

Strasbourg, 29 mai 1996
<s:\cdl\doc(96)\cdl\32.F>

Restricted
CDL (96) 32
Or.fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**RAPPORT SUR L'ETABLISSEMENT
DE LA COUR PROVISoire DES DROITS DE L'HOMME
PREVUE A L'ARTICLE 60
DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE
SUR LES DROITS DE L'HOMME
ET DES COMMUNAUTES
OU MINORITES NATIONALES OU ETHNIQUES
DE LA REPUBLIQUE DE CROATIE**

28.03.1996

R A P P O R T

sur l'établissement de la Cour provisoire des Droits de l'Homme prévus à l'article 60 de la Loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et des communautés ou minorités nationales ou ethniques de la République de Croatie

Le présent rapport a été rédigé suite à une demande adressée par les autorités croates au Conseil de l'Europe concernant l'établissement de la Cour provisoire des Droits de l'Homme prévue à l'article 60 de la Loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et les droits des communautés ou minorités nationales ou ethniques de la République de Croatie. Le groupe des experts du Conseil de l'Europe, composé de M. Franz MATSCHER, juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme, et M. Christos GIAKOUMOPOULOS, Chef de la section de justice constitutionnelle de la Direction des Affaires juridiques, a rencontré à Zagreb, le 15 mars 1996, plusieurs membres du Groupe interministériel croate chargé de cette question, composé du Prof. Smiljko SOKOL, professeur de droit constitutionnel à la faculté de droit de Zagreb et Conseiller juridique du Président de la République (excusé), M. Budislav VUKAS, professeur de droit international à la faculté de droit de Zagreb (excusé), Mme Dubravka SIMONOVIC, chef du Département des Droits de l'Homme au Ministère des Affaires étrangères, M. Slavko ZADNIK, Procureur-adjoint de la République de Croatie, M. Sinisa RODIN, Maître-assistant à la faculté de droit de Zagreb, Mme Ivana IMAMOVIC, du Département de la coopération internationale du Ministère de la Justice. Les travaux et conclusions du Groupe interministériel présentés et discutés au cours de cette réunion figurent [en annexe au présent rapport] dans le document CDL (96)33.

* * *

1. Selon l'article 58 de la Loi constitutionnelle de 1991, qui avait été adoptée dans le contexte de l'accession de la Croatie à l'indépendance, un organe international était prévu pour superviser l'application des dispositions relatives aux districts bénéficiant d'un statut spécial, à savoir les districts autonomes de Knin et de Glina où la minorité serbe était majoritaire selon le recensement de 1991. L'organe en question était habilité à donner des recommandations que la République de Croatie était tenue de suivre.

2. De plus, la Loi constitutionnelle de 1991 envisageait, dans ses articles 60 et 61, l'établissement d'une Cour provisoire des Droits de l'Homme à composition également internationale, à laquelle pouvait recourir tout citoyen de la République de Croatie. La Cour en question était provisoirement instituée, en attendant la mise en place d'un Tribunal spécial des Droits de l'homme, composé de membres sélectionnés par l'Union européenne et par les Républiques de l'ancienne Yougoslavie, envisagé lors de la Conférence de la Haye.

3. La Cour provisoire des Droits de l'Homme serait composée d'un président et de quatre membres. Le Président et deux de ses membres seraient des citoyens des pays membres de la Communauté européenne et seraient nommés par la Présidence de celle-ci, alors que les deux autres membres seraient des nationaux croates nommés par le Parlement de la République de Croatie.

4. Plusieurs dispositions de la Loi constitutionnelle de 1991 ont été suspendues temporairement par une loi constitutionnelle en date du 20 septembre 1995. La suspension de ces dispositions (articles 13, 18 §1 et 5, 21 à 51, 52 à 57, 58, 60, et 61) a été prévue jusqu'au premier recensement de la République de Croatie et a touché principalement le statut spécial accordé aux districts autonomes, les droits de représentation et de participation aux institutions publiques de la minorité serbe et la supervision internationale et la protection judiciaire dans le cadre de l'application de cette loi, y compris la question de la Cour provisoire des Droits de l'Homme en Croatie.

5. Cette Cour n'a donc jamais été créée.

6. Au demeurant, plusieurs éléments sont de nature à montrer que la création d'une Cour provisoire des Droits de l'Homme telle que prévue par l'article 60 de la loi constitutionnelle de 1991 ne serait pas une mesure nécessaire ni pertinente, ce qui a été l'avis de nos interlocuteurs.

7. On notera à cet égard que cette Cour était provisoirement envisagée, en attendant la mise en place du Tribunal des droits de l'homme pour les Républiques de l'ancienne Yougoslavie. Or la création d'un tel Tribunal semble aujourd'hui dépassée et abandonnée.

8. La Constitution de la République de Croatie contient de nombreuses dispositions concernant les droits de l'homme (Principes fondamentaux, Chapitre III: Droits fondamentaux et droits de l'homme et du citoyen), l'article 15 de la Constitution faisant spécifiquement référence aux droits des minorités. Toutes ces dispositions constitutionnelles, mais aussi les droits contenus dans les traités internationaux, qui lorsqu'ils sont valablement ratifiés et publiés sont incorporés dans l'ordre juridique interne (article 134 de la Constitution), ainsi que les droits spécifiques accordés aux minorités par la loi constitutionnelle de 1991 peuvent être invoqués devant toute instance et, en dernier lieu, devant la Cour constitutionnelle. Cette dernière peut être saisie par le biais d'un recours individuel, ce qui lui a permis d'établir depuis sa création une jurisprudence élaborée en matière de droits de l'homme (voir notamment S. Rodin, *The Constitutional Court of the Republic of Croatia and International Law*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1995, pp. 784-798); rapports publiés dans le Bulletin de Jurisprudence constitutionnelle de la Commission de Venise). Le travail opéré par la Cour constitutionnelle, son fonctionnement, ainsi que la confiance qu'elle inspire, a déjà fait l'objet du Rapport de M. Matscher et de Mme Thune de 1994 (Voir le Chapitre III/4/a). En 1995 la Cour constitutionnelle a été saisie de 642 recours.

9. De plus, il a été tenu compte de la perspective de l'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe et de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, de ses Protocoles additionnels, ainsi que de la reconnaissance de la compétence de la Commission pour les requêtes individuelles (Article 25 de la Convention) et de la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme (Article 46). Cette perspective offre des garanties en ce qui concerne la protection des droits de l'homme et, dans une certaine mesure, la protection des droits des minorités.

10. A cette perspective s'ajoute celle de la ratification par la Croatie de la Convention-cadre sur les droits des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

11. La création d'une Cour provisoire des Droits de l'Homme pourrait avoir un effet négatif sur le processus d'introduction de requêtes aux instances de Strasbourg :

Pour autant qu'elle serait considérée comme une instance internationale détachée de l'ordre juridique croate, la saisine de la Cour provisoire des Droits de l'Homme pourrait priver les citoyens croates du droit de saisir la Commission des Droits de l'Homme, l'article 27 de la CEDH interdisant à la Commission d'examiner une requête "déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement".

En outre, si elle est considérée comme intégrée à l'ordre juridique croate elle ferait partie des voies de recours à "épuiser" conformément à l'article 26 de la Convention ; ceci rendrait la voie vers Strasbourg encore plus longue compte tenu du fait que l'épuisement des voies de recours en Croatie impliquerait l'appel, le recours devant la Cour suprême, le recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle et, enfin, le recours devant la Cour provisoire des Droits de l'Homme.

12. Cependant, on ne saurait perdre de vue que la Convention européenne des Droits de l'Homme (qui contient peu de dispositions sur les droits des minorités) et la Convention cadre sur les droits des minorités (dont le mécanisme de contrôle est peu contraignant) ne constituent pas des instruments suffisants propres à rétablir le plus rapidement possible la confiance des minorités et des populations des territoires aujourd'hui sous contrôle international (ATNUSO), ainsi que celle des populations déplacées. Or le droit des réfugiés et des personnes déplacées sur l'ensemble du territoire de l'ex-Yougoslavie de rentrer dans leur foyer d'origine, de récupérer leur propriété ou de recevoir une compensation pour celle-ci a été à juste titre souligné comme une condition de la restauration durable de la paix (Recommandation 1287 (1996) de l'Assemblée Parlementaire relative aux réfugiés, aux personnes déplacées et à la reconstruction dans certains pays de l'ex-Yougoslavie).

13. Dans ces conditions, l'idée qui a motivé la création de la Cour provisoire de Droits de l'Homme, à savoir la volonté de créer un climat de confiance en plaçant la protection des minorités sous une certaine supervision internationale reste pleinement valable et l'institution d'un organe à composition partiellement internationale intégré dans l'ordre juridique interne croate apparaît comme un moyen adéquat pour parvenir au but recherché.

14. Compte tenu du manque de compétence décisionnelle d'un Médiateur (qui ne peut émettre que des recommandations) et de la nécessité d'éviter d'ajouter à l'ordre juridique croate une instance supplémentaire, il est proposé d'envisager que la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle aura à se prononcer dans des affaires ayant trait à des droits des minorités, siégera dans une composition élargie ; celle-ci serait composée des juges constitutionnels croates auxquels s'ajouterait, à titre provisoire, un nombre pair de juges internationaux ; elle traiterait exclusivement des affaires relatives à une allégation de violation des dispositions constitutionnelles et autres sur les minorités.

15. Bien que cette proposition implique une révision de la Constitution ainsi que de la Loi

constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle (par une majorité des 2/3 au Parlement), l'institution d'une telle chambre aurait des avantages considérables : Elle ne constituera pas un degré supplémentaire de juridiction; elle contribuera à l'élaboration de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle croate ; elle ne posera pas de problèmes au regard de l'article 27 de la CEDH.

16. Les organes du Conseil de l'Europe et en particulier la Commission de Venise devront coopérer avec les autorités croates afin de définir la compétence, la composition et le fonctionnement de cette Cour élargie. Ils devront également inviter les autorités croates à formuler, à la lumière de la Résolution (93) 6 et des considérants susmentionnés, toute autre proposition.

F. MATSCHER
C. GIAKOUMPOULOS