



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 28 February 2001

<cdl\doc\2001\cdl\015-e.doc>

Restricted
CDL (2001) 15
Arc-en-ciel

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

**RECENT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS
IN CROATIA**

**AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS RECENTS
EN CROATIE**

Comments by the Rapporteurs / Commentaires des Rapporteurs:

Mr. Franz MATSCHER (Member, Austria)
Mr Sergio BARTOLE (Substitute Member, Italy)
M. Alain DELCAMP (Expert, France)

TABLE OF CONTENT / TABLE DES MATIERES

Mr Franz MATSCHER.....2

Mr Sergio BARTOLE.....4

M. Alain DELCAMP10

OPINION ON THE RECENT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS IN CROATIA

By Prof. Sergio Bartole, University of Trieste

The recent constitutional amendments of the Croatian Constitution, adopted on 9 Novembre 2000, regard some provisions dealing with the human rights, the political parties, the armed forces of the Republic, the relations between the Houses of the Parliament and the President of the State and the Government, the organization of the judicial power, the Constitutional Court and the local self-government.

a) Some of them have apparently a formal relevance only: this could be the case of the change of the name of the Parliament, if it did not imply the substitution of the new name "Croatian Parliament" for the old one "Croatian State Parliament", which was used at the time of the Ustashi regime. On the other side, stating that the Republican government is "limited by the constitutional guaranteed rights to local and regional self-government" (amendment of art. 4.1 of the Constitution), the new law underlines the equal dependence on the Constitution of the powers of the central government and of the self-government units and offers a constitutional basis for the competence of the Constitutional Court of deciding "constitutional suits against individual decisions by state-bodies.....when those decisions have violated...the right to a local and regional self-government" (according to the new text of art. 125.1 of the Constitution).

The provisions on political parties were enriched requiring their internal organization to be in conformity with the fundamental constitutional democratic principles and the origin of their resources and properties to be public. The fourth paragraph of the new art. 6 of the Constitution may raise hermeneutic difficulties because even a political party whose programme is "inclined towards the disruption of the free democratic system or...endangering the existence of the Republic of Croatia", could be declared unconstitutional. Actually freedom of expression of thought should be guaranteed (art. 38 of the Constitution) and only violent activity aimed at the implementation of rebellious thoughts should justify the dissolution of a political party. In any case the functions of the Constitutional Court in the matter is a guarantee that the necessary decision will be taken impartially and neutrally.

The new art. 7 of the Constitution emphasizes the dependence of the armed forces on the Parliament requiring a decision of the House of the Representatives when they have to cross the borders of the Republic. Only when "exercised within the framework of international defense organizations" or activities providing humanitarian aid are at stake, a previous parliamentary decision is not necessary: this provision should be applied cautiously taking in account the enlargement of the scope of the humanitarian aid in recent times.

b) In the field of human rights amendments to art. 15 of the Constitution add new guarantees for national minorities: a) equality and protection of their rights "shall be regulated" by a constitutional law, and b) a special right may be ensured to their members to elect their representatives into the Parliament "beside the universal franchise". The English translation of the original text is apparently ambiguous but the practice suggests that these provisions have to be construed in such a way that the members of the national minorities shall have both the electoral rights (which are

recognized to all the Croatian citizens) of electing the ordinary members of the Parliament and a special electoral right for the election of additional members of the Parliament representatives of the minorities themselves.

The new text of art. 29 of the Constitution reads in conformity with art. 6 of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms and the connected jurisprudence of the European Court of human rights. The same can be said about the content of the final paragraphs of art. 31 of the Constitution. As far as the text which was submitted to me, is concerned, I am not able to find further amendments to the Constitution aimed at extending to all persons within the jurisdiction of Croatia certain rights currently reserved to citizens, as it should be provided for in compliance with recommendations made by the Council of Europe experts (Council of Europe - Parliamentary Assembly Resolution 1223 (2000) 3, i b). But in Chapter III (Fundamental freedoms and rights of man and citizens), and specially in its sections 2 (Personal and political freedoms and rights) and 3 (Economic, social and cultural rights) of the Constitution there are many provisions which guarantee rights and freedom not only to the citizens but also to every person within the Croatian jurisdiction. Moreover, according to art. 134 of the Constitution international agreements after their conclusion and ratification " shall be part of the Republic's internal legal order and shall be above law in terms of legal effects ": therefore the Croatian authorities are bound to comply with the principles of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms and with the jurisprudence of the Court of Strasbourg as far as the protection of all the persons within their jurisdiction is concerned.

c) In resolution 1223 (2000) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe special attention is given to " a constitutional revision...aiming primarily at the abolition of excessive presidential powers and the establishment of parliamentary control over the executive ". Actually the presidential powers were revised and the rules concerning the relations between the superior bodies of the State were amended in view of substituting a quasi - parliamentary government for an authoritarian semi - presidential government..

Strangely the President is no more the Head of the State, even if he keeps the function of representing and acting on behalf of the Republic at home and abroad: therefore he is no more allowed to pretend a hierarchical superiority in the relations with the Government and with the Parliament. Moreover he is no more allowed to perform party - related duties. But the regular and coordinated functioning and stability of the state authorities and the defence of the independence and the territorial unity of the Republic are his personal concern and responsibility (new text of artt. 94 and 96 of the Constitution).

He shall still give the mandate for the formation of the Government, but he has to stick to the results of the parliamentary elections, that is to the distribution of representative seats in the House of Representatives and to previously " conducted consultations ". The designate Prime Minister shall present the composition and the programme of the Government to the House of Representatives to get a vote of confidence: only on the basis of a positive decision of the House the prime Minister shall be appointed by a decree of the President countersigned by the Speaker of the

Croatian Parliament. The Prime Minister shall adopt the decision on the appointment of the Government members, with the countersignature of the Speaker too. In this way the discretionality of the President in the field of the formation of the Government was limited and the dependence of the Prime Ministers on the House of the Representatives was increased (new text of artt. 98 and 109 of the Constitution). Apparently the President does not have any more power of choice concerning the internal political lines of action of the Government, and his freedom of movement and choice in the field of the State's policy looks restricted, even if his decrees not always require the countersignature of the Prime Minister: therefore correctly his annual report on the state of the Republic was cancelled. But he " may propose to the Government to convene a session and consider certain issues " and " be present....and participate in the discussion " (new art. 102 of the Constitution, where the provision entrusting to the President the chairmanship of the meeting was abrogated).

With regard to the dissolution of the House of the Representatives the art. 104 of the Constitution was amended in such a way that it allows the dissolution only if the House passes a vote of no confidence reacting to a Government's request of a vote of confidence (that is following an initiative of the Government). Moreover the failure of the House of approving the state budget may be sanctioned by its dissolution only after 120 days from the day of the proposal of the budget. But the President is allowed to dissolve the House of the Representatives also when after the parliamentary elections two different designate Prime Minister failed in getting the confidence of the House itself (new art. 109 b of the Constitution), or when a designate Prime Minister is not able to obtain the confidence of the House after the resignation of the previous Government following a vote of no confidence (new text of art. 113 of the Constitution). Therefore the presidential power of dissolving the House of representatives may be exercised in a restricted number of hypotheses: perhaps it could be difficult providing for the solution of untypified crises but his role was certainly limited.

d) His functions affecting the promulgation of the laws were enlarged because the revised text of the Constitution (art. 89) allows him to " initiate proceedings for assessment of the constitutionality of the law before the Constitutional Court ", whose decision is obviously binding also for him.

He has to cooperate with the Government, on one side, in the creation and implementation of the foreign policy and, on the another side, in directing the work of security services: in both the cases the decrees which he adopts, have to be countersigned by the Prime Minister. But the appointment of the heads of the Croatian diplomatic missions abroad and of the heads of the security services require the advise of the competent committees of the House of the Representatives: a limitation which affects also the usual powers of the Government in a parliamentary regime in the field of foreign policy (new artt. 99 and 103 of the Constitution).

The countersignature of the Prime Minister is also required and it is sufficient in view of the adoption of the presidential decree ordering " the use of armed forces although a state of war has not been proclaimed ", when there is " immediate danger to the independence, unity and existence of the state " (new paragraph 4 added to art. 100 of the Constitution). The urgency of the intervention justifies the provision, while

the calling of a meeting of the Houses of the Parliament is in any case guaranteed if and when physically feasible.

e) Completely new rules were adopted about the presidential decrees with the force of law (new text of art. 101 of the Constitution). Two different hypotheses are distinguished:

- the President has the power of passing decrees with the force of law " on the basis and within the framework of the powers vested upon him by the House of the Representatives ",

- at the proposal of the prime Minister and with his countersignature, he has the power of passing decrees with the force of law in case of immediate danger for the existence, unity and independence of the State, if the State's authorities are prevented from the regular performance of their constitutional duties.

In both the cases the decrees cease to be valid if they are not submitted to the House of Representatives, or if the House does not confirm them. The President may look for the cooperation of the Government convening and presiding a meeting of it.

As a matter of fact we can say that the presidential normative powers were substantially circumscribed, even if it is not evident whether a decree which was not submitted to the House or was not confirmed by the House itself ceases to be valid *ex tunc* (from the day of the adoption) or *ex nunc* (from the day of the refusal of confirmation or of the ascertainment of the failure of submission).

f) The dependance of the Government on the House of Representatives (look at the amended text of art. 112 of the Constitution!) is underlined by the new text of artt. 86 and 113 of the Constitution, which recognizes to the representatives in the Croatian Parliament the power, on one side, of posing questions or submitting interpellations concerning the activity of the Government and of its members and, on the other side, of initiating a vote of no confidence.

The authority of the House is in some way counterbalanced by the existence of another House of the Parliament, the House of Counties, which does not have functions of political relevance directly affecting the establishment and the continuity of the relations between the Parliament and the Government, but is allowed to participating in the legislative decision - making process in different ways (art. 81 of the Constitution):

- 1) it has the power of proposing laws (and the calling of a referendum),
- 2) it can give advise on question falling the competence of the House of Representatives,
- 3) its approval is required - on equal footing with the House of Representatives - to pass laws " which elaborate constitutionally determined freedoms and rights of man and citizen, the electoral system, the organization, competence and mode of work of state bodies, organization and competence of state administration as well as the organization,

competence and financing of local and regional self - government units ": it is not explicitly stated that this provision regards the laws " regulating national minorities (which require a two - thirds majority vote of all the Representative: new art. 83 of the Constitution), but according to a systematic interpretation we should arrive at the conclusion that even the rights of the national minorities are inclosed in the number of human rights and fundamental freedoms.

As a matter of fact the text (or the english translation of the text) is not very clear as far as point 3 is concerned. Apparently - according to a provision of the mentioned art. 81 - the general rule is that " the law on which the House of Counties and the House of Representatives are passing decision on an equal footing shall be considered adopted when both the Houses have passed it in the identical text ". But in the following provisions the prevalence is assigned to the decision of the House of Representatives when the House of Counties does not pass a law approved by the House of the Representatives, amends this law, or fails in reaching a consent on it within 15 days from its adoption. A correct interpretation of these provisions should imply that they regard the legislative procedure when the House of Counties does not have the same powers that the House of Representatives has. This conclusion is underpinned by the final provisions of art. 81 which allow the House of Counties to return " with a substatiated opinion " to the House of the Representatives for a new decision, " should it deem that the law.....violated the right of local and regional government units, except for the laws on which the House of Representatives and the House of Counties decide on equal footing".

Therefore we are perhaps allowed to draw the conclusion that, even when the two Houses don't deliberate on equal footing the House of Counties has the power of deliberating about the laws adopted by the Representatives, but it suffers special limitations which don'y apply when the Houses adopt the laws on equal footing.

g) A revised and complete list of the functions of the Government is provided by the new text of art. 110 of the Constitution emphasizing its political responsibilities and, therefore, confirming the new and reduced constitutional role of the President of the Republic. It is evident that the Government has the leadership of the national policy, therefore the Prime Minister is allowed to request a vote of confidence in the Government to the House of Representatives (art. 113 of the Constitution). It has the initiative of the conclusion and the signature of the international treaties which are not subject to the confirmation of the Representatives, its initiative is apparently not required when the ratification of the House of Representatives is needed (new pararagraphs 3 and 4 added to art. 133 of the Constitution). But the exception can be explained if we keep in mind that the President has a relevant say in the field of the international relations according to the new text of art. 132 of the Constitution and in conformity with the mentioned, previous art. 99.

The new artt. 111 and 114 of the Constitution correctly state the principle that the organization of the Government and of the state administration depend on the law, at the same time recognizing a special place to the rules of procedure, decrees for the implementation of laws and regulations whose adoption is a function of the Government.

h) In the field of the judiciary the new amended art. 116 of the Constitution would have provided a better solution if it had required that the presidential proposal for the election of the President of the Supreme court had to be made on the basis of at least three nominations submitted to him by the General Assembly of the Supreme Court. The solution which was adopted leaves too much discretion to the President and to the House of the Representatives. It is not clear which is the relevance of the prior opinion of the mentioned General Assembly.

In implementing paragraph 2 of art. 117 of the Constitution the legislator should provide that the opinion of the court has to be explicitly stated in the decision.

The new amended art. 121 of the Constitution does not require a qualified majority for the election of the members of the State Judicial Council. It would be advisable that - when implementing this article - the legislator introduces such a requirement in view of guaranteeing the participation of the parliamentary minority in the choice of the members.

It is not clear whether the new sub - paragraph 4 of paragraph 1 of art. 125 of the Constitution allows constitutional suits against individual decisions of the judicial authorities. The expressions used by the text could permit a positive answer.

i) Chapter VI of the Constitution was extensively revised in view of insuring an effective regional and local self - government. Two points deserve some clarification:

- in implementing its new art. 129 the law on local self - government should provide for the participation of the populations concerned in the establishment of the borders of municipalities, towns and counties;

- the exercise of the functions mentioned in art. 130 should require their entrustment to neutral bodies which are independent of the political authorities.

According to the evaluations expressed in the opinion I think that the authorities of Croatia mostly complied with the requests of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

University of Trieste, February 19th, 2001

(prof. Sergio Bartole)

**ANALYSE ET COMMENTAIRE SUR LES REFORMES
INSTITUTIONNELLES EN CROATIE**

Par M. Alain DELCAMP

Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence
Président du Comité d'Experts sur l'autonomie locale et régionales auprès de la Commission
institutionnelle du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux

Le point de départ de nos observations avait été l'examen du projet de loi constitutionnel relatif aux minorités soumis par le gouvernement croate à la Commission de Venise.

Ce projet était destiné à amender le texte constitutionnel de 1991 qui n'avait pas été modifié depuis.

L'une des principales questions qui se posaient était de savoir si la nouvelle loi constitutionnelle était destinée à se substituer complètement aux dispositions équivalentes de la Constitution de 1991¹ ou non. C'est au cours des débats avec les autorités croates au tout début du mois de janvier que nous avons appris qu'en fait « la stratégie » législative adoptée s'était profondément modifiée.

La question des minorités - qui posait nettement un problème de compatibilité avec la réforme de l'autonomie locale développée parallèlement - ne devait plus faire l'objet que d'une loi organique destinée à s'insérer dans un tout nouveau contexte constitutionnel résultant d'une révision générale de la Constitution de 1991. Cette révision a été adoptée par le parlement de Croatie le 9 novembre 2000. Les amendements portent sur plusieurs chapitres parmi lesquels celui qui traite du Parlement (IV-1) et celui qui pose les principes d'organisation de l'autonomie locale. Ces deux séries de modifications, qui sont en partie heureusement liées, constituent un pas important vers la consolidation du bicamérisme

¹ Constitution partiellement suspendue en 1995 notamment en ce qui concerne les droits des minorités qui intéressaient tout spécialement en l'occurrence la Commission de Venise

I - LE NOUVEAU CONTEXTE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Les collectivités locales et régionales obtiennent droit de cité au niveau constitutionnel, à travers une première modification de l'article 4 qui affirme le principe de la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Aux termes de la réforme adoptée il est posé comme déclaration de principe que les trois pouvoirs devront tenir compte « du droit constitutionnellement garanti à l'autonomie locale et régionale ». Ce droit est organisé à travers les dispositions du chapitre 6 qui comportait 8 articles en 1991 et en comportera désormais 10. Les nouvelles dispositions s'inspirent assez étroitement de celles de la charte européenne de l'autonomie locale signée et ratifiée le 11 octobre 1997 par la Croatie et en vigueur dans ce pays depuis le 1^{er} février 1998.

L'article 128 affirme le droit des citoyens à un gouvernement local et régional. Ce droit doit s'exercer à travers l'élection directe au suffrage libre, secret, égal, universel, d'organes représentatifs au niveau local et régional.

Le droit de participer directement à la gestion des affaires locales à travers des assemblées, des référendums, d'autres formes de consultation directe, est parallèlement garanti conformément aux dispositions de l'article 3, dernier alinéa, de la charte européenne de l'autonomie locale.

L'article 129 qui énumère les différents types de collectivités territoriales est précisé en ce qui concerne le niveau local et complété pour ce qui est du niveau régional.

Au niveau local existent deux catégories de collectivités territoriales, les municipalités et les villes dont les limites doivent être déterminées conformément à la loi.

« D'autres collectivités locales » pourront également être établies par la loi².

Un niveau régional est créé sous le nom de « comté » tandis qu'il est précisé que les villes les plus importantes pourront avoir à la fois un statut de ville et de comté. La ville de Zagreb devra bénéficier d'un statut propre voté par le parlement.

Un dernier alinéa évoque la possibilité d'établir d'autres formes de gouvernement local dans les villages ou dans des parties de village conformément à la loi. On peut s'interroger pour savoir si ce membre de phrase pourrait couvrir également le cas des organes locaux de représentation des minorités dont il sera question ci-après. Sur un plan général il serait envisagé de mettre en place à l'intérieur des villes, ou au niveau des villages dans les municipalités, des éléments d'administration locale autonomes mais qui seraient chargées de compétences déléguées par la commune ou la ville. Il en irait de même pour le budget qui demeurerait contrôlé par le conseil municipal.

² Ce membre de phrase fait probablement allusion à de futures instances de coopération

A l'heure actuelle, on dénombrerait environ 424 municipalités dont 200 auraient moins de 3000 habitants et 122 villes (plus Zagreb) dont la population serait en principe de l'ordre de 10.000 habitants³. Le deuxième niveau serait composé de 20 Comtés d'une population moyenne d'environ 250 000 habitants. Zagreb, qui est à la fois ville et comté compterait pour sa part près de 1 000 000 d'habitants.

Les prochaines élections devraient se tenir **en juin 2001**.

Le nouvel article 129-a trace les grandes lignes **du nouveau système de répartition des compétences** entre le niveau local et le niveau régional. Il est posé en principe que ses compétences devront être déterminées par la loi et le législateur devra à cette occasion donner la préférence aux organes les plus proches des citoyens. Il devra tenir compte alors de l'importance et de la nature des compétences de même que des considérations d'efficacité et d'économie, ce qui reprend à peu près exactement le texte de l'article 4, alinéa 3, de la charte de l'autonomie locale, considéré comme la première définition internationale du principe de subsidiarité.

Le nouveau texte évoque aussi pour les collectivités locales et régionales la possibilité de recevoir des compétences déléguées par l'Etat (une loi est cependant nécessaire) mais dans le cadre de la nouvelle rédaction de l'article 114 (voir infra) qui traite des structures et des compétences de l'administration d'Etat.

En ce qui concerne **les compétences locales** « de base »⁴ pour reprendre la terminologie de la Charte, sont citées notamment les classes maternelles et primaires, les sports, la protection des consommateurs, celle de l'environnement naturel, le secours contre l'incendie, la protection civile, la planification et l'aménagement urbains, l'action sociale.

Parmi **les compétences régionales**, sont cités l'éducation, le système de santé, le développement économique et les transports et l'élaboration des schémas d'éducation, de santé, d'action sociale et de culture.

Dans les deux cas, l'énumération est précédée par ce que l'on peut interpréter comme une clause générale de compétence (au niveau local sont attribuées les compétences « d'intérêt local », au niveau régional celles « d'intérêt régional »).

Les municipalités auraient déjà en charge outre leurs compétences traditionnelles, la protection de l'environnement et le développement économique. Les compétences en matière de

³ En fait 52 auraient une population inférieure à ce chiffre

⁴ On pourra préférer celle de compétences « propres » plus généralement retenue dans les commentaires pour mieux distinguer les compétences « pleines et entières » des collectivités des compétences « déléguées ». C'est d'ailleurs une distinction et une terminologie qui figuraient déjà dans l'ancien article 130 DE LA Constitution croate

Santé, d'aide sociale et d'éducation seraient sur le point ⁵ d'être transférées. Elles devraient s'accompagner du transfert concomitant des ressources correspondantes.

L'article 129-b introduit une capacité pour les collectivités locales et régionales d'auto-organisation tant pour leur structure interne que pour les compétences de leurs organes. Elles pourront les adapter aux besoins et possibilités locales (art. 6-1 premier alinéa CEAL).

L'article 130, qui est destiné à affirmer l'autonomie des collectivités dans la conduite de leurs affaires et qui distinguait déjà les compétences propres des compétences déléguées, est renforcé par l'affirmation d'un contrôle limité à la constitutionnalité et à la légalité par les organes intéressés de l'Etat (art. 8-1 CEAL).

L'article 131 est refondu pour ne plus être consacré qu'à la question **des finances**. Il affirme le droit des collectivités locales et régionales à des ressources propres dont elles aient la capacité de disposer librement afin d'exercer leurs compétences. Ces ressources doivent être proportionnelles aux responsabilités. Le troisième et dernier nouvel alinéa pose le principe de la péréquation par l'Etat. Cette nouvelle rédaction marque une volonté certaine de reprendre les dispositions de l'article 9 CELA (notamment 1, 2,5).

Au total, la révision marque une avancée significative qui appelle le vote rapide d'une nouvelle loi sur l'autonomie locale s'articulant mieux avec le dispositif constitutionnel et tenant compte des observations présentées par les experts à l'issue de leur mission des 28 et 29 septembre 1999 (CG/BUR(6)65).

II - LA REORGANISATION DES POUVOIRS AU NIVEAU CENTRAL

Cette réorganisation est précédée par **un renforcement des principes de l'Etat de droit. Celui-ci s'insère dans un changement manifeste de la conception de la démocratie et marque une volonté de rupture évidente avec la période récente.**

⁵ Information de début janvier

C'est ainsi qu'au sein du **chapitre II qui traite des principes fondamentaux**, l'article 6 sur les partis politiques est remanié de façon à introduire l'obligation de transparence de leurs ressources et de leur patrimoine.

Une autre modification a pour objet d'assurer le respect des principes démocratiques fondamentaux. Elle introduit une procédure, faisant intervenir la Cour constitutionnelle, destinée à faire respecter cette conformité et, en particulier, sanctionner les partis qui par leur action ou leur programme s'opposent au système démocratique ou mettent en danger la République de Croatie.

L'article 7 qui a trait à l'emploi des forces armées est également fortement remanié de façon à bien marquer la subordination de celles-ci au pouvoir législatif. Il autorise des actions de coopération internationale et affirme la suprématie de la constitution et de la loi dans l'organisation du système de défense. Comme dans le texte précédent, les forces armées peuvent être amenées à mener des actions de police ou répondre aux réquisitions du pouvoir civil.

L'article 29 qui est l'un des articles du **chapitre III, consacré aux droits fondamentaux et aux droits de l'homme et du citoyen** s'inspire de la Convention européenne des droits de l'homme en constitutionnalisant notamment le principe d'un procès équitable dans un délai raisonnable mais aussi celui de la présomption d'innocence.

Les amendements à l'article 31 qui traite des principes de la politique criminelle poursuivent des buts analogues.

L'article 38, dans la rédaction issue de l'article 12 de révision de la Constitution, reconnaît solennellement le droit de manifester.

L'article 53 précise le statut de la banque nationale. Celle-ci doit être indépendante et ne relève que du contrôle de la chambre des représentants.

L'article 66 reconnaît la possibilité de fonder des écoles et des établissements privés d'éducation, dans les conditions fixées par la loi.

Les autres modifications portent pour l'essentiel sur **le chapitre IV relatif à « l'organisation du gouvernement » qui regroupe depuis 1991 à la fois les dispositions relatives au Parlement (*sabor*), au Président de la République, au gouvernement et au pouvoir judiciaire.**

Une série d'articles (33 à 54 de la loi de révision) **modifient profondément le statut du président de la République, les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre ainsi que les relations entre le gouvernement et le Parlement.**

Après avoir réaffirmé **le rôle du président de la République** en matière de défense, au regard de la protection de l'indépendance du pays, de représentation de la République, comme garant du bon fonctionnement et de la bonne harmonie des pouvoirs publics, cette partie confirme son élection au suffrage universel direct pour cinq ans mais limite le nombre de mandats possibles à deux. Il lui impose la prestation d'un serment, devant le président de la Cour constitutionnelle, de loyauté à la constitution et définit son statut personnel comme incompatible avec toute autre fonction ou appartenance politique. Le Président élu doit faire savoir à la *Chambre des représentants* (députés) qu'il démissionne du parti dont il était membre (le cas échéant).

L'article 97 détermine les conditions de son empêchement et en organise les conséquences :

- Si cet empêchement est temporaire, le Président peut déléguer ses pouvoirs au Président du parlement.
- En cas d'empêchement de plus longue période dû à la maladie ou à l'incapacité de remplir ses fonctions, le Président du Parlement (de la Chambre des Représentants) est appelé à assurer l'intérim sur décision de la cour constitutionnelle sur proposition du gouvernement.
- En cas de décès ou de démission, le Président du Parlement est également appelé, cette fois automatiquement, à assurer l'intérim. Une nouvelle élection doit être organisée dans les soixante jours.

Dans tous les cas, les actes du Président par intérim doivent être contresignés par le Premier ministre.

Les modifications relatives aux relations entre le Président de la République et le Premier ministre sont marquées par le souci d'organiser leur collaboration. Les anciennes prérogatives personnelles du Président sont désormais partagées avec le chef du gouvernement, y compris dans les domaines les plus sensibles tels que la politique étrangère ou la défense.

L'article 99 est relatif à la politique étrangère. Selon son alinéa premier, Président et gouvernement doivent « coopérer dans la conception et l'application de la politique étrangère ». Les conditions de nomination des ambassadeurs font intervenir le gouvernement (qui propose) et la Commission compétente de la Chambre des représentants (dont l'avis conforme est requis).

Le recours à la force armée en cas de danger imminent pour l'indépendance relève certes du Président mais requiert le contreseing du chef du gouvernement (art. 100 al.4 nouveau).

L'article 101 organisait un système comparable à celui de l'article 16 de la Constitution française de 1958. Il dotait le Président, pour une période temporaire, dans le cas de guerre ou dans une situation de menace pour l'indépendance, l'unité et l'existence de l'Etat, ou en cas de dysfonctionnement des pouvoirs publics, de la possibilité de prendre des décrets ayant force de loi. La révision manifeste le souci d'accroître les contre-pouvoirs et renforce le contrôle parlementaire : les décrets doivent être proposés et contresignés par le Premier ministre et soumis sous peine de nullité « aussi tôt que possible » à l'approbation de la Chambre des représentants.

Le président de la République, en application de l'article 102, ne préside pas le Conseil des ministres mais peut, en accord avec le Premier ministre, lui soumettre certaines questions, voire participer à la discussion (mais, à la différence du texte précédent, sans en assurer la présidence).

Le Président de la République promulgue les lois dans les huit jours de leur adoption. Il peut dans ce délai saisir la Cour constitutionnelle pour lui demander d'en vérifier la constitutionnalité.

Le Président conserve le droit de faire appel aux électeurs par référendum (ancien article 87 maintenu en vigueur) mais avec le contreseing du Premier Ministre. Le referendum peut porter aussi bien sur des amendements à la Constitution que sur toute question que le Président juge importante pour l'indépendance, l'unité et l'existence de la République.

La nomination des services de sécurité est inspirée très étroitement de celle des ambassadeurs. Président et Premier ministre sont invités à coopérer directement dans la surveillance de ces services (art.103 modifié par art. 42).

La Cour constitutionnelle peut décider de l'empêchement du président de la République pour violation de la Constitution, sur saisine de la Chambre des députés, à une majorité des 2/3 de ses membres. En temps ordinaire cependant, le président de la République bénéficie d'une immunité qui le met à l'abri d'une détention ou de poursuite criminelle. Celles-ci sont soumises à l'accord de la Cour constitutionnelle (art. 105) sauf cas de flagrant délit

Le nouveau texte constitutionnel précise les conditions d'organisation des bureaux susceptibles d'assister le Président de la République dans ses tâches. La présidence est donc constitutionnellement dotée de services mais le « conseil présidentiel » disparaît (art. 106).

Enfin, le Président conserve le droit de dissoudre la Chambre des représentants mais dans des conditions très clairement déterminées. Cette dissolution doit intervenir sur proposition du gouvernement avec le contreseing du Premier ministre, après consultation des représentants des groupes parlementaires et à la condition, soit que la Chambre ait émis un vote de défiance à la suite d'une mise en jeu de sa responsabilité par le gouvernement ou lorsque la Chambre des représentants n'a pas adopté le budget de l'Etat dans les 120 jours suivant son dépôt. La chambre ne peut être

dissoute si le Président fait lui-même l'objet d'une action en responsabilité pour violation de la constitution.

Le Gouvernement se compose du Premier ministre et des ministres. L'article 109 organise les conditions de sa nomination et de son investiture. **Le système apparaît désormais comme nettement parlementaire.**

En effet, après que le président ait désigné une personnalité chargée de composer le gouvernement, celle-ci doit présenter son programme devant la Chambre des représentants et obtenir sa confiance dans les 30 jours au plus tard de sa désignation. La confiance requiert le vote d'une majorité des membres de la Chambre des représentants. La nomination par le Président de la République doit être contresignée par le Président de la Chambre ainsi que la nomination des ministres par le chef du gouvernement. En cas d'échec, dans un délai de 30 jours renouvelable une fois, le Président peut faire appel à une personnalité non partisane et appeler à de nouvelles élections.

Les pouvoirs du gouvernement sont détaillés par un article 110, fortement remanié : droit d'initiative des lois et du budget, pouvoir réglementaire d'application des lois, conduite de la politique intérieure et étrangère, supervision de l'administration, développement économique du pays, direction des services publics.

L'article 112 pose le principe de la responsabilité collective et individuelle du gouvernement devant la Chambre des représentants.

L'article 113 organise les conditions de mise en cause de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre.

Une motion de censure peut être déposée par 1/5^{ème} des membres de la Chambre des représentants à l'encontre soit du Premier ministre, soit des membres du gouvernement à titre individuel. Le débat ne peut commencer moins de 7 jours après son dépôt et doit aboutir dans un délai de 30 jours. Si le gouvernement est renversé, la chambre doit en investir un autre dans un délai de 30 jours faute de quoi la chambre doit être dissoute. En cas de motion de défiance individuelle, le ministre doit être remplacé mais le gouvernement peut également démissionner.

L'article 114 enfin, qui traite de l'administration d'Etat, affirme clairement la compétence du législateur pour la définition de son organisation et du statut de ses agents.

Au total, on peut considérer que le nouveau système évolue clairement vers un système parlementaire voire de prédominance du parlement dont on peut craindre qu'il ne permette pas d'assurer la stabilité gouvernementale.

Les dispositions des articles sur la mise en cause de la responsabilité gouvernementale peuvent faire craindre de longues périodes d'inaction, un peu semblables à celles que connurent en leur temps la IV^e République française ou la République italienne après la deuxième guerre mondiale.

Une troisième catégorie de modifications⁶ mérite une attention particulière, c'est celle qui concerne **l'organisation du pouvoir législatif et la confirmation du caractère bicaméral du parlement.**

La question du bicamérisme avait fait l'objet de débats et il avait même été envisagé de supprimer la seconde chambre créée en 1991 sous le nom de Chambre des comtés. Le nouveau texte ne remet finalement pas en cause l'existence de celle-ci et précise au contraire avec beaucoup de soin les compétences respectives des deux chambres.

Le nouveau texte institue un bicamérisme à plusieurs degrés.

Suivant les domaines, la deuxième chambre n'a qu'un pouvoir d'avis à son initiative, un droit d'avis avant que la chambre des députés ne statue ou des pouvoirs égaux à ceux de la chambre des députés.

La Chambre des comtés qui compte 65 membres ou plus est élue au scrutin direct dans les comtés et les villes ayant le statut de ville-comté (art. 71). Son organisation est semblable à la Chambre des députés.

Chaque chambre élit un président et des vice-présidents. Elles adoptent, chacune, leur règlement en conformité avec la Constitution.

Le président de la Chambre des représentants est le président du Parlement croate. Les deux chambres se réunissent en deux sessions annuelles, la première du 15 janvier au 15 juillet, la seconde du 15 septembre au 15 décembre. Elles peuvent se réunir en session extraordinaire à la demande du président de la République, du gouvernement ou de la majorité des groupes parlementaires.

⁶ En fait, elles figurent en tête du chapitre de la Constitution

La Chambre des députés a un pouvoir de décision de principe en matière constitutionnelle et législative. C'est elle qui vote le budget de l'Etat, décide de la paix et de la guerre et des frontières de la République. Elle peut appeler au référendum et procéder à un certain nombre de nominations.

Le gouvernement et les autres titulaires des pouvoirs publics sont responsables devant elle. Sa compétence s'étend à la stratégie nationale de sécurité et de défense de la République. Elle contrôle les forces armées et de sécurité de la République de Croatie.

Les pouvoirs de la Chambre des comtés sont précisés dans le nouvel article 81. Parmi les compétences de la Chambre des comtés figure :

- Le droit d'initiative des lois (mais celui-ci est collectif alors que dans l'autre chambre, il peut être le fait aussi bien d'un député à titre individuel que d'un groupe politique ou d'une commission) et le droit de suggérer l'organisation d'un référendum auprès de la Chambre des représentants.

- Un droit de discussion et d'avis dans les tous les domaines de la compétence de la Chambre des représentants pour lesquels n'existent pas de dispositions spéciales (en l'occurrence plus favorables) dans la Constitution.

- Son avis préalable est requis avant toute proclamation ou modification de la Constitution, en matière de statut des minorités (art. 7, al. 2) ou tout autre domaine défini par la constitution.

- Elle est placée, au moins en principe, sur le même rang que la chambre des représentants dans les domaines les plus essentiels de l'organisation de l'Etat. *Elle est investie d'un rôle particulier en ce qui concerne les libertés, les droits des minorités et l'organisation territoriale* (la procédure d'adoption des lois semble toutefois permettre le « dernier mot » de la chambre des représentants). Une clause particulière confirme le rôle de garant de l'autonomie locale et régionale de la chambre des comtés : celle-ci peut demander dans les 8 jours une seconde délibération de tout texte de la chambre des représentants qui porterait atteinte aux droits des collectivités territoriales locales et régionales.

Ce même article 81 organise -mais avec, nous semble-t-il, une insuffisante clarté - **la procédure d'adoption des lois** pour lesquelles les deux chambres ont un pouvoir de décision.

Une loi est considérée comme adoptée si elle est votée en termes identiques par les deux chambres. Toutefois, si la chambre des comtés ne se prononce pas ou si les deux chambres ne parviennent pas à un accord dans les 15 jours de l'adoption du texte par la chambre des représentants, c'est le texte adopté par celle-ci qui prévaut. Le vote doit être acquis à la majorité simple sauf si la chambre des comtés se prononce à la majorité des 2/3.

Le nouvel article 83 précise d'autre part les conditions de majorité requises à la Chambre des représentants (ou, le cas échéant, dans les deux lorsqu'elles ont un pouvoir de décision égal) pour l'adoption de certaines catégories de lois :

- 2/3 pour les lois organiques relatives aux minorités, l'engagement des troupes hors du territoire national et les modifications de frontières ;

- majorité des membres pour les lois organiques relatives aux droits et libertés constitutionnels, les lois électorales, l'organisation et les compétences de l'administration d'Etat et des collectivités locales et régionales.

Le pouvoir de contrôle peut s'exercer dans les deux chambres sous la forme de questions au gouvernement ou à chacun des ministres. Les membres de la Chambre des représentants peuvent interpellier le gouvernement à condition de réunir 1/10^{ème} des membres.

Les deux chambres peuvent constituer des commissions d'enquête dans tous les domaines présentant un intérêt public. Le président de la commission doit être élu par une majorité de députés parmi les membres de l'opposition

La Chambre des représentants peut proposer de soumettre au référendum une modification à la Constitution, une loi ou tout autre problème de sa compétence⁷. Elle doit le faire si elle en reçoit la demande de 10 % du nombre total des électeurs inscrits sur les listes électorales dans la République de Croatie.

Les deux chambres peuvent s'auto-dissoudre à la suite d'une décision de la majorité des membres de chaque chambre. En revanche, seule la Chambre des représentants peut être dissoute par le président de la République.

En ce qui concerne **le pouvoir judiciaire**, les dispositions nouvelles, très détaillées, s'efforcent de construire les bases de son autonomie (y-compris pour le procureur général. Celle-ci s'appuie sur des procédures faisant intervenir aussi bien le pouvoir exécutif que législatif (mais avec une certaine prédominance de celui-ci)

Les articles 119 et 120 assurent l'immovibilité du corps judiciaire. Ils précisent les conditions dans lesquelles ses membres peuvent faire l'objet de poursuites disciplinaires. L'autorité compétente est le Conseil judiciaire d'Etat. Ses décisions peuvent faire l'objet d'appel devant la Cour constitutionnelle. La nomination et éventuellement la révocation des juges est de la compétence du Conseil judiciaire d'Etat après avis de la Commission compétente de la Chambre des représentants.

⁷ Le Président peut faire la même chose mais sur proposition et avec le contreseing du Premier ministre. Dans tous les cas, le référendum n'est valable que si plus de la moitié des électeurs inscrits y participent.

Les 11 membres du Conseil judiciaire d'Etat sont élus pour 4 ans et renouvelables une fois par les membres de la Chambre des représentants, parmi les juges, les juristes et les professeurs de droit. Il en est de même pour le procureur général, sur la proposition du gouvernement, après avis de la commission compétente de la Chambre des représentants. La nomination des adjoints du procureur général est de la responsabilité du Conseil du parquet qui est lui-même élu par la Chambre des représentants.

Quant à **la Cour constitutionnelle dont traite spécialement le paragraphe V de la Constitution**, le nouveau texte consacre son importance au sein des pouvoirs publics.

Elle peut statuer également sur les décisions individuelles des organismes d'Etat, des collectivités locales ou régionales et des personnes de droit public pour violation des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen. Elle peut aussi avoir à connaître de la violation des droits à l'autonomie locale et régionale garantie par la constitution.

Elle exerce également *une surveillance générale de l'application des dispositions constitutionnelles* et peut, en particulier, attirer l'attention de la Chambre des représentants lorsque les différents organes d'Etat ne lui paraissent pas prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application des dispositions constitutionnelles ou législatives.

La Cour constitutionnelle se compose de 13 membres élus par la Chambre des députés pour 8 ans, parmi les juristes et, en particulier, les juges, les procureurs, avocats ou professeurs de droit. Elle juge de la conformité des lois à la Constitution, mais aussi de la conformité des règlements à la Constitution et à la loi. Son président est élu et démis par la Chambre des représentants sur proposition du Président de la République, après avis de l'assemblée générale de la Cour et de la commission compétente de la Chambre des représentants. Le président est élu pour une période de quatre ans

III- LA QUESTION DES MINORITES ET SON ARTICULATION AVEC LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'AUTONOMIE LOCALE

C'est une question relativement limitée quoique importante en principe qui avait requis l'intervention d'un représentant du Congrès. Elle s'était posée, à l'origine, dans un contexte relativement flou qui tenait, d'une part, aux incertitudes déjà signalées quant à l'articulation des nouvelles dispositions constitutionnelles spécifiques concernant les minorités et celles qu'elles étaient amenées à remplacer, et, d'autre part, au fait que les dispositions relatives aux minorités

(notamment les articles 19 à 22 du précédent texte soumis à la Commission de Venise) étaient rédigés indépendamment de celles sur l'autonomie locale encore en cours d'élaboration.

La Commission avait en particulier attiré l'attention des autorités croates que les importantes ambiguïtés susceptibles de naître de l'expression « *minority self-government in local and regional self government units* ».

S'agissait-il de collectivités territoriales à l'intérieur de collectivités territoriales classiques ou de simples organes représentatifs des minorités appelés à faire valoir leur droits au sein de l'organisation territoriale de l'autonomie ? .

Le gouvernement a bien voulu prendre en compte cette observation de même que les représentants de la Commission se sont efforcés de rentrer dans la logique de raisonnement des autorités croates. Celles-ci s'inspiraient en effet assez étroitement des dispositions en vigueur en République de Hongrie (loi n° XXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques.). Une suggestion de rédaction de l'article 19 leur avait d'ailleurs été transmise après la réunion précédente de la Commission pour tenir compte des différents paramètres en jeu. Cette suggestion est reprise en annexe à la présente note.

Les nouvelles propositions soumises par le ministère de la Justice à Zagreb vont incontestablement dans le bon sens. On ne s'attachera⁸ ici qu'au paragraphe III du projet de loi constitutionnelle (en fait organique) sur « les minorités nationales en République de Croatie

Le nouvel article 20 précise bien que les nouvelles unités autonomes de protection des minorités se trouveront « *au sein* » des collectivités territoriales décentralisées. La suggestion faite à Zagreb de substituer à « *self-government* » dans la traduction anglaise l'expression de « *self-rules* » paraît acceptable le titre pourrait donc devenir : « *minority self-rules in local self-government units* ». Si je ne craignais que l'expression puisse être exploitée au-delà du raisonnable, je ne verrai pour ma part aucun inconvénient à employer aussi le mot "autonomy" (i.e. *minority autonomy rules in local self-government units*)

L'article 21 « décline » le principe posé par l'article précédent en fonction de l'importance des différents minorités au sein de chaque territoire des collectivités locales ou régionales. Il s'inspire directement des dispositions de la loi hongroise.

⁸ On souhaiterait cependant noter avec satisfaction l'évolution de vocabulaire dont témoigne la révision constitutionnelle sur la question de la définition des minorités. C'est ainsi que l'article 7 de la loi constitutionnelle modificative prévoit de remplacer le mot « ethnique » par le mot « national ». Cette modification est l'occasion d'attirer à nouveau l'attention des autorités du Conseil de l'Europe à trop systématiquement utiliser l'adjectif « ethnique » pour désigner les problèmes posés par l'existence de particularités culturelles sociales, religieuses, historiques. DANS LES DIFFÉRENTS Etats européens. Cet adjectif peut avoir dans certaines langues, et notamment en français des résonances de type « raciste » qui sont en l'occurrence for contraires aux idéaux que le Conseil de l'Europe s'efforce de véhiculer. Le souci d'assurer dans toute l'Europe un climat de respect mutuel et de tolérance ne saurait toutefois justifier la légitimation de vocabulaires susceptibles d'être utilisés dans un tout autre contexte celui d'un certain nombre de contempteurs précisément des principes démocratiques et de l'égalité en droit de toutes les personnes quelles que soient leurs origines ou appartenances. .

Les premiers et deuxièmes paragraphes n'appellent pas de remarques particulières dans la mesure où ils concernent les cas où existent au sein des conseils de la collectivité soit une majorité, soit au moins 25 % de représentants appartenant à l'une ou l'autre minorité. De même le fait qu'un représentant unique soit *ipso facto* désigné comme le représentant des minorités n'appelle pas de commentaire particulier ni la possibilité offerte aux représentants de différentes minorités de s'associer pour définir a « *self-ruling organisation* ».

Le problème commence dans le cas où les minorités n'auraient pas de représentant au conseil municipal à l'issue des élections locales.

Il convient de préciser clairement qu'autant il paraît possible que les membres des minorités puissent se constituer en associations reconnues par la municipalité (et susceptibles d'organiser des élections pour désigner des représentants en leur sein), autant il paraît exclu que ces élections puissent avoir pour effet de permettre *ipso facto* la participation des minorités au conseil municipal. C'est bien là que se trouve le nœud gordien dans la problématique de conciliation entre autonomie territoriale et autonomie personnelle ou collective des minorités. La composition des conseils des collectivités locales ou régionales ne peut être que le résultat d'élections générales dans lesquelles chaque électeur possède une voix égale.

Cette observation vaut bien sûr aussi pour le projet un moment envisagé de doter d'un statut équivalent à celui d'un conseil territorial élu certaines minorités importantes à un niveau inframunicipal (quartier ou village). Il doit être clairement indiqué que dans cette hypothèse le conseil de minorités ne saurait être assimilé à un conseil à compétence générale. Sa compétence demeurera consultative⁹ sauf dans les matières relevant des « *minority self rules* » (articles 25 ou 29).

Une solution sage consisterait peut-être à prévoir que les « *minority self rules* » doivent être incluses dans le statut de la collectivité décentralisée et adoptées par le conseil municipal sur la proposition des représentants des minorités et sous réserve du contrôle de la cour constitutionnelle.

Il importe également semble-t-il de veiller à protéger les finances communales ou régionales du poids que constitue l'existence de minorités importantes au sein de certaines collectivités. La protection des minorités est une priorité nationale (i.e. au niveau de l'ensemble de l'Etat). Il convient donc dans ces conditions de bien insister sur la nécessité pour l'Etat central de tenir compte dans sa politique de transferts financiers aux collectivités locales ou régionales de l'existence en leur sein de minorités. On pourrait imaginer par exemple que le nombre de personnes relevant d'une minorité soit pris en compte parmi les critères d'attribution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. En terme juridique, la réponse par les collectivités territoriales aux sollicitations présentées par les minorités en application de la présente loi organique pourrait être présentée comme l'exercice d'une compétence déléguée par l'Etat central. Rien n'empêcherait naturellement telle ou telle collectivité territoriale d'engager davantage de

⁹ Il sera cependant parfaitement loisible aux autorités locales élues de leur « déléguer » d'autres compétences

dépenses pour répondre à tel besoin spécifique reconnu mais cela relèverait alors de sa propre initiative et de sa capacité de toujours mieux faire que ce qui est prescrit par la loi.

En résumé, l'ensemble des modifications apportées par les autorités croates à leur constitution (et à ses lois subséquentes) paraissent toutes aller dans le sens d'une volonté réelle de démocratisation de leurs institutions. Il s'agit d'un mouvement global touchant aux différents aspects de la vie publique qu'il convient de souligner.

Du point de vue des collectivités territoriales, les principes retenus s'inspirent désormais très étroitement de la Charte européenne de l'autonomie locale et n'appellent pas à ce stade d'observation particulière sauf qu'elles rendent d'autant plus urgent l'adoption de la loi sur l'autonomie destinée à tirer les conséquences de ces nouveaux principes. Il serait évidemment souhaitable que cette loi soit promulguée ainsi que celles touchant au statut local des minorités avant les prochaines élections locales.