Congrès AFSP Aix 2015

ST 6
« Les réformes électorales : un nouvel angle d'approche des systèmes électoraux ? »

Luigi Gatti, CMRP, Université de Bordeaux, luigigatti7@gmail.com

MINORITES NATIONALES ET REFORMES ELECTORALES EN CROATIE : 1990-2002

« Dans une communauté multiethnique qui n'est pas une communauté de tous les citoyens, la Démocratie est impossible »[1].

Travailler sur les minorités nationales et les réformes électorales en Croatie nous donne l'occasion de méditer cette affirmation.

Il nous faut d'abord préciser le support exact de notre réflexion. Le droit croate propose une définition des minorités nationales sur laquelle nous nous appuierons. L'article 5 de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales du 19 décembre 2002 les présente en ces termes : « Les minorités nationales, au sens de la présente loi constitutionnelle, correspondent à un groupe de citoyens croates dont les membres sont traditionnellement installés sur le territoire de la république de Croatie, et qui possèdent des caractéristiques ethniques, linguistiques, culturelles et/ou religieuses différentes des autres citoyens et qui souhaitent préserver ces caractéristiques »[2]. Nous aborderons les minorités ainsi entendues uniquement dans leur liens avec les réformes électorales, et vice-versa. Le concept de réforme électoral s'avère quant à lui un peu plus complexe à définir. Certains l'entendent restrictivement, à la manière de Lijphart[3], comme une mesure modifiant le degré de proportionnalité d'un système. Cela concerne des changements significatifs de la formule électorale ou de la taille d'une circonscription, une modification du seuil ou de la taille de l'assemblée. Jacobs et Leyenaar le conçoivent extensivement, sans liste exhaustive des composantes de ce concept. Ils envisagent aussi bien les changements du processus électoral que de l'une de ses dimensions : la proportionnalité du système, la structure du scrutin, le caractère inclusif de la législation électorale, les élections en elles-mêmes ou leur organisation pratique. Ainsi, ils adoptent une définition plus englobante à laquelle nous adhérons. Pour nous, la réforme électorale concerne autant le système de « traduction des voix en sièges »[4] que les mesures d'obtention de la nationalité pour les minorités. Opter pour une définition extensive permet de n'omettre aucune des manœuvres légales ayant un impact sur la représentation politique des électeurs. Or, nous croyons que c'est bien là l'objectif de l'étude des systèmes électoraux à laquelle est dédiée cette section thématique.

Afin de permettre une analyse dans le temps imparti, nous concentrerons nos efforts sur un cadre spatial et temporel clairement délimité. L'étude et la comparaison de toutes les Républiques de l'ex-Yougoslavie serait passionnante mais bien trop ambitieuse pour aujourd'hui. C'est pourquoi l'auditoire

[1] MRĐEN Snježana. « L'illusion immobile : élections en Yougoslavie (1920-1990) », *Espaces Temps*, 49-50, 1992, p. 76
[2] Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales, 19/12/02 : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatie-loi_const-2002.htm ; consulté le 14/05/15.
[3] LIJPHART Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford : Oxford University Press, 1994
[4] PILET Jean-Benoît. « Les nouveaux souffles de l'analyse des systèmes électoraux », *RFSP*, Vol. 58, n°1, février 2008, p. 141

devra se contenter d'une monographie de la Croatie. Pour autant, l'intérêt du travail n'en est pas diminué. Nous analyserons les réformes électorales en lien avec les minorités nationales entre 1990 et 2002. Cette période s'ouvre avec la Constitution du 22 décembre 1990 de la République de Croatie bientôt indépendante, texte qui comporte les premières mesures traitant de la représentation politique des minorités nationales. Elle se clôt par la Loi constitutionnelle (nous dirions « organique » dans l'ordre juridique français) sur les minorités nationales du 19 décembre 2002 qui aborde évidement la représentation de celles-ci au Parlement, que les Croates appellent Sabor. Des sauts ponctuels hors du cadre pourront être faits, dans le seul but de présenter un processus historique fondamental à l'explication des réformes discutées ou pour une illustration supplémentaire nourrissant la richesse espérée de cette analyse. La dernière limite que nous posons concerne les minorités nationales. La Croatie en compte une vingtaine parmi lesquelles la minorité serbe. Une attention particulière lui sera portée. D'abord parce qu'en 1991 elle représente 12,3% de la population de la République[5]. Ensuite, parce que les tensions et les enjeux des réformes électorales concernant les minorités se cristallisent autour d'elle.

Une réflexion sur les réformes électorales, sur la Croatie et ses minorités nationales soulève naturellement de nombreux intérêts. Comme l'écrit Richard Katz, l'architecture d'un pays reflète les valeurs que le législateur défend ainsi que le modèle de démocratie qu'il souhaite développer. Or, le système électoral est fondamental dans cette architecture[6]. Il est « au cœur même du jeu démocratique »[7]. En étudier les réformes dans le contexte d'une démocratie émergente présente donc un intérêt majeur. Le sujet interroge nécessairement. D'autant plus que, de l'aveu de Leyenaar et Hazan, les réformes électorales ne sont pas logiques ou rationnelles parce qu'un parti politique ne devrait pas vouloir changer le système qui l'a porté au pouvoir. Mais, en période de transition, de conflit en partie ethnique et d'intégration sur la scène internationale, nous approfondirons cette idée afin de savoir ce qui motive les réformes. Dans ce domaine de la Science politique, les travaux initiaux portent principalement sur les démocraties du monde occidental. L'Europe de l'Est offre un champ d'étude encore en exploration. Dans la lignée d'autres chercheurs, nous nous demanderons si les théories adaptées aux vieilles démocraties fonctionnent sur des terrains balkaniques comme celui de la Croatie[8].

Toutes ces interrogations soulevées nous poussent vers une question générale qui guidera notre réflexion : les réformes électorales concernant les minorités nationales en Croatie entre 1990 et 2002 correspondent-elle à la vision classique des modifications du système électoral ?

Par vision classique, nous entendons les théories de l'acteur unique – les partis politiques – et de l'intérêt unique – le choix rationnel – à l'origine des réformes électorales. L'hypothèse de départ dit que non, la vision classique ne suffit pas. Pour autant, on ne peut l'écarter définitivement. Seulement, il faut la compléter avec des approches diversifiées afin d'expliquer en finesse les réformes électorales concernant les minorités nationales en Croatie entre 1990 et 2002.

Pour ce faire, nous testerons en premier lieu les observations classiques, le rôle des partis politiques, et la place de leur intérêt rationnel (I). Dans un second temps, une analyse sur les acteurs extérieurs et une approche historique viendront remettre en cause la primauté de ces théories sur les origines des réformes électorales (II).

---

[5] Recensement officiel de 1991 : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatieinfos.htm ; consulté le 15/5/15.
[6] KATZ Richard S. *Democracy and Élections*. 1997
[7] BOGDAN Vernon, BUTLER David. *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*. Cambridge : Cambridge University Press, 1983
[8] NIKOLENYI Csaba. « When Electoral Reform Fails: The Stability of Proportional Representation in Post-Communist Democracies », *West European Politics*, 34:3, pp. 607-625
PILET Jean-Benoît, DE WAELE Jean-Michel. « Electoral Reform in Romania. Toward a Majoritarian Electoral System », *European Electoral Studies*, Vol. 2 #1, 2007

Avant de nous lancer dans la démonstration, nous croyons nécessaire d'ajouter une précision quant à notre position. Nous n'avons aucunement pour objectif de discuter ce qui est bien ou mal dans l'attitude des partis politiques croates ou d'autres acteurs que nous évoquerons, dans la législation du pays ou toutes normes abordées. Nous ne cherchons pas à dire ce qui aurait dû être fait ou pas. Nous nous contentons de constater ce qui est fait, ce qui n'est pas fait et ce qui eut peut être fait, avec un regard le plus objectif possible. Nous ne prenons parti ni pour les Croates, ni pour les Serbes, ni pour d'autres.

I – Les théories classiques : des analyses simples et fonctionnelles des réformes électorales concernant les minorités en Croatie

Les théories classiques apportent une expertise tout à fait intéressante. Nous observerons que les partis politiques (A) et leurs intérêts (B) sont centraux dans l'analyse des réformes électorales. A priori ils sont même suffisants.

A – Le parti au pouvoir en Croatie : un acteur autoritaire à l'origine des réformes électorales

Richard Katz[9], entre autres, le reconnaît, durant un temps, la majorité des études sur les réformes électorales s'entendaient autour d'une idée : le Parlement est la source commune des réformes. Cette théorie provient notamment de Kenneth Benoit. Dans un article de 2004, il écrivait : « electoral laws will change when a coalition of parties exists such that each party in the coalition expects to gain more seats under an alternative electoral institution, and that also has sufficient power to effect this alternative through fiat given the rules for changing electoral laws »[10].

Un autre élément relevé par ce dernier auteur[11] pousse à croire que les partis politiques se trouvent au centre des réformes électorales. Tsebelis qualifie les institutions électorales d'institutions « redistributives »[12]. Cela signifie que le système électoral est un jeu à somme nulle. Les sièges attribués à un parti sont nécessairement perdus par un autre. Sous le règne d'une même règle, rien ne se créer, tout se recycle. De ce fait, les partis politiques se trouvent être les joueurs les plus touchés par ce système. Cette réalité justifie qu'ils postulent au rôle d'acteurs principaux des réformes. Benoit ajoute que les partis sont conscients des effets psychologiques des systèmes électoraux sur les différents acteurs, notamment les électeurs, selon les Lois de Duverger[13]. Dès lors, ils s'adaptent et tentent de changer les règles en leur faveur. Déjà, Lipson, lorsqu'il répondait à Duverger en 1964, affirmait que les partis politiques influencent le système électoral et non l'inverse. Alan Renwick en 2011[14] également. Bien qu'il nuance le propos, il conclue que le processus électoral engage presque

[9] KATZ Richard S. « Democracy as a Cause of Electoral Reform: Jurisprudence and Electoral Change in Canada », *West European Politics*, 34:3, 2011, pp. 587-606

[10] BENOIT Kenneth. « Models of Electoral System Change », *Electoral Studies*, 23, (2004), p. 363

[11] BENOIT Kenneth. « Electoral Law as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions », *Annual Review of Political Science*, 10:363, 2007, pp. 363-390

[12] TSEBELIS George. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press, 1990, p. 104

[13] En 1951, Maurice Duverger décrit la façon dont un système électoral construit le système de parti. Autrement dit, le système de parti est fait par le système électoral du fait de deux influences. La première, mécanique, veut que le système électoral détermine le nombre de parti et le nombre de sièges que chacun peut envisager obtenir. La seconde, psychologique, influence la stratégie des partis et des électeurs en fonction des conséquences prévisibles de l'influence mécanique. DUVERGER Maurice. *Les partis politiques*. 1951

[14] RENWICK Alan. « Electoral Reform in Europe Since 1945 », *West European Politics*, 34:3, 2011, pp. 456-477

toujours le personnel politique. Cela prend différents aspects mais, la plupart du temps, la majorité au Parlement impose les réformes. Les partis politiques sont les « joueurs clés »[15].

Parmi d'autres études sur l'Europe de l'Est[16], le cas croate va précisément dans le sens de ces affirmations théoriques. Au moins à deux périodes, celle de la transition et celle de l'installation de la démocratie dans la nouvelle République indépendante.

En 1989, alors que les événements laissent de plus en plus envisager une dislocation de la Fédération socialiste de Yougoslavie, le multipartisme fait son entrée dans le système politique en mutation. Les premières élections pluripartites sont prévues pour l'année 1990. Pour permettre cela il faut modifier la Constitution yougoslave de 1974 et adopter un système électoral. A ce moment, en toute logique selon la configuration politique communiste, la Ligue des Communistes croates (LCC) préside les débats. Néanmoins, elle ne se lance pas dans une réforme de fond en arguant que cela reviendra aux chambres nouvellement élues par un scrutin démocratique de les engager. Ainsi, nous voyons déjà la place octroyée aux partis politiques dans le processus de définition du système électoral et des règles l'impactant. En effet, dans les mois suivant l'élection, les représentants du peuple rédigent et votent des textes ô combien importants concernant la place des minorités nationales dans l'ordre électoral : Loi sur les organisations politiques (25/4/90), nouvelles Constitution abordant notamment la place des minorités lors des élections (22/12/90), Charte des Droits des Serbes et des autres minorités nationales (25/6/91), Loi constitutionnelle sur les droits et les libertés de la personne et sur les droits des communautés ou des minorités nationales et ethniques (4/12/91), Loi sur la nationalité (91).

La période politique suivante, 1990-1999, nous engage à croire à la prédominance des partis politiques dans les réformes électorales. Précisément, les caractéristiques mêmes du régime nous le prouvent dans le cas croate. Les citoyens portent au gouvernement la Communauté démocratique de Croatie[17] (HDZ). En partie grâce au système majoritaire choisi par la LCC en 1989, ce parti d'opposition au régime communiste bénéficie d'une large majorité de sièges dans les Assemblées[18]. Sous la direction de son leader charismatique, Franjo Tuđman, se développe un régime à tendance autoritaire selon Dragutin Lalović[19]. Rappelons ici la définition donnée par Juan Jose Linz : « Système politique au pluralisme limité, politiquement non responsable, sans idéologie élaborée et directrice mais pourvu de mentalités spécifiques, sans mobilisation politique extensive ou intensive – excepté à certaines étapes de leur développement – et dans lequel un leader ou, occasionnellement, un petit groupe exerce le pouvoir à l'intérieur de limites mal définies mais, en fait, plutôt prévisibles »[20]. Lalović précise en affirmant que la HDZ se rapproche durant cette période d'un parti hégémonique, d'après la définition de Giovanni Sartori : « les autre partis peuvent exister comme autant de seconds rôles, n'étant pas autoriser à lutter avec le parti hégémonique sur des bases antagonistes égalitaires. Non seulement, l'alternance ne peut pas se produire, mais elle ne saurait exister du fait de l'absence de toute modification de l'équilibre des pouvoirs. En outre, un tel parti reste au pouvoir, qu'il soit aimé ou non, et ne risque aucune sanction en cas de responsabilité, ne pouvant jamais être clairement

---

[15] RENWICK Alan. *Changing the Rules of Democracy: The Politics of Electoral Reform*. Cambridge : Cambridge University Press, 2010

[16] ELSTER Jon, OFFE Claus, PREUSS Ulrich K. *Institutional Design in Post-communist Societies*. Cambridge : Cambridge University Press, 1998

GEDDES Barbara. « Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America », Arend LIJPHART, Carlos H. WAISMAN (Eds). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Oxford : Westview Press, 1996, pp. 14-52

LIJPHART Arend. « Democratization and constitutional choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991 », *Journal of Theoretical Politics*, 4 (2), 1992, pp. 207-223

[17] *Hrvatska demokratska zajednica*

[18] 57,58% des sièges dans les trois assemblées : http://www.izbori.hr/arhiva/pdf/1990/1990_2_1_Sabor_Statistika_Stat_podaci.pdf ; consulté le 11/5/15.

[19] LALOVIĆ Dragutin. « Crisis of the Croatian *Second Republic* (1990-1999): Transition to Totalitarianism or to Democracy? », *Politička misao*, Vol. XXXVII, 2000, n°5, pp. 47-60

[20] LINZ Juan Jose. *Régimes totalitaires et autoritaires*. Paris : Armand Colin, 2006 [1966], p. 157

défié »[21]. A partir de ces définitions nous comprenons que seule la HDZ prend les décisions concernant le système électoral en tant qu'acteur central du jeu politique.

Le comportement politique en Croatie lors de la préparation des premières élections après l'indépendance, en 1992 et 1993, apporte l'exemple concret de l'influence primordiale des partis sur le processus électoral. L'opposition accuse la HDZ de ne pas respecter les règles procédurales et politiques liées à ce genre d'exercice. La majorité agirait sans recherche de consensus entre les partis élus et même sans débat au Sabor. La HDZ répond effectivement que la préparation d'une telle loi n'a aucunement besoin de consensus parlementaire, elle revient tout entière au parti au pouvoir. L'opposition s'offusque également que le gouvernement choisisse de ne pas organiser les élections des deux chambres du Sabor en même temps. Ce qui la gêne particulièrement c'est que la HDZ décide de ne poser les règles de la seconde élection qu'après le renouvellement de la chambre basse. Encore une fois, la majorité fait fi de ces critiques. Et dans les faits, après le scrutin de juillet-août 1992 elle renforce sa présence au Sabor avec plus de 61% des sièges de la première chambre[22] et modifie discrétionnairement la règle électorale en vue du scrutin de 1993 seulement quelques semaines avant le vote[23]. En 1995 elle réitère lors d'élections anticipées organisées à la chambre basse. Un mois avant le scrutin, la HDZ amende la loi électorale afin de s'assurer une victoire écrasante.

Ainsi, tant les positions de la majorité que les réactions de l'opposition nous prouvent que l'une et l'autre agissent et se considèrent comme les acteurs devant créer les réformes électorales. En Croatie, les partis politiques sont les « joueurs clés ».

B – Idéologie et domination du parti majoritaire au Sabor : justifications rationnelles des réformes électorales à l'intention des minorités

Autre théorie dominante durant un temps dans les études des réformes électorales, le choix rationnel. Les réformes seraient dues aux calculs stratégiques des acteurs politiques qui choisissent les règles leur permettant de maximiser leurs gains. Carles Boix écrivait en 1999 : « the ruling political parties, anticipating the (varying) effects of different electoral regimes, choose the regime that maximizes their chances of staying in power »[24]. Le pouvoir ainsi recherché peut se manifester sous différentes formes : le nombre de sièges qu'un parti peut s'assurer[25] ou l'influence sur les décisions politiques et la possibilité d'être au pouvoir[26]. Des raisons idéologiques peuvent également motiver l'action des partis, comme faire correspondre le système électoral à leur modèle de démocratie[27] ou

---

[21] SARTORI Giovanni. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. New-York : Cambridge University Press 1976

[22] Résultats des élections de 1992 selon l'Union interparlementaire : http://www.ipu.org/parline-f/reports/arc/1077_92.htm ; consulté le 15/5/15.

[23] Un autre ouvrage analyse la position du HDZ, entre 1990 et 1993, en présentant la façon dont le pouvoir est protégé par les règles électorales et comment le parti au gouvernement s'insinue dans l'ingénierie politique. VRČAN Srđan. « Izbori 90-93 izmeću demokratizacije i tehnologije vladanja » (The 90, 92 and 93 Élections in Croatia Amidst Tension Between Democratization and Power Technology), Srđan VRČAN et *al*. *Pohod na glasace* (Hunt on Voters). Split : Pul, 1995, pp. 139-202

[24] BOIX Carles. « Setting the Rules of the Game: The choice of Electoral Systems in Advence Democracies », *American Political Science Review*, Vol. 93, n°3, 1999, p. 611
Mais voir aussi : ELSTER J. et *al*. 1998
GEDDES B. 1996
LIJPHART A. 1992
BIRCH Sarah, MILLARD Francis, POPESCU Marina., WILLIAMS Kieran. *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Houndmills, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2002

[25] BENOIT K. 2004

[26] BAWN Kathleen. « The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome », *American Journal of Political Science*, Vol. 37, n°4, pp. 965-989

[27] KATZ R. S. 1997

plus restrictivement, aux valeurs qu'ils défendent[28]. Jean-Benoît Pilet et Damien Bol ajoutaient en 2011 : « parties are first and foremost strategic players wich evaluate any change in the electoral system with regard to its impact on the balance of power between and within parties »[29]. L'intérêt général peut également être évoqué par les partis afin de justifier leur action : meilleure représentation des citoyens, meilleure gouvernabilité[30], paix sociale[31]. Mais au fond, conscients de l'impact psychologique positif que cela créer sur les citoyens et donc, d'un possible vote en leur faveur, c'est dans leur intérêt politique qu'ils agissent[32].

En Croatie, que se passe-t-il ? L'intérêt des partis au pouvoir motive-t-il les réformes électorales ? La place faite aux minorités dans le système électoral corrobore-t-elle la théorie du choix rationnel ?

La pratique de la HDZ semble nous permettre de répondre par l'affirmative. Nous pensons qu'une des raisons à cela réside dans la volonté d'obtenir plus de sièges dans les assemblées. L'autre serait d'ordre idéologique. Le degré d'inclusion des minorités dans le système électoral croate sous l'égide de Franjo Tuđman durant les années 1990 correspond à ses valeurs politiques.

Commençons par quelques précisions sur celles-ci. Le parti est d'inspiration nationaliste. Il s'adresse au peuple croate entendu ethniquement. De ce fait, il se désintéresse à priori des Serbes de Croatie, de ceux qui se considèrent yougoslaves ou des autres minorités de Croatie. Son objectif est de mobiliser « son peuple »[33] autour du thème de la renaissance de la Croatie et du concept de l'intégrité des frontières « historiques et naturelles »[34]. Selon ces idées, l'établissement d'une démocratie pluraliste ne constitue pas nécessairement une fin en soi, mais plutôt un moyen pour achever l'auto-détermination croate, une quête historique. A la tête de ce parti fondé en mai 1989 se trouve Franjo Tuđman, ancien Général de Tito devenu dissident. Il se revendique à la fois de Ante Starčević, une figure d'extrême droite de la fin du XIXe siècle, de Stjepan Radić du parti paysan croate opposé à la Yougoslavie royaliste et de Andrija Hebrang, leader communiste croate[35].

Venons-en aux faits. La HDZ agit de différentes manières concernant les minorités nationales et particulièrement les Serbes. Elle prend certaines décisions favorables à leur représentation mais, qui restent sans application. Des règles de droit impactant le système électoral sont ouvertement « excluantes ». Et enfin, les règles purement électorales restent relativement défavorables à la représentation des Serbes.

La première mesure prise concernant les minorités se matérialise par la Charte des droits des Serbes et des autres minorités nationales du 25 juin 1991. Adoptée le même jour que la Déclaration sur la souveraineté et l'indépendance et alors que la rébellion armée des Serbes de Croatie s'empare d'un quart du territoire, elle vise à donner des gages à ces derniers. Ainsi, elle prévoit une organisation territoriale adaptée et pose le principe de la représentation proportionnelle dans les Assemblées des

---

[28] BOWLER Shaun, DONOVAN Todd, KARP Jeffrey. « Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-interest, Values or Ideology? », *Journal of Politics*, Vol. 68, n°2, 2006, pp. 434-446

[29] PILET Jean-Benoit, BOL Damien. « Party Preferences and Electoral Reform: How Time in Government Affects the Likelihood of Supporting Electoral Change », *West European Politics*, 34:3, 2011, p. 568

[30] DUNLEAVY Patrick, MARGETTS Helen. « Understanding the Dynamics of Electoral Reform », *International Political Science Review*, 16 (1), 1995, pp. 9-29

[31] HOROWITZ Donald L. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley : University of California Press, 1985

[32] BENOIT K. 2004

[33] *Le Monde*, 2/10/90 et *Danas*, 5/6/90

[34] En référence à la partie de Bosnie-Herzégovine où vivent des Croates.

[35] ZAKOŠEK Nenad. « Political Parties and the Party System in Croatia », *Fouding Elections in Eastern Europe. The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia. Analyses, Documents and Data*. Ivan ŠIBER (ed.). Berlin : Éditions Sigma, 1997, pp. 34-49
MRĐEN S. 1992

collectivités territoriales. Une Loi constitutionnelle de décembre 1991 la confirme. Celle-ci organise des municipalités autonomes dans les zones majoritairement serbes. Un amendement à cette loi en mai 1992 développe encore leurs droits. Seulement, ces mesures ne s'appliquent pas matériellement parce que la Croatie ne dispose pas du contrôle des territoires concernés. Même après la reconquête de 1995, le gouvernement suspend la Loi constitutionnelle relative au statut des minorités. Il invoque des raisons démographiques et matérielles : la grande majorité des Serbes à fui la région avec le mouvement des troupes croates et la zone, quasiment complètement détruite, nécessite un déminage minutieux. Ainsi, le parti au pouvoir statue en faveur des minorités mais, les décisions ne s'appliquent pas. Que ce soit par contrainte ou par choix, les conséquences législatives d'une autonomie annoncée des Serbes de Croatie sont nulles.

D'autres mesures s'appliquent aux minorités. Et celles-ci semblent clairement vouloir les exclure de l'espace légale croate donc, du droit de vote. Il s'agit principalement de la loi sur la nationalité introduite en 1991. A l'époque communiste, l'obtention des droits du citoyen est fonction de la citoyenneté de la Fédération yougoslave. Ainsi, un Serbe en Croatie, non citoyen de la République socialiste de Croatie, bénéficie tout de même de droits pleins et entiers. A partir de 1991, la règle change. Dorénavant, seule la citoyenneté de la République de Croatie offre une protection des droits complète. Or, la loi accorde restrictivement cette citoyenneté d'office. D'abord à ceux qui la possèdent au moment de l'indépendance et aux Croates ethniques. Pour les autres, ce droit reste ouvert par filiation et mariage ou par une demande de naturalisation. Mais dans ces cas, il faut justifier de cinq années de résidence ininterrompue avant la demande. De fait, de nombreux serbes ethniques résidant en Croatie depuis des années se voient dans un premier temps exclus de la citoyenneté croate, et donc du droit de vote. De plus, la guerre, les déplacements de population et les destructions qu'elle engendre compliquent grandement l'apport de la preuve de la résidence sur le territoire croate. La situation s'avère encore plus complexe pour les réfugiés serbes qui fuient en Bosnie-Herzégovine ou en Serbie et qui souhaitent revenir après le conflit[36]. Ainsi, avec la prévalence du droit du sang sur le droit du sol, les Croates ethniques vivant à l'étranger bénéficient de la citoyenneté croate alors que nombre de Serbes de Croatie sont exclus de cette appartenance légale. La conséquence électorale est importante. Les Serbes représentaient 12,3% de la population en Croatie selon le recensement de 1991, un réel poids dans les urnes. Politiquement, ils s'opposent au programme des partis croates et en particulier à la rhétorique nationaliste de la HDZ. Pendant un temps, ils restent attachés à la Yougoslavie à condition qu'elle soit acceptée par tous les peuples. Leurs intérêts pouvaient se confondre avec ceux des communistes réformées du SDPH[37]. En restreignant ainsi le droit d'accès à la citoyenneté, le parti au pouvoir jugule une partie de son opposition.

Le dernier élément apportant la preuve que la majorité module les règles électorales concernant les minorités en fonction de ses intérêts réside dans les détails du système électoral choisi. Pour les élections de la chambre basse du Sabor en 1992, il privilégie un système mixte équilibré, avec un mélange de système majoritaire uninominal par circonscriptions locales et de représentation proportionnelle dans une circonscription nationale unique. Le découpage des circonscriptions impacte directement la représentation des Serbes. Alors que l'amendement de mai 1992 à la Loi constitutionnelle de 1991 prévoit un district autonome serbe, les circonscriptions sont toujours découpées de façon à ce qu'une majorité croate y soit incluse. Ainsi, les Serbes peuvent se retrouver en importante minorité mais, ils n'ont quasiment aucune chance de faire élire un de leurs représentants du fait du système majoritaire. Autre règle en vigueur défavorable aux Serbes, le seuil de 3% dans la partie proportionnelle du système mixte. Ce seuil que la HDZ souhaite d'abord à 5% éteint de manière quasi certaine les chances des Serbes d'obtenir un représentant. En effet, leurs partis, s'ils ne s'appuient que sur l'électorat ethniquement serbe, ne peuvent espérer se partager que 12% des votes, voir seulement 5 ou 6% considérant que les autres se trouvent dans les Krajinas et ne participent pas au

[36] Entre 1995 et 1997, la Croatie a empêché environ 300 000 Serbes d'obtenir la citoyenneté, voir LALOVIĆ D. 2000
[37] *Socijaldemokratska partija Hrvatske*, Parti social-démocrate de Croatie.

scrutin. Dans ces conditions, le droit d'entrée au Sabor devient particulièrement élevé pour les candidats. Toutefois, pour obtenir des représentants, les Serbes peuvent compter sur l'article 10, paragraphe 2 de la Loi sur l'élection des représentants du Sabor du 25 avril 1992. Il dispose que les minorités comptants pour plus de 8% de la population, uniquement les Serbes *de facto*, doivent être proportionnellement représentées dans la chambre basse. Autrement dit, les Serbes devraient avoir treize députés. Mais, aucune législation précise n'encadre cela. La représentation des Serbes doit se faire selon les règles communes. Pourtant, différents procédés auraient pu être mis en œuvre. D'abord, le découpage électoral aurait pu favoriser la réunion des Serbes dans une circonscription. A défaut, une circonscription non géographique aurait pu leur être réservée. Sinon, le seuil aurait pu être abaissé pour les candidats de la minorité. Ou encore, ils auraient pu bénéficier d'une méthode de représentation proportionnelle qui leur assure un nombre de sièges en fonction d'une quantité déterminée de voix relativement au nombre d'électeurs de la minorité. Les résultats des élections de 1992 reflètent les conséquences négatives pour les Serbes de l'absence de règles plus spécifiques leur octroyant une représentation proportionnelle. Ils n'atteignent pas leur quota de députés. Dans ce cas, la Loi du 25 avril dispose[38] que des candidats doivent d'office être désignés au Sabor afin d'atteindre la proportion légale. Mais à quel prix ? Probablement au prix d'une remise en cause de leur légitimité à se présenter en tant qu'élus du peuple et d'un accroissement des tensions entre Croates et Serbes.

La règle électorale concernant les autres nombreuses minorités en Croatie met considérablement en exergue la situation des Serbes et les réticences de la HDZ à leur permettre une représentation équitable. Représentant moins de 8% de la population, différents groupes de minorités ont droit à un député chacun pour un total de cinq élus désignés par un vote dans des circonscriptions sans attache géographique[39]. Ainsi, il semble que les réformes électorales, vues au sens large, concernant la minorité serbe soient prises en fonction de l'intérêt exclusif du parti au pouvoir, corroborant l'hypothèse du choix rationnel.

Cette première argumentation semble convaincante. Les acteurs à la manœuvre ne peuvent qu'être les partis politiques. Ils sont à la fois ceux qui subissent les règles du jeu électoral et ceux qui les déterminent. Légitimement, nous considérerions comme le réalisateur des réformes le parti au pouvoir lorsque la démocratie a des penchants autoritaires. De ce fait, la théorie du choix rationnel explique l'orientation des décisions. Quel autre intérêt que celui des partis politiques s'ils sont les uniques producteurs ? Pourtant, en prenant de la hauteur, nous constatons que d'autres acteurs et une pluralité d'explications remettent en cause la vision traditionnelle.

II – Les théories renouvelées : des analyses riches et pertinentes des réformes électorales concernant les minorités nationales en Croatie

A partir de la fin des années 2000, de plus en plus de travaux sur les réformes électorales envisagent d'utiliser simultanément plusieurs approches afin de créer un meilleur cadre d'analyse. L'étude du cas croate démontre leur utilité. Nous verrons effectivement que les acteurs sont multiples, et que leurs intérêts divergent (A). De plus, l'origine des réformes s'avère plus complexe que selon la théorie du choix rationnel. La prise en considération du contexte historique, sociologique et géopolitique enrichit l'analyse (B).

[38] Article 26, paragraphe 1.

[39] Article 17, paragraphe 2 de la Loi constitutionnelle sur les droits et les libertés de la personne et sur les droits des communautés ou des minorités nationales et ethniques de la République de Croatie : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatie_loi91.htm ; consulté le 12/5/15.

A – Union européenne et Conseil de l'Europe : des acteurs extérieurs à l'origine des réformes électorales en faveur des minorités

Les partis politiques ne sont pas les seuls à décider des règles électorales concernant les minorités. En effet, la communauté internationale se pose en acteur des réformes croates avec pour objectif avoué le respect des droits des minorités selon les valeurs européennes, de la démocratie ou en référence à des textes à portée internationale.

Les intrusions étrangères débutent au moment des premiers souffles de la Croatie indépendante. La Commission Badinter reconnaît l'effondrement de la Yougoslavie et donne le droit de proclamer leur indépendance à toutes les Républiques yougoslaves. Mais, elle ajoute qu'elle reconnaît également les minorités nationales des futurs États souverains. Celles-ci doivent bénéficier d'autonomie politique, culturelle et territoriale. La Communauté européenne émet des pressions plus claires encore. Elle impose le vote d'une loi constitutionnelle afin de préciser et de consolider juridiquement les droits octroyés aux minorités dans la Charte des droits des Serbes et des autres minorités de juin 1991. Sans cela, elle ne reconnaîtra pas l'indépendance de la Croatie. En conséquence, le gouvernement adopte en décembre un texte qui assure la représentation proportionnelle des Serbes au Sabor, des Députés aux autres minorités et un statut d'autonomie particulier à certaines municipalités à majorité serbe. L'influence de l'Europe ne s'arrête pas à cette période. La première décennie et le régime de Franjo Tuđman passée, elle continue d'imposer une mise en conformité à ses valeurs. Ainsi, la nouvelle Loi constitutionnelle relative au statut des minorités de 2002 répond à certaines exigences de l'Union européenne (UE). Elle se sert des volontés d'adhésion de la Croatie pour mesurer les avancées de l'État en lien avec la protection des minorités. Les rapports du Parlement européen font le point sur leur représentation politique et émettent des recommandations qu'elle souhaite voir commuées en mesures légales. Le chapitre 23 « Droits fondamentaux et justice » des négociations permet à l'Union de faire évoluer la législation du candidat.

Cependant, l'acteur extérieur principal des réformes électorales croates est le Conseil de l'Europe, souvent par l'intermédiaire de son organe pour la démocratie par le droit, la Commission de Venise. Nous pouvons le considérer comme un acteur réel du système électoral croate concernant les minorités dans le sens où il critique, salue les progrès du législateur et se tient à disposition pour conseiller. Mais surtout, la Commission de Venise participe à la rédaction des textes, plus ou moins directement, à travers des réunions de travail entre ses rapporteurs et les Croates et via les nombreux avis qu'elle rend et rappels qu'elle fait concernant les engagements des dirigeants.

Observons-en quelques détails. La Croatie devient membre du Conseil de l'Europe en 1996. A partir de ce moment, l'organe européen scrute sa législation pour s'assurer du respect des standards internationaux[40]. Cela commence par une évaluation de la Loi constitutionnelle de 1991 et des recommandations sur les mesures spéciales suspendues concernant les Serbes. Puis chaque année, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe publie un rapport sur le respect des obligations et engagements de la Croatie. Celui de 1999 montre la force de ses requêtes. Se fondant sur les avis rédigés suites aux missions régulières des rapporteurs, elle regrette le peu de progrès observés dans le domaine électoral et la protection constitutionnelle des minorités[41]. Elle critique vivement les mesures prises par le gouvernement juste avant les élections de 1995, sans débat en séance plénière

[40] Charte de l'ONU, DUDH, Acte final de l'OSCE, Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales...

[41] Voir le point 11 : la Croatie s'était engagée en 1996 à « se conformer, bien avant les prochaines élections, aux recommandations faites par les observateurs du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales aux dernières élections, en ce qui concerne en particulier la fixation d'un nombre de sièges pour la diaspora, la représentation des minorités […] et de procéder à un recensement de la population le plus tôt possible. ». Conseil de l'Europe. *Respect des obligations et engagements de la Croatie*. 23/03/1999 : http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=8687&Language=FR ; consulté le 14/05/15.

au Sabor. Il s'agissait d'une augmentation importante du nombre de sièges réservés à la diaspora alors que la minorité serbe en perdait. Les Croates de l'étranger ayant voté à 90% au profit de la majorité en place, et les Serbes de Croatie étant dans l'opposition, le Conseil de l'Europe voit là une manœuvre politique et « une situation tout à fait exorbitante de la pratique usuelle »[42]. De plus, la loi électorale en vigueur est incompatible avec la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ratifiée par la Croatie en 1997. En réaction, elle demande l'adoption d'une réforme électorale dans les six mois, en consultation avec les minorités et des experts internationaux. L'assemblée note à l'inverse qu'il existe des mesures *de facto* en faveur de la représentation électorale des Serbes mais, aucun texte législatif ne reconnaît ces avancées. C'est pourquoi elle souhaite qu'une révision de la Loi constitutionnelle de 1991 comble ce vide juridique. Preuve de l'influence du Conseil de l'Europe sur la législation électorale croate, le rapport de l'année suivante salut les progrès du pays. Une modification de la loi concernant le vote de la diaspora a été adoptée dans le temps imparti. Néanmoins, une loi constitutionnelle intégrale sur le droit des minorités en conformité avec les recommandations de la Commission de Venise reste à rédiger. Dans cet objectif, cette dernière organise de nombreuses réunions communes avec la Croatie tout au long de l'année 2000. Les débats portent notamment sur la question du vote double et du nombre de sièges attribués aux minorités. Les projets successifs précisent les intentions croates jusqu'à ce que la réunion plénière de la Commission de Venise approuve les mesures en juillet 2001[43]. Finalement, le travail du Conseil de l'Europe et du gouvernement croate donne lieu à l'adoption d'une nouvelle Loi constitutionnelle relative au statut des minorités nationales en décembre 2002, respectant les demandes de l'acteur extérieur[44]. Même après cette étape importante, la Commission de Venise ne se retire pas du jeu électoral croate puisqu'elle manifeste sa disponibilité afin d'aider l'État à mettre en œuvre toutes les lois d'applications nécessaires à la réalisation effective des mesures envisagées dans la réforme[45].

Ces différentes observations concernant le cas de la Croatie recoupent les analyses et théories de nombreux chercheurs s'intéressant aux systèmes électoraux et à leurs réformes. Elles remettent en cause l'unicité des acteurs et des intérêts.

Dans un ouvrage collectif, Birch, Millard, Popescu et Williams[46] étudient les politiques de réformes électorales dans les PECO en 1989 et 1990. Ils concluent que l'influence étrangère, notamment à travers l'avis des experts, est importante. Une autre étude sur la Lituanie en 1992 décrivait l'influence des organisations internationales[47]. Dans cette veine, Gideon Rahat note également que les réformes sont souvent imposées aux élites est-européennes dans les années 90[48]. Alan Renwick aussi. Selon lui, dans les pays en transition et dans les nouvelles démocraties il existe de fortes chances pour qu'interviennent des acteurs extérieurs[49].

Plus théoriquement, Leyenaar et Hazan donnent les clés d'une telle réflexion lorsqu'ils s'interrogent sur les acteurs et leurs motivations à travers leurs célèbres questions « *who* » et « *why* »[50]. Ils montrent

---

[42] Commission de Venise, CDL(99)41 p. 5, *in* GARONNE Pierre. *Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral, Revue Droit public*, n°5-2001, p. 1441

[43] Commission de Venise, CDL-INF(2001)14, *Avis sur la Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités en Croatie*, 12/7/01

[44] Loi constitutionnelle relative au droit des minorités nationales du 19/12/02 : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatie-loi_const-2002.htm ; consulté le 14/05/15.

[45] Commissions de Venise, CDL-AD(2003)9, *Avis n°216/2002 sur la Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales*, 25/3/03, *in Revue de justice constitutionnelle est-européenne*, n°2, 2003, pp. 307-315

[46] BIRCH S. et *al*. 2002

[47] GELAZIS N. « Lithuanian Elections to the Seimas », unpublished paper, 1995, *in* BENNOIT K., 2004

[48] RAHAT Gideon. « The Politics of Electoral Reform: The State of Research », *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*. 21:4, 2011, pp. 523-543

[49] RENWICK A., 2011

[50] LEYENAAR Monique, HAZAN Reuven. « Reconceptualising Electoral Reform », *West European Politics*, 34:3, 2011,

que les premiers varient en fonction des réformes et que les organisations internationales en font parties. Richard Katz envisage également la pluralité des acteurs. Il en dévoile de nouveaux en observant les réformes considérées comme non majeures. Finalement, pour mieux analyser toutes les réformes ayant un impact sur les systèmes électoraux, il faut effectivement accepter que les partis politiques ne sont pas les acteurs uniques de ce jeu.

B – La contextualisation des réformes électorales : une approche déterminante pour une explication performante

En Croatie, l'histoire, la sociologie et le contexte géopolitique peuvent amplement expliquer le processus de réformes électorales. Il semblerait même improbable de vouloir comprendre le rapport des dirigeants au droit et la législation qui en découle en observant uniquement les partis politiques et leur intérêt. Ce serait pour le moins incomplet. Le pouvoir de Franjo Tuđman, la position de la HDZ à la tête de l'État et la façon de gouverner, résultent en partie de la culture politique issue de la Yougoslavie titiste. Ces points s'expliquent par un mélange de ruptures et de continuités avec le régime précédent. Et s'ajoute immanquablement à cela le contexte social et politique. Autrement dit, la présence d'une importante minorité serbe alors que les deux Républiques s'affrontent et que la Croatie s'engage sur la voie de l'indépendance.

Comment expliquer le pouvoir fort de Tuđman et de la HDZ ? Comment expliquer leur préférence pour un système électoral qui les place seul au gouvernement ? Il faut remonter quelques années en arrière. En 1974, Tito et Kardelj rédigent une nouvelle Constitution pour la Yougoslavie, la dernière. On retient qu'elle est la plus longue du monde et peut-être la plus complexe. Elle met en place un système unique en son genre à ce niveau politique, l'autogestion. Cela se traduit par une autonomie considérable octroyée aux Républiques et Provinces autonomes de la Fédération. En réalité, elle vide le pouvoir central de sa substance. Institutionnellement, cela se manifeste par une Présidence de la Fédération tournante. En clair, chaque République et Province envoie son représentant à la Présidence et chaque année, l'un d'entre eux se voit désigné Président de la Présidence de la Yougoslavie. Pour toutes décisions concernant la Fédération, les huit membres, plus Tito, doivent atteindre le consensus. Simple exercice tant que ce dernier clôt les débats. Mais après son décès tout devient plus compliqué. Les conséquences politiques et psychologiques de la Constitution de 1974, auxquels vont progressivement s'ajouter la crise économique et des changements majeurs dans les relations internationales mettent en péril l'équilibre « intra-yougoslave ». Durant la décennie 80 le blocage institutionnel et politique devient si important que la Fédération ne prend quasiment plus de décision. La Yougoslavie n'existe déjà presque plus. Alors, quand les dirigeants de la République de Croatie envisagent un système électoral pour les premières élections multipartites, ils en veulent un qui donne une majorité forte au gouvernement pour générer un pouvoir visible et réel. Donc en 1989, ils choisissent un système majoritaire uninominal. Puis, dans les années qui suivent, la HDZ cherche encore cette stabilité, elle met en œuvre les systèmes qui lui permettent de l'obtenir, deux types de système mixte en 1992 et 1995.

Les tendances autoritaires de Tuđman s'expliquent quant à elles par sa formation politique : le régime communiste de Tito dont il devient Général. Sa dissidence ne remet pas en cause la culture politique qui l'imprègne. Et cela concerne peut-être aussi toute la Croatie. Un peuple ne se départit pas d'une année sur l'autre d'une relation au politique imposée pendant quatre décennies faite d'un pouvoir fort, autonome par rapport aux volontés de la population. Alors, le contexte historique éclaire ici largement la place centrale du parti politique dans les réformes électorales.

De la même manière, la relation aux minorités, et en particulier aux Serbes, prend tout son sens avec

l'histoire et le contexte immédiat de la Croatie dans la première moitié des années 90. La Constitution de 1974, encore, créer un lien politique étonnant entre chaque République ou Province et son peuple majoritaire. Alimentée par la crise économique et la disparition de la nécessité du « vivre-ensemble », du *Brastvo i jedinstvo*[51], due à la fin de la confrontation entre les deux blocs, cela produit un terreau dans lequel pousse une rhétorique nationaliste et xénophobe. Tuđman, et bientôt la HDZ, participent de cette évolution. Le paroxysme des tensions donne lieu aux premiers affrontements avec la minorité serbe sur le territoire croate. Dans ce contexte, aggravé par la perte rapide du quart du pays, Tuđman et son parti développe une définition ethnique de la souveraineté et de la citoyenneté, suffisante pour expliquer l'absence de volonté réelle d'inclusion de la minorité serbe dans l'électorat et dans le jeu politique croate. La culture politique communiste influence également la prose de la HDZ. Il faut protéger les Croates, de Croatie et d'ailleurs. Les Serbes sont perçus comme les ennemis, presque des « ennemis objectifs »[52]. Il s'avère dès lors difficile d'envisager que leur soit donnée une place spécifique, légale, pour apaiser les tensions. Il se déroule en Croatie l'inverse de ce que Pilet et de Waele observent en Roumanie. Là-bas, les dirigeants souhaitent un système proportionnel et inclusif pour qu'un parti ne se retrouve pas en position de domination et que les différents éléments de la société pluriethnique se sentent intégrés[53].

D'autres éléments contextuels peuvent ensuite expliquer la plus ou moins grande inclusion dans le système électoral proposée à la minorité serbe. Sous la direction de la HDZ ou de son successeur au pouvoir, le SDP[54], les gouvernements prennent des mesures électorales en faveur des minorités dans l'espoir d'obtenir la reconnaissance de la Croatie par la communauté internationale puis, l'intégration à l'Union européenne. En 1991, Tuđman proclame l'indépendance de la Croatie mais, l'Europe conditionne sa reconnaissance à l'adoption d'un cadre législatif protecteur des minorités. Cette pression se concrétise par la Loi constitutionnelle sur les droits des communautés ou des minorités nationales et ethniques de décembre 1991. En suivant, les Douze de la Communauté européenne reconnaissent la Croatie le 15 janvier 1992. Au début des années 2000, la Croatie intègre le processus de stabilisation et d'association pour l'Europe du Sud-Est, antichambre de l'UE. Encore une fois, l'adoption de mesures protectrices et intégratrices des minorités participent des conditions à l'accord. Nous en déduisons que l'origine des réformes électorales peut s'expliquer autrement que par la volonté d'obtenir plus de sièges. La logique peut s'avérer un peu plus complexe. Malgré tout, nous pouvons dire qu'il s'agit encore d'une question de pouvoir pour les partis, puisque la reconnaissance de l'indépendance et l'adhésion à l'UE octroie un prestige certain sur la scène nationale à celui qui l'a obtenu. Mais dans l'ensemble, le contexte, les ruptures et continuités d'avec le régime précédent permettent de compléter l'explication des réformes électorales.

D'autres recherchent confirment ce que nous avançons. Selon Kitschelt, les lois électorales post-communistes résultent du contexte politique et dépendent du type de régime communiste dont l'État s'éloigne[55]. En Croatie, l'absence de stabilité yougoslave motive la recherche d'un système électoral qui favorisera un gouvernement stable et fort. Mais, dans un autre sens, le pouvoir fort accaparé par la Ligue des Communistes yougoslaves durant des années imprime la posture empruntée par la HDZ. Donc, l'histoire influence les réformes électorales. Surtout après une période autoritaire comme l'analysent Engelbrekt[56] dans le cas bulgare ou Elster[57]. Mais la société aussi selon Rokkan[58]

---

[51] « Fraternité et unité », le slogan de la Yougoslavie titiste destiné à unir les différents peuples qui la constitue.
[52] ARENDT Hannah. *Le système totalitaire*. 1951
[53] PILLET J.-B., DE WAELE J.-M., 2007
[54] *Socijaldemokrastka partija*, Parti social-démocrate.
[55] KITSCHELT Herbert, MANSFELDOVA Zdenka, MARKOWSKI Radoslaw, TOKA Gabor. *Post-communist Party Systems: Competition, Representation, and Interparty Cooperation*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999
[56] ENGELBREKT K. « The Grand National Assembly to Adopt a New Constitution », *RFE/RL Report on Eastern Europe*, 19 avril 1991, pp. 5-8
[57] ELSTER et al. 1998
[58] ROKKAN Stein. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo : Univesitetsforlaget, 1970

et Horowitz[59]. Ils montrent que les religions et l'existence de minorités impactent la définition du système électoral. Pilet et de Waele résument cela en invoquant le contexte, à l'intérieur duquel ils incluent l'histoire politique, la structure de la société, la présence de minorités et les influences extérieures[60]. Comme nous l'avons vu, chacun de ces éléments se retrouvent en Croatie. Gideon Rahat propose une approche qui sied bien au cas Croate, l'approche historique-comparative. Il cherche à comprendre les réformes électorales sur le temps long, comme un processus complexe dans lequel interviennent plusieurs acteurs[61]. Finalement, ces points de vue théoriques, corroborés par l'analyse des réformes électorales en Croatie, formulent une critique à la théorie du choix rationnel. Ou, perçu positivement, elles complètent cette première approche. L'intérêt seul des partis politiques n'explique pas toute la complexité d'un système et des réformes électorales. L'histoire, le contexte social et politique intérieur ainsi que le contexte géopolitique affinent la critique.

Après tous ces développements, comment répondre à notre problématique : les réformes électorales concernant les minorités nationales en Croatie entre 1990 et 2002 correspondent-elle à la vision classique des modifications du système électoral ? Non, pas tout à fait. Les analyses classiques tournées autour des partis politiques en tant qu'acteurs uniques et du choix rationnel en tant qu'explication unique aux réformes électorales sont insuffisantes.

Alors, en effet, le comportement du parti au pouvoir en Croatie et les tendances autoritaires du régime dans ses premières années laissent penser que les partis politiques sont les acteurs clés des réformes. De plus, les mesures légales concernant les Serbes ayant un impact sur leur place dans le système électoral semblent résulter de l'idéologie du parti majoritaire et d'une volonté de ce dernier de limiter l'opposition au Sabor. Les réformes électorales au sens large concernant les minorités apparaissent comme le fruit d'un choix rationnel du parti dans son intérêt. En revanche, si nous arrêtons là l'analyse, elle est réductrice. Les partis politiques agissent sur le système électoral mais, ce ne sont pas les seuls. En période de transition démocratique surtout, les influences extérieures sont légions. La législation croate révèle ainsi la marque de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Quant à elle, la théorie du choix rationnel est insuffisante. L'approche historique, la mise en perspective avec le contexte social et géopolitique séduisent et font preuves d'efficacité pour expliquer la place des partis politiques dans le système électoral et l'origine de ses réformes.

Théoriquement, que peut-on en déduire ? La combinaison d'approches constitue un plus afin de mieux expliquer une situation. L'approche historique-comparative comme cadre d'analyse global auquel s'ajoute le choix rationnel en tant qu'instrument se prête mieux que la vision classique à une analyse complète des réformes électorales[62]. Les théories utilisées pour étudier les démocraties occidentales servent à l'étude de l'Europe de l'Est à condition que nous y intégrions la complexité du contexte.

Et pour finir en faisant référence à l'idée soulevée dans l'accroche. La moindre réforme ayant un impact sur la situation des minorités dans le système électoral se doit d'être mesurée avec finesse. Surtout dans un État où le vivre-ensemble se cherche une nouvelle définition, à une période où la représentation politique est en question.

« *The right to vote means*
the right to effective representation »
Richard S. Katz[63].

[59] HOROWITZ D. L., 1985
[60] PILLET J.-B., DE WAELE J.-M., 2007
[61] RAHAT Gideon, 2011
[62] RAHAT G., 2011
[63] KATZ R. S., 2011, p. 590

Bibliographie

Articles et ouvrages :

AHMED Amel. « Reading History Forward: The Origins of Electoral System in European Democracies », *Comparative Political Studies*, 43(8/9), 2010, pp. 1059-1088

ARENDT Hannah. *Le système totalitaire*. 1951

BAWN Kathleen. « The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome », *American Journal of Political Science*, Vol. 37, n°4, pp. 965-989

BENOIT Kenneth. « Electoral Law as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions », *Annual Review of Political Science*, 10:363, 2007, pp. 363-390

BENOIT Kenneth. « Models of Electoral System Change », *Electoral Studies*, 23, (2004), p. 363

BIELASAK Jack. « The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Post-communist States », *Comparativ Politics*, janvier 2002, pp. 189-210

BIRCH Sarah, MILLARD Francis, POPESCU Marina, WILLIAMS Kieran. *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Houndmills, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2002

BOGDAN Vernon, BUTLER David. *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*. Cambridge University Press, 1983

BOIX Carles. « Setting the Rules of the Game: The choice of Electoral Systems in Advence Democracies », *American Political Science Review*, Vol. 93, n°3, 1999, p. 611

BOWLER Shaun, DONOVAN Todd, KARP Jeffrey. « Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-interest, Values or Ideology? », *Journal of Politics*, Vol. 68, n°2, 2006, pp. 434-446

BOWLER Shaun, DONOVAN Todd, BROCKINGTON David. *Electoral Reform and Minority Representation. Local Experiments with Alternative Elections*. The Ohio State University Press, 2003

CERDA-GUZMAN Carolina. « Repenser les Constitutions internationalisées », *Peut-on se passer de Constitution ?* Journée d'étude du CERCCLE-GRECCAP, Université de Bordeaux, 14/11/14, communication non publiée.

Commissions de Venise, CDL-AD(2003)9, *Avis n°216/2002 sur la Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales*, 25/3/03, *in Revue de justice constitutionnelle est-européenne*, n°2, 2003, pp. 307-315

Commission de Venise, CDL-INF(2001)15, *Avis sur les modifications du 9 novembre 2000 et du 28 mars 2001 à la Constitution croate*, 13/7/01.

Commission de Venise, CDL-INF(2001)14, *Avis sur la Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie*, 12/7/01.

Commission de Venise, CDL(2001)37, *Constitutionnal Law for the Implementation of the Constitution of the Republic of Croatia*, 12/4/01.

Commission de Venise, CDL(2001)36, *Amendments to the Constitution of Croatia*, 12/4/01.

Commission de Venise, CDL(2001)20, *Meeting of the Venice Commission Rapporteurs with the Croatian Working Group Drafting the Constitutionnal Law on the Rights of National Minorities in Croatia*, 5/3/01.

Commission de Venise, CDL(2001)15, *Amendements constitutionnels récents en Croatie. Commentaire des rapporteurs*, 28/2/01.

Commission de Venise, CDL-INF(2000)4, *Electoral Law and National Minorities*, 25/1/01.

Commission de Venise, CDL(99)SYN41, *41ème réunion plénière*, 21/12/99.

Commission de Venise, CDL-MIN(99)1rev, *Electoral Law and National Minorities. Draf Report*, 22/7/99.

Commission de Venise, CDL(99)41, p. 5, *in* GARONNE Pierre. *Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral, Revue Droit public*, n°5-2001, p. 1441

Commission de Venise, CDL-RA(97)001, *Rapport annuel d'activité pour 1997*, 7/3/98.

DUNLEAVY Patrick, MARGETTS Helen. « Understanding the Dynamics of Electoral Reform », *International Political Science Review*, 16 (1), 1995, pp. 9-29

DUVERGER Maurice. *Les partis politiques*. 1951

EHRHARD Thomas. « Le rôle des intérêts inter – et intra – partisans dans les processus de découpage électoral. Vers une déconstruction du rôle des partis politiques. *Revue internationale de politique comparée*, 2014/1, Vol. 21, pp. 65-87

ELSTER Jon, OFFE Claus, PREUSS Ulrich K. *Institutional Design in Post-communist Societies*. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.

ENGELBREKT K. « The Grand National Assembly to Adopt a New Constitution », *RFE/RL Report on Eastern Europe*, 19 avril 1991, pp. 5-8

GARRONE Pierre. « Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral », *Revue Droit public*, n°5-2001, pp. 1417-1454

GEDDES Barbara. « Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America », Arend LIJPHART, Carlos H. WAISMAN (Eds). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Oxford : Westview Press, 1996, pp. 14-52.

GELAZIS N. « Lithuanian Elections to the Seimas », unpublished paper, 1995, *in* BENNOIT K., 2004

HOROWITZ Donald L. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley : University of California Press, 1985

JACOBS Kristof, LEYENAAR Monique. « A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform », *West European Politics*, 34:3, 2011, pp. 495-513

KATZ Richard S. « Democracy as a Cause of Electoral Reform: Jurisprudence and Electoral Change in Canada », *West European Politics*, 34:3, 2011, pp. 587-606

KATZ Richard S. *Democracy and Elections*. 1997

KITSCHELT Herbert, MANSFELDOVA Zdenka, MARKOWSKI Radoslaw, TOKA Gabor. *Post-communist Party Systems: Competition, Representation, and Interparty Cooperation*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999

LALOVIĆ Dragutin. « Crisis of the Croatian *Second Republic* (1990-1999): Transition to Totalitarianism or to Democracy? », *Politička misao*, Vol. XXXVII, 2000, n°5, pp. 47-60

LEYENAAR Monique, HAZAN Reuven. « Reonceptualising Electoral Reform », *West European Politics*, 34:3, 2011, pp. 437-455

LIJPHART Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford : Oxford University Press, 1994

LIJPHART Arend. « Democratization and constitutional choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991 », *Journal of Theoretical Politics*, 4 (2), 1992, pp. 207-223

LINZ Juan Jose. *Régimes totalitaires et autoritaires*. Paris : Armand Colin, 2006 [1966], p. 157

MRĐEN Snježana. « L'illusion immobile : élections en Yougoslavie (1920-1990) », *Espaces Temps*, 49-50, 1992, p. 76

NAGEL Jack H. « What Political Scientist Can Learn from the 1993 Electoral Reform in New Zealand », *Political Science and Politics*, Vol. 27, n°3, pp. 525-529

NIKOLENYI Csaba. « When Electoral Reform Fails: The Stability of Proportional Representation in Post-Communist Democracies », *West European Politics*, 34:3, pp. 607-625

OSCE. *Rapport annuel sur les activités de l'OSCE*. 2004

PILET Jean-Benoît, BOL Damien. « Party Preferences and Electoral Reform: How Time in Government Affects the Likelihood of Supporting Electoral Change », *West European Politics*, 34:3, 2011, p. 568

PILET Jean-Benoît. « Les nouveaux souffles de l'analyse des systèmes électoraux », *RFSP*, Vol. 58, n°1, février 2008, p. 141

PILET Jean-Benoît, DE WAELE Jean-Michel. « Electoral Reform in Romania. Toward a Majoritarian Electoral System », *European Electoral Studies*, Vol. 2 #1, 2007

RAHAT Gideon. « The Politics of Electoral Reform: The State of Research », *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*. 21:4, 2011, pp. 523-543

RENWICK Alan. « Electoral Reform in Europe Since 1945 », *West European Politics*, 34:3, 2011, pp. 456-477

RENWICK Alan. *Changing the Rules of Democracy: The Politics of Electoral Reform*. Cambridge :

Cambridge University Press, 2010

ROKKAN Stein. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo : Univesitetsforlaget, 1970

SARTORI Giovanni. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. New-York : Cambridge University Press 1976

TSEBELIS George. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press, 1990, p. 104

VRČAN Srđan. « Izbori 90-93 između demokratizacije i tehnologije vladanja » (The 90, 92 and 93 Élections in Croatia Amidst Tension Between Democratization and Power Technology), Srđan VRČAN et *al*. *Pohod na glasace* (Hunt on Voters). Split : Pul, 1995, pp. 139-202

ZAKOŠEK Nenad. « Political Parties and the Party System in Croatia », *Fouding Elections in Eastern Europe. The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia. Analyses, Documents and Data*. Ivan ŠIBER (ed.). Berlin : Éditions Sigma, 1997, pp. 34-49

Ressources informatiques :

Activité du Conseil de l'Europe – Commission de Venise :
http://www.venice.coe.int/webforms/events/?v=1990

Système électoral croate :
http://www.ipu.org/parline-f/reports/1077_B.htm

Elections en Croatie :
http://elections-en-europe.net/institutions/elections-en-croatie/

Résultats officiels des élections législatives :
http://www.izbori.hr/ws/index.html?documentId=8BD9243DD4840AD3C1257C5C004BF6B3

Résultats des élections en Croatie selon l'Union interparlementaire :
http://www.ipu.org/parline-f/reports/1077_arc.htm

Droits des minorités :
http://www.senat.fr/ga/ga49/ga495.html

Organisation territoriale et décentralisation :
http://www.cronet.org/croatie/organisation_territoriale.htm

Recensement officiel de 1991 :
http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatieinfos.htm

Loi constitutionnelle sur les droits et les libertés de la personne et sur les droits des communautés ou des minorités nationales et ethniques de la République de Croatie 1991 :
http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatie_loi91.htm

Conseil de l'Europe. *Document d'information concernant le respect des engagements*. CM/Inf(98)21, 25/5/98 :
https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=482777&Site=COE

Conseil de l'Europe. *Respect des obligations et engagements de la Croatie*. 23/3/99 : http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=8687&Language=FR

Conseil de l'Europe. *Respect des obligations et engagements de la Croatie*. Doc. 8823. 13/9/00 : http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=9035&Language=FR

Conseil de l'Europe. *Résolution 1223*. Septembre 2000 : http://www.assembly.coe.int//Mainf.asp?link=http://www.assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta00/fres1223.htm#1

Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales, 19/12/02 : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatie-loi_const-2002.htm

Journaux :

Danas, 5/6/90

Le Monde, 2/10/90