistrement temporaire ailleurs ne durerait que jusqu'à l'élection considérée et l'enregistrement permanent ou fondé sur le lieu du domicile des électeurs n'en serait pas affecté.

63. En dépit de ces dispositions et de celles, analogues qui concernent le vote à l'étranger, les certificats de vote continueraient d'être en usage dans certains cas, notamment pour les électeurs qui n'obtiennent pas d'enregistrement préalable ou temporaire suffisamment tôt pour pouvoir être inscrits sur la liste électorale, ou dans d'autres situations. Selon l'article 39, ces certificats pourraient être délivrés par toute autorité compétente qui a enregistré un électeur, en particulier les missions diplomatiques et consulaires et les collectivités locales.

5. Circonstances particulières

64. Des dispositions spéciales s'appliquent toujours à l'enregistrement temporaire des électeurs des forces armées, des équipages de bâtiments, et des prisons (article 14). Dans le projet, cette disposition a été étendue aux étudiants qui résident auprès d'établissements éducatifs. Il faudrait que les fonctionnaires qui en sont chargés communiquent dans les délais les données concernant tous ces électeurs, de manière à ce que les listes puissent être dressées à temps et transmises aux commissions électorales compétentes.

65. La mise à jour éventuelle des listes pour le second tour ou pour une élection partielle n'a pas été oubliée dans le projet de loi, selon lequel les listes électorales certifiées pour une élection servent pour l'ensemble du scrutin, y compris toute élection partielle (article 28).

6. Protection des données à caractère personnel

66. Le projet de loi prévoit que le service du Bureau central de l'administration d'Etat chargé des questions générales sera responsable de la supervision de l'application de la loi (article 43). Les organes compétents (dans les comitats et à Zagreb) seraient considérés

---

[46] Voir par ex. OSCE/BIDDH, *Rapport final sur les élections législatives de 2003*, *op. cit.*.

comme dépositaires du jeu de données à caractère personnel", soumis à la réglementation relative à la protection de ces données (article 5). Les listes électorales seraient tenues de façon électronique. Au cours de l'élaboration de la loi récente sur la Commission électorale centrale de Croatie, il a été proposé de transférer à celle-ci le contrôle de la tenue des listes électorales, ainsi que cela avait été suggéré dans des avis antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (par ex. doc. CDL-AD(2006)12). Cela supposerait une réorganisation majeure du personnel et des installations de la Commission. Cependant, cette option n'a pas été retenue et le régime prévu par le projet de loi doit être considéré comme acceptable.

67. La législation et la réglementation sur la protection des données à caractère personnel s'appliqueraient au stockage des données (article 6) et aux listes communiquées aux commissions électorales compétentes (article 31). Les numéros d'identité personnels des électeurs seraient conservés dans la base de données des listes électorales (article 7), où ils pourraient servir pour coordonner les informations ; mais ils ne figureraient pas dans les extraits de liste (article 29).

68. Le projet de loi ne permet pas de savoir clairement dans quelle mesure les citoyens ou les participants à un scrutin (y compris les partis politiques qui désignent des candidats) auront accès aux listes électorales, sous quelle forme et à quelles fins. Il consacre le principe selon lequel tout citoyen peut contrôler à tout moment l'exactitude de son enregistrement (article 13). Il précise aussi que les autorités qui tiennent les listes doivent annoncer que celles-ci peuvent être contrôlées avant les élections à venir (article 12). Mais par ailleurs, les dispositions du texte, relatives à l'accès à l'information qui figure sur les listes électorales paraissent quelque peu incomplètes, comme cela a été relevé dans les observations. La question n'est pas traitée expressément à l'article 32, en ce qui concerne les données numériques sur la participation des électeurs aux scrutins.

VI. RECOMMANDATIONS

69. Il faudrait concevoir une méthode systématique et non discriminatoire de correction des registres d'électeurs pour prendre en considération les citoyens qui ont changé définitivement d'adresse ou qui ne sont plus domiciliés en Croatie. Cette méthode devrait être élaborée uniquement après des consultations de grande ampleur avec la société civile et après un débat public.

70. Certains articles du projet de loi (15 à 18 et 36 à 38) qui portent sur l'enregistrement préalable et l'inscription des électeurs pour le vote à l'étranger devraient être revus par souci de cohérence. L'étude de ces articles, dans leur traduction anglaise, fait toujours ressortir des ambiguïtés en matière d'application de leurs dispositions aux citoyens qui sont domiciliés à l'étranger, à ceux qui résident à l'étranger pendant longtemps et à ceux qui résident temporairement à l'étranger ou qui s'y trouvent en déplacement.

71. Il convient en particulier de se demander si les missions diplomatiques et consulaires chargées d'organiser le vote à l'étranger doivent tenir une liste électorale pour les ressortissants croates qui sont domiciliés dans un Etat étranger relevant de la circonscription diplomatique/consulaire, ou s'il faudrait opter pour une gestion centralisée de cette liste électorale.

72. Les articles du projet de loi relatifs au vote à l'étranger ont été développés pour tenir compte des électeurs ayant leur résidence "habituelle" ou prolongée à l'étranger (notamment les réfugiés), qui, conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, ne devraient pas être contraints de renouveler leur enregistrement pour chaque élection nationale – par exemple en demandant des certificats de vote. Les autorités devraient préciser si l'enregistrement de ces électeurs doit toujours incomber aux pouvoirs locaux ou relever d'une administration centrale.

73. Il conviendrait de préciser les dispositions légales ou, inversement, de donner au dépositaire des données à caractère personnel contenues dans les listes électorales (comme le Bureau central de l'administration d'Etat et les organes correspondant au niveau municipal) le droit exclusif d'adopter une réglementation pour traiter de façon précise les conditions de divulgation des données concernant l'enregistrement des électeurs aux particuliers et autres parties intéressées (comme les partis politiques lors des élections, et les universitaires et chercheurs à d'autres moments).

74. La modification des dispositions du projet de loi final (articles 9 et 29) pourrait être interprétée comme une volonté d'empêcher les électeurs de chercher à modifier la mention de leur appartenance ethnique ou de la supprimer entièrement ; et de permettre de faire figurer le nom des électeurs membres d'une minorité sur des extraits de listes distincts pour le jour du scrutin. Cette modification doit être revue.

75. Autrefois, les électeurs absents et les membres d'une minorité étaient parfois invités à voter uniquement dans des bureaux spécifiques, d'ordinaire dans des centres urbains. L'article 30 du projet de loi permettrait aux électeurs non résidents d'être rattachés à certains bureaux de vote. Dans la mesure du possible, les électeurs absents devraient pouvoir s'exprimer dans des lieux appropriés ; et les électeurs membres d'une minorité ne devraient en aucun cas être contraints de voter dans des bureaux spéciaux ou spécialement désignés à cet effet.