



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 juin 2001

<cdl\doc\2001\cdl\069-f>

Diffusion restreinte

CDL (2001) 69

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

Projet d'avis

**sur les modifications du 9 novembre 2000
et du 28 mars 2001 à la Constitution croate**

**sur la base des commentaires de
M. Franz MATSCHER (Membre, Autriche)
M. Sergio BARTOLE (Membre, Italie)
et M. Alain DELCAMP (Expert, France)**

Introduction

Par note du 9 octobre le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe transmettait à la Commission de Venise le souhait de la Commission de suivi de l'Assemblée, dans le cadre de son dialogue post-suivi avec les autorités croates, que la Commission de Venise suive les développements constitutionnels en Croatie dans son ensemble, notamment en ce qui concerne la révision de la Constitution, la réforme de la loi électorale et celle de la loi sur l'autonomie local. Le présent avis concerne ainsi le premier volet de ce suivi.

Le 9 novembre 2000, le Parlement croate a adopté toute une série de modifications à la Constitution, modifications destinées à jeter les bases du passage d'un régime semi-présidentiel à un modèle parlementaire. Celui-ci devait s'effectuer par une redistribution des compétences entre le Président et le Premier ministre, accompagnée d'une réduction de celles partagées par l'un et l'autre, et, en second lieu, par un renforcement de la structure démocratique de diverses institutions croates.

Cette révision constitutionnelle a été suivie, le 28 mars 2001, par une révision qui est venue substantiellement modifier la première.

Le présent avis, adopté par la Commission lors de sa 47^e Réunion plénière tenue à Venise, les 6 et 7 juillet 2001 résume les observations formulées à l'égard de ces deux révisions par les rapporteurs de la Commission de Venise (MM. Franz Matscher, Sergio Bartole et Alain Delcamp).

1. Droits de l'homme

Un certain nombre de modifications très positives ont été introduites de façon à aligner la Constitution sur la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). L'insertion de l'article 16, paragraphe 2, qui impose le principe de proportionnalité chaque fois qu'il est envisagé de restreindre un droit fondamental, est particulièrement bienvenue, de même que les modifications aux articles 29 et 31, qui permettent à la Constitution de garantir un procès équitable dans des délais raisonnables, par un tribunal indépendant et impartial, conformément à l'article 6 de la CEDH.

La portée des droits – dont la jouissance doit, conformément aux normes internationales, être garantie à toute personne relevant de la juridiction d'un Etat et non à ses seuls citoyens – a été précisée par la révision de mars 2001. Pour nombre de droits (droit de réunion et de manifestation pacifique, liberté d'association, droit de pétition et de plainte, droit à des soins de santé, droit à une assistance aux plus faibles), le terme initial de «citoyen» a été remplacé par le terme «chacun», et la phrase «conformément à la loi» a été ajoutée. Il s'agit d'une amélioration significative, en particulier lorsqu'elle se lit en combinaison avec l'obligation de proportionnalité évoquée plus haut (lorsque la loi prévoit un traitement différent selon les personnes, cette différence doit être proportionnelle à l'objectif recherché). Inversement, certains droits et obligations (en particulier les obligations liées au service national) ont été clairement limités aux citoyens croates. L'article 44 de la Constitution risque de poser certaines difficultés; en effet, dans sa forme présente (après la révision de mars 2001), il limite aux citoyens le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques et l'accès à la

fonction publique¹. A condition, toutefois, que cette disposition ne soit pas interprétée comme interdisant à des non-citoyens d'occuper des postes subalternes relevant de la fonction publique, cet article ne devrait pas être considéré comme contraire aux normes internationales. Il semble que, à l'issue de cette révision de mars 2001, le droit de vote soit actuellement limité aux citoyens; on notera toutefois à cet égard que de nombreux Etats accordent également aux non-citoyens le droit de vote aux élections locales.

En outre, les dispositions qui se rapportent aux partis politiques (article 6 de la Constitution) ont été révisées. Elles exigent que l'organisation interne de ces partis soit conforme aux principes démocratiques constitutionnels fondamentaux et que l'origine de leurs ressources et de leurs biens fasse l'objet d'une déclaration publique. Le nouveau paragraphe 4 de cet article pose néanmoins un problème, dans la mesure où même un parti dont le programme «tend à déstabiliser le système libre et démocratique ou ... à mettre en danger la République croate» (et non seulement un parti qui inciterait à exprimer par la violence des pensées séditeuses) pourrait être déclaré inconstitutionnel. Une telle disposition risque de contrevenir au principe de la liberté de pensée et d'expression, garanti par l'article 38 de la Constitution. Cette préoccupation s'est traduite dans les lignes directrices de la Commission concernant l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (document CDL-INF (2000) 1, paragraphe 3).

2. Aspects spécifiquement liés au traitement des minorités nationales

Une loi constitutionnelle, qui fait par ailleurs actuellement l'objet d'un examen par la Commission, doit organiser la protection des droits des minorités nationales. Un certain nombre d'aspects liés au traitement de ces dernières n'en doivent pas moins être ici évoqués.

L'un des problèmes qui demeurent est celui de la liste des minorités nationales qui figure encore dans le préambule de la Constitution. Cette pratique est contraire à celle généralement prônée tant par le Conseil de l'Europe que par le Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE, dans la mesure où elle tend à créer des problèmes juridiques liés à la protection des minorités (et, en particulier, de celles qui pourraient exister dans la réalité mais n'apparaissent pas dans une telle liste), problèmes qui contre-balaçent largement les avantages politiques apportés par la reconnaissance de certains groupes minoritaires (reconnaissance qui serait mieux assurée au moment où les minorités revendiquent l'exercice d'un droit spécifique).

En outre, la plupart des droits garantis dans le projet de loi constitutionnelle feront l'objet de dispositions d'application spécifiques. L'importance de la hiérarchie des normes et de la nature «constitutionnelle» de la loi doit à cet égard être soulignée. Selon les modifications apportées à la Constitution, les lois relatives aux droits des minorités sont des «lois organiques», dont l'adoption par le parlement exige une majorité particulière. La nouvelle loi (constitutionnelle) doit donc être considérée comme primant sur les dispositions d'application, dont la conformité à cette nouvelle loi peut être examinée par la Cour constitutionnelle. Il reste encore à savoir comment fonctionnera dans la pratique le nouvel article 83 de la Constitution, qui dispose que «les lois (lois organiques) organisant les droits des minorités nationales sont adoptées à la majorité des deux tiers de l'ensemble des

¹. La commission considère que l'expression «*public services*», utilisée dans la traduction anglaise, doit être comprise au sens de «fonction publique».

députés». S'il est interprété comme signifiant que même les textes d'application doivent être considérés comme des lois organiques, non seulement leur adoption en sera-t-elle rendue extrêmement difficile, mais encore pourrait-il compromettre le processus de révision de la constitution évoqué plus haut, dans la mesure où les textes d'application se situeraient alors sur un plan d'égalité avec la nouvelle loi.

3. La réforme des organes centraux de l'Etat

L'un des nombreux aspects positifs de la révision de novembre 2000 réside dans le fait que celle-ci modifie sensiblement la répartition des compétences entre le Président et le Premier Ministre, ce qui constitue une nette évolution de l'ancien régime semi-présidentiel vers un contrôle parlementaire accru de l'exécutif. Dans la pratique, cette évolution s'est traduite par une réduction des compétences du Président, parfois au profit du Premier ministre et du gouvernement, parfois au profit du Parlement. Les réformes ont d'ailleurs été si loin qu'elles ont supprimé toute référence au Président en tant que chef de l'Etat, bien que celui-ci soit appelé à continuer à exercer cette fonction consistant à représenter la République et à intervenir en son nom, tant dans le pays qu'à l'étranger. Le Président doit également démissionner de tout parti politique dont il pourrait être membre, ce qui signifie que son rôle est aujourd'hui plus neutre. Enfin, il n'est rééligible qu'une fois. La tendance est ainsi d'éviter tout abus de pouvoir de la part du Président.

En ce qui concerne les compétences prises isolément, les changements sont considérables et seuls certains d'entre eux seront évoqués ici. La marge discrétionnaire du Président dans la formation du gouvernement a été sensiblement réduite en faveur du Parlement; le Président ne préside plus les réunions du conseil des ministres, bien qu'il puisse y assister et y participer; il est tenu de coopérer avec le gouvernement sur des aspects tels que la politique étrangère et les services de sécurité, et doit même consulter, lorsqu'il est appelé à nommer les chefs de missions diplomatiques à l'étranger, la commission parlementaire compétente, lorsque «l'indépendance, l'unité et l'existence de l'Etat sont confrontées à un danger immédiat» (article 6 modifié, qui continue à exiger l'approbation du Parlement pour la déclaration de guerre ou de paix) en l'absence d'une déclaration d'état de guerre, nécessite le contre-seing du Premier Ministre; le Président conserve le droit de dissoudre la Chambre des Représentants, mais ne peut le faire que sur proposition du gouvernement et dans des conditions qui sont clairement définies.

Ces modifications ont ainsi pour effet de transférer une partie substantielle des compétences du Président au Premier Ministre, l'ensemble des compétences de l'exécutif ayant elles-mêmes été réduites au profit du pouvoir législatif. Il y a lieu de se féliciter d'une telle évolution, dans la mesure où elle marque à la fois une nette césure par rapport au système qui permettait un exercice autoritaire des compétences présidentielles et une tendance à la parlementarisation du système. La prudence s'impose néanmoins à cet égard, dans la mesure où ces modifications peuvent se traduire, dans le contexte d'une «cohabitation» virtuelle entre les divers pouvoirs, par l'impossibilité d'assurer la stabilité du gouvernement. C'est ainsi, en particulier, que les dispositions qui réglementent le vote de confiance ou de défiance à l'égard du gouvernement (article 113 modifié) peuvent donner lieu à de longues périodes d'inaction du gouvernement.

4. Réforme du pouvoir législatif

Une rupture symbolique avec le passé réside peut-être dans le changement d'appellation du

Parlement, qui, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, était appelé «Parlement de l'Etat croate», et qui devient aujourd'hui le «Parlement croate».

La révision constitutionnelle de novembre 2000 a quelque peu modifié la composition de la Chambre des comtés, puisque étaient auparavant membres à vie de celle-ci les anciens Présidents de la République et que le Président pouvait également y nommer jusqu'à cinq membres; à l'issue de cette révision, la Chambre des comtés n'était plus composée que de représentants élus par ces derniers. Cette Chambre pouvait être essentiellement considérée comme gardienne des droits fondamentaux et des droits de l'autonomie locale et régionale, puisqu'elle pouvait, au travers de ses débats et avis, participer à l'adoption d'un grand nombre de décisions par le Parlement. En effet, les rédactions concernant la Chambre des comtés étaient particulièrement sophistiquées en ce qui concerne la protection des libertés fondamentales, les droits des minorités et les principes de l'autonomie locale. Elle était notamment habilitée à adopter, sur un pied d'égalité avec la Chambre des représentants, un certain nombre de décisions relevant de divers domaines, en particulier des «lois précisant les droits et libertés constitutionnels de l'homme et du citoyen» (article 81 modifié) – rôle qui peut être spécialement important en matière de droits des minorités.

Cette chambre haute du Parlement a cependant été supprimée lors de la révision de mars 2001. On peut regretter que la Constitution ait été révisée par deux fois dans un laps de temps très court, empêchant ainsi d'exploiter pleinement les possibilités qu'aurait pu offrir la Chambre des comtés après la première révision constitutionnelle, en termes de représentation des nouvelles autorités locales et régionales mais aussi des nouvelles entités autonomes en faveur des minorités en voie de constitution dans le cadre de la nouvelle loi sur les droits des minorités. On notera également que la suppression de la Chambre des comtés est intervenue juste avant l'organisation d'élections locales et alors que la loi constitutionnelle sur les minorités n'est toujours pas adoptée. Bien que rien dans l'héritage constitutionnel européen n'exige la présence d'une chambre haute au sein du pouvoir législatif, il serait regrettable que le monocamérisme institué par la révision de mars 2001 rende trop aisée de futures révisions constitutionnelles et fragilise la stabilité constitutionnelle.

5. Le pouvoir judiciaire

La révision de novembre 2000 a apporté un certain nombre d'éléments positifs à l'égard du système judiciaire. Parmi ceux-ci figurent plusieurs mesures qui semblent avoir été clairement conçues pour renforcer l'indépendance du système judiciaire en introduisant de nouvelles procédures de nomination du Président de la Cour suprême et du Président du Conseil supérieur de la magistrature; toutefois, un poids accru aurait pu être accordé dans ces mesures à l'avis de la Cour suprême concernant l'élection de son Président, ainsi qu'au fait d'assurer la participation de la minorité parlementaire au choix des membres du Conseil supérieur de la magistrature en exigeant un vote à la majorité qualifiée pour ces élections.

Or, l'article 70 des dispositions de mars 2001 modifiant la Constitution insère, dans les dispositions finales de cette dernière un nouvel article 146a, avec pour effet immédiat non seulement de mettre fin aux fonctions de la Chambre des comtés, mais également de relever de leurs fonctions les présidents et membres du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que le Président de la Cour suprême. Bien que l'objectif de ces dispositions semble avoir été de faire en sorte que tous les membres du pouvoir judiciaire soient désormais désignés dans le cadre de procédures visant à assurer l'indépendance de celui-ci par rapport aux autres branches du pouvoir, le fait que les titulaires de ces fonctions en aient été instantanément

relevés – alors que les nouvelles dispositions auraient pu s'appliquer simplement au moment du remplacement de ces titulaires à la fin naturelle de leur mandat – risque de créer un précédent gênant qui pourrait affecter l'Etat de droit en Croatie.

La Commission note également que certaines dispositions de la loi sur le système judiciaire relatives à l'élection des présidents de juridiction semblent relativement vagues, notamment en ce qui concerne les possibilités d'intervention du ministre de la Justice et des conseils de la magistrature dans ce processus. La Commission note enfin que ces dispositions font l'objet d'un recours, qui est encore en instance devant la Cour constitutionnelle de Croatie.

6. Autonomie locale

L'importance des collectivités locales et régionales est soulignée dans la Constitution modifiée par la nouvelle formulation de l'article 4, qui affirme le principe de la séparation des pouvoirs et dispose que ceux-ci «sont limités par le droit, garanti par la Constitution, à une autonomie locale et régionale» (article 128 modifié). La Constitution modifiée introduit un nouvel échelon administratif au plan régional ainsi que les dispositions nécessaires pour définir les compétences respectives aux échelons local et régional. Concernant le principe de subsidiarité, ces dispositions sont calquées sur celles de la Charte européenne de l'autonomie locale. De même, plusieurs autres dispositions de cette Charte sont largement reprises dans les articles modifiés, notamment en ce qui concerne la structure des organes des collectivités locales autonomes, l'absence de toute supervision, sauf en ce qui concerne la constitutionnalité et la légalité des actes lorsque des organes entrant dans le cadre de l'autonomie locale exercent leurs compétences propres (non déléguées), et les dispositions relatives aux finances. Il y a lieu de se féliciter de cette évolution, avec toutefois deux observations: en premier lieu, les ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences doivent être transférées aux échelons appropriés et, en second lieu, une nouvelle loi sur l'autonomie locale doit être adoptée conformément au nouveau cadre constitutionnel. L'adoption de cette nouvelle loi sur l'autonomie locale étant renvoyée à la fin de l'année 2002 par la loi destinée à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, on peut regretter que les élections locales qui ont eu lieu avant cette date se soient déroulées sous l'empire de lois dont la conformité avec de la Charte paraît sujet à caution.

Conclusions

De manière générale, la Commission se félicite de la révision constitutionnelle et notamment de la transition vers un système parlementaire.

Cette transition s'accompagne de toute une série de modifications particulièrement bienvenues en matière de droits de l'homme, d'autonomie locale et régionale et de justice. Le fait que les modifications de mars 2001 aient pour effet de préciser la portée de certains droits, c'est-à-dire les différentes catégories de personnes pouvant s'en prévaloir, constitue également une évolution positive.

Diverses observations peuvent être formulées en ce qui concerne des problèmes qui risquent de se poser dans le cadre de la mise en œuvre de certaines dispositions:

- la disposition régissant le droit d'accès à la fonction publique ne doit pas être interprétée comme pouvant exclure des non-citoyens de postes subalternes relevant de celle-ci; de même, le droit de vote aux élections locales devrait être étendu aux non-citoyens;

- la suppression de la Chambre des comtés par la révision de mars 2001 a eu pour effet de faire disparaître, des institutions démocratiques croates, une possibilité de participation aux décisions adoptées au niveau de l'Etat des autorités locales et régionales, mais aussi des nouvelles entités autonomes en faveur des minorités en voie de constitution dans le cadre de la nouvelle loi sur les droits des minorités; il faut dans l'avenir veiller à ce que la suppression de la Chambre des comtés ne rende trop aisée de nouvelles révisions constitutionnelles et ne contribue à une fragilisation de la stabilité constitutionnelle;
- la nouvelle structure des collectivités locales et régionales, dont la Commission se félicite, doit s'accompagner d'un transfert de ressources vers les échelons appropriés et de l'adoption d'une loi conforme à cette révision constitutionnelle.
- conformément à la liberté de pensée et d'expression garantie par la Constitution ainsi qu'aux lignes directrices de la Commission concernant l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, la possibilité de déclarer inconstitutionnel un parti politique doit être limitée aux partis qui incitent à exprimer par la violence des pensées séditionnelles;
- la hiérarchie des lois concernant les minorités manque de clarté et la majorité qualifiée requise pour l'adoption de toute loi relative aux minorités risque, d'une part, d'être peu commode si elle est également considérée comme nécessaire à l'adoption des textes d'application et, d'autre part, de soulever des difficultés quant à la compétence de la Cour constitutionnelle pour évaluer la constitutionnalité et la légalité des textes d'application dans ce domaine;
- les éléments globalement positifs qu'avait apportés, à l'égard du système judiciaire, la première révision pourraient se trouver compromis par les dispositions d'application résultant de la deuxième révision, dispositions qui se sont traduites par la cessation de fonctions du Président de la Cour suprême et de tous les membres du Conseil supérieur de la magistrature dès l'entrée en vigueur de la révision. Ces dispositions d'application pourraient créer un dangereux précédent pour le respect de la primauté du droit en Croatie.