



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 25 mars 2003

CDL-AD (2003) 9

Avis n° 216/2002

Orig. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LA LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIVE  
AUX DROITS DES MINORITES NATIONALES  
EN CROATIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 54<sup>ème</sup> réunion plénière  
(Venise, 14-15 mars 2003)**

**sur la base des observations de**

**M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)  
M. Franz MATSCHER (membre, Autriche)**

### Introduction

1. *Pour répondre à la demande, formulée par l'Assemblée parlementaire, d'un suivi du processus de révision et de mise en œuvre de la Loi constitutionnelle de 1991 relative aux droits de l'homme et aux libertés et droits des minorités nationales ou ethniques en République de Croatie, la Commission de Venise a élaboré des avis sur la plupart des projets de cette loi qui avaient été préparés par le gouvernement croate dès 1995.*
2. *Le 13 décembre 2002, le Parlement croate a adopté la Loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales (appelée ci-après : « la Loi constitutionnelle »). La Loi constitutionnelle a été adoptée à la majorité des deux tiers de tous les représentants. Elle est entrée en vigueur à la date de sa publication le 23 décembre 2002.*
3. *Lors de la 53<sup>ème</sup> réunion plénière de la Commission les 13 et 14 décembre 2002, Mme Snjezana Bagic, Directrice du Bureau des lois du gouvernement croate a brièvement présenté les amendements les plus importants introduits dans le tout dernier projet de Loi constitutionnelle. La Commission note, entre autres, que la mise en œuvre intégrale des garanties prévues par la Loi constitutionnelle pour assurer une protection efficace des droits des minorités nationales exige l'adoption de lois et de règlements spéciaux (en particulier pour la représentation des minorités au Parlement et au sein des organes des pouvoirs locaux et régionaux autonomes). En conséquence, la Commission réaffirme qu'elle est prête à coopérer avec le gouvernement croate dans la préparation de ces lois.*
4. *Actuellement, la première de ces lois spéciales est déjà en cours de préparation. Au début de février 2003, le gouvernement croate a préparé le projet de loi portant modification de la Loi sur l'élection des membres des instances représentatives des pouvoirs locaux et régionaux autonomes (appelée ci-après : Loi sur les élections locales) et en a saisi le Parlement pour qu'elle soit adoptée dans le cadre d'une procédure d'urgence. Cette loi devrait garantir l'application de l'article 20 de la Loi constitutionnelle, c'est-à-dire la représentation proportionnelle des minorités nationales au sein des organes des pouvoirs locaux et régionaux autonomes (voir ci-dessous, point V.)*
5. *Toutefois, le gouvernement croate n'a pas transmis à la Commission de Venise les projets d'amendement de la Loi sur les élections locales et n'a pas non plus sollicité sa coopération pour la révision de cette loi.*
6. *C'est pourquoi le présent avis, adopté par la Commission de Venise lors de sa 54<sup>ème</sup> réunion plénière (Venise, 14-15 mars 2003) ne porte que sur la Loi constitutionnelle telle qu'adoptée le 13 décembre 2002.*

### **I. Généralités**

7. La Commission de Venise accueille favorablement le fait que le texte définitif de la Loi constitutionnelle représente, de bien des façons, une avancée significative par rapport aux projets antérieurs que la Commission avait eu l'occasion de commenter. Cela dit, la Commission regrette qu'il faille encore clarifier un certain nombre de problèmes. Les plus importantes de ces difficultés font l'objet d'un bref commentaire ci-après. En ce qui concerne les autres thèmes, il suffira de se reporter aux observations déjà faites par la Commission dans ses avis antérieurs.

## II. Lois et règlements spéciaux

8. De nombreux articles de la Loi constitutionnelle renvoient à des lois et à des règlements spéciaux (article 4, *passim* ; articles 7 à 9, paragraphe 1 ; articles 10 et 11, paragraphes 2, 8 et 9 ; article 12, paragraphes 2 et 3 ; articles 13, 17 paragraphe 1, 19, *passim*, et 20, *passim* ; article 22, paragraphes 2 et 3 et article 24, paragraphe 5). Le fait que ces lois et règlements n'aient pas fait l'objet d'une spécification précise en fonction des articles de la Loi constitutionnelle à laquelle ils renvoient compromet la bonne compréhension de la portée de cette loi et pose la question de la hiérarchie entre la Loi constitutionnelle et ces lois et règlements. Dans sa réponse à l'avis antérieur de la Commission de Venise, le gouvernement croate a précisé que la Loi constitutionnelle prescrira « *les principes sur lesquels reposent les dispositions des lois et règlements spéciaux actuels et sur lesquels seront fondées les dispositions contenues dans les prochaines lois spéciales applicables à la réglementation des droits des minorités nationales* » (voir CDL (2002) 150, 3 décembre 2002, p. 4). La Commission regrette que cette intention ne se soit qu'assez exceptionnellement matérialisée dans le texte de la Loi constitutionnelle.
9. L'article 13 fournit un exemple d'une disposition intégrée à la Loi constitutionnelle conçue pour spécifier les principaux éléments d'une loi spéciale qui doit encore être adoptée (révisée). Toutefois, le critère des « régions traditionnellement – ou massivement – peuplées de minorités nationales » reste trop flou. Il aurait été préférable que des indications plus précises figurent dans la Loi constitutionnelle elle-même.
10. En ce qui concerne le statut formel de la présente Loi constitutionnelle, il ne semble pas que des éclaircissements satisfaisants aient été apportés.

## III. Champ d'application

11. Aux termes de l'article 1 de la Loi constitutionnelle, la Croatie réitère l'obligation que lui fait le droit international de respecter et de protéger les droits des minorités nationales et les autres droits de l'homme et libertés fondamentales qui doivent être reconnus à *tous ses citoyens (drzavljani)*. Cette obligation est réaffirmée par l'article 5 de la Loi constitutionnelle dans la définition qui y est donnée des « minorités nationales au sens où l'entend cette Loi constitutionnelle ». Comme la Commission avait déjà eu l'occasion de le faire remarquer, cette limitation n'est pas, en elle-même, contraire aux obligations que la Croatie a souscrites en vertu des dispositions du droit international, pour autant que les personnes placées sous la juridiction croate – et qui disent appartenir à une minorité nationale sans être citoyens croates – bénéficient de la protection totale assurée par ces droits fondamentaux à laquelle chacun a droit sur un pied d'égalité, s'agissant de droits garantis par la Constitution, par d'autres dispositions du droit interne et par le droit international. Néanmoins, il serait préférable que l'article 1 de la Loi fasse une distinction claire à cet égard entre les droits des minorités et les autres droits de l'homme, insistant ainsi sur l'obligation générale de faire respecter sans discrimination les droits de toute personne soumise à la juridiction croate.
12. En ce qui concerne la mention « dont les membres sont traditionnellement implantés sur le territoire de la République de Croatie », dans la mesure où il s'agit d'un élément important qui a une incidence sur la définition de ce que sont les « minorités nationales », la Commission renvoie aux observations qu'elle avait déjà faites dans son précédent avis (CDL (2002) 111, paragraphe 20).

13. Contrairement à ce que son titre donne à penser, certains des énoncés de la Loi constitutionnelle semblent concerner les droits de l'homme en général autant que les droits propres aux minorités nationales. En ce qui concerne l'article 2, la Commission note un certain flou. Cet article semble avoir été formulé à titre de garantie générale du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'interdiction de la discrimination, notamment sur la base d'un « lien avec une minorité nationale », mais il fait référence aux instruments internationaux énumérés à l'article 1.
14. Il faut accueillir favorablement le fait que l'article 3 autorise l'adoption de mesures positives en faveur des minorités nationales, en sus et indépendamment de l'interdiction de toute forme de discrimination. A propos de ces éventuelles mesures positives, la Commission pense que, si elles sont autorisées, c'est seulement pour favoriser – dans toute la mesure requise à cet égard – une plus grande égalité réelle.
15. Dans ce contexte, l'objectif visé par le second paragraphe de l'article 4 ne semble pas clair ; comment les personnes qui appartiennent à des minorités nationales pourraient-elles jouir des libertés et exercer les droits fondamentaux stipulés par la Constitution et par cette Loi constitutionnelle « dans les mêmes conditions que d'autres citoyens (*gradjani*) » ? Compte tenu du fait que le terme « citoyen » - tel qu'utilisé ici - ne renvoie pas à la possession de la citoyenneté, cette disposition semble concerner, de prime abord, les libertés et droits fondamentaux « classiques ». Et, de fait, l'article 7 de la Loi constitutionnelle prévoit des libertés et droits spéciaux pour les membres des minorités nationales.
16. Dans le droit interne – et notamment dans le texte de la présente Loi constitutionnelle – rien n'est précisé en ce qui concerne la procédure ouverte pour résoudre les éventuels conflits d'interprétation ou d'application.
17. En ce qui concerne certains droits particuliers stipulés par les conventions internationales et qui ont une incidence sur le droit interne (article 12, paragraphe 2), leur exercice semble être fonction du fait qu'ils soient réaffirmés dans un statut local ou régional puisque (du moins dans la version anglaise), les deux conditions sont formulées cumulativement (« et ») et non pas exclusivement (« ou »).

#### **IV. Limitations et dérogations**

18. En ce qui concerne d'éventuelles dérogations et limitations imposées à des droits fondamentaux, la Commission accueille favorablement la disposition explicitement formulée à l'article 2 ; selon cette disposition, il est prévu que les droits de l'homme et les libertés fondamentales garantis ne peuvent être limités qu'en vertu des instruments internationaux qui les concernent. Cette affirmation constitue un critère à la fois clair et contraignant pour réexaminer le présent texte et les autres lois et règlements afin d'établir leur conformité au droit international.
19. En outre, la Commission note que l'article 2, par référence à l'article 41, déclare expressément que les droits qui résultent des obligations internationales de la Croatie sont des « droits acquis » auxquels il ne peut être dérogé fût-ce sur la base de la présente Loi constitutionnelle ou de tout autre texte législatif.

## V. Représentation des minorités dans la vie publique

### Parlement

20. A différents égards, l'article 19 représente une avancée certaine par rapport aux projets antérieurs. Néanmoins le texte demeure assez vague, notamment à propos du lien entre la garantie du nombre minimum de représentants dans les instances électorales spéciales (§ 2) et la garantie du nombre minimum de sièges au Parlement (§ 3 et § 4). En outre, la relation n'est pas non plus très claire entre, d'une part, le nombre minimum de 1 et le nombre maximum de 3 sièges mentionnés au paragraphe 3 et, d'autre part, le nombre total de 4 représentants dont fait état le paragraphe 4. Le dispositif juridique qui devrait fixer ces minima à titre de garantie de la représentation proportionnelle devrait être organisé par une loi électorale spéciale. Conformément à l'article 39, § 1, l'article 19 ne sera pas appliqué avant l'entrée en vigueur de la loi électorale.
21. A cet égard, il faut noter que, conformément à la Loi constitutionnelle sur la mise en œuvre de la Constitution, la loi électorale nationale devrait être votée avant la tenue des élections générales. Aux termes de la Constitution, les prochaines élections générales en Croatie devraient avoir lieu au début de 2004 (au plus tard 60 jours après la fin de l'actuelle législature en janvier 2004). La nouvelle loi électorale nationale (ou la loi révisée) devrait donc être adoptée au cours du prochain mois.
22. La Commission rappelle que la loi électorale doit encore résoudre un certain nombre de problèmes importants dont, notamment, la question du double vote des membres des minorités nationales et celle du nombre de sièges supplémentaires au Parlement, par dérogation au nombre de sièges fixés par la Constitution. En outre, avec tout système électoral qui garantit la représentation proportionnelle des minorités nationales, le contrôle de l'identité des électeurs appartenant aux minorités nationales devient impératif. Comme la Commission a déjà eu l'occasion de le préciser, cette nécessité peut rendre indispensable le respect de certaines précautions en matière de confidentialité des données personnelles qui touchent à l'identité des membres des minorités nationales pour qui ce processus d'identification pourrait être un facteur de risque.

### Organes des pouvoirs locaux et régionaux autonomes

23. En ce qui concerne la représentation des minorités au sein des pouvoirs locaux et régionaux autonomes, la Loi constitutionnelle est davantage précise. Ainsi, non seulement l'article 20 prévoit expressément la possibilité d'augmenter le nombre de membres de l'instance représentative concernée pour parvenir à une représentation proportionnelle mais, si nécessaire, il permet aussi d'envisager des élections partielles (et, par voie de conséquence, le double vote). Toutefois, la Commission note l'absence de certitude juridique dans la mesure où les lois spéciales qui réglementent l'élection des membres des instances représentatives des pouvoirs locaux et régionaux autonomes, peuvent déroger au dispositif établi par la Loi constitutionnelle. En outre, l'article 21 prévoit que les statuts des pouvoirs locaux et régionaux autonomes peuvent déroger à la stricte proportionnalité en faveur des minorités nationales. Ici encore, la disposition ne comporte pas de clause de respect de la confidentialité des données personnelles qui, seule, pourrait protéger l'électeur appelé à justifier de son appartenance à une minorité nationale.

24. Dans ce contexte, la Commission rappelle que, conformément à l'article 61 de la Loi sur les élections locales, les élections partielles doivent avoir eu lieu dans les 90 jours qui suivront la publication officielle du recensement 2001 de la population des municipalités, villes et comtés dans lesquels les élections locales n'ont pas permis d'aboutir à l'élection d'un nombre de représentants des minorités nationales proportionnel à leur poids dans la population globale. Or, cette date limite ayant été fixée au 15 septembre 2002, ce rendez-vous électoral a été manqué pour deux raisons : tout d'abord, l'absence dans la Loi sur les élections locales d'une description de la procédure pour la tenue des élections partielles et, en second lieu, le report répété de l'adoption de la nouvelle Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales.
25. La nouvelle Loi constitutionnelle a abrogé l'article 61 de la Loi sur les élections locales (article 43, § 2) et a fixé un nouveau délai de 90 jours, calculé à partir de la date de son entrée en vigueur (23/12/2002), afin de remédier à l'absence de représentation des minorités au sein des instances concernées des pouvoirs locaux et régionaux autonomes.
26. Une fois encore, pour assurer l'application de la Loi constitutionnelle, il faut que la nouvelle loi (ou la loi révisée) sur les élections locales et régionales soit adoptée pour la fin de mars 2003.

#### Instances administratives et judiciaires

27. Conformément à l'article 22 § 4, les personnes qui appartiennent à des minorités nationales auront la priorité dans l'attribution des postes à pourvoir au sein des instances administratives et judiciaires de l'État et, « dans le respect de l'égalité » au sein des structures administratives des pouvoirs locaux et régionaux autonomes. Le type d'« égalité » dont il s'agit ici n'est pas clairement défini, pas plus que ne le sont les critères et les procédures qu'il conviendrait d'appliquer pour parvenir à cette égalité.

#### **VI. Soutien financier**

28. Plusieurs articles de la Loi constitutionnelle prévoient le soutien financier de l'État pour assurer aux minorités nationales la jouissance effective de leurs droits. Toutefois, le droit à ce financement reste discrétionnaire : conformément à la Loi constitutionnelle, l'État et les pouvoirs locaux et régionaux autonomes prendront en charge ce financement « en fonction de leurs possibilités » (article 15, § 2), « en fonction des possibilités et des critères fixés par le gouvernement » (article 18, § 2). Par ailleurs, l'article 28, §1 et § 2 prévoit qu'« ils peuvent également assurer le financement » et « des fonds (...) peuvent également être fournis », respectivement.

#### **VII. Institutions représentatives des minorités**

29. La Commission est préoccupée par le fait que les droits et les fonctions des instances représentatives des minorités nationales n'aient pas fait l'objet de réglementations satisfaisantes à tous égards. En outre, l'absence totale de pouvoir qui régisse les conseils des minorités reste la principale faiblesse de la Loi constitutionnelle.

### Conseils des minorités nationales au sein des pouvoirs locaux et régionaux autonomes

30. L'article 31 relatif aux conseils des minorités nationales au sein des pouvoirs locaux et régionaux autonomes prévoit le droit d'être informé mais pas celui d'être consulté sur les problèmes qui auraient une signification particulière pour les minorités nationales. En outre, l'article 32 qui prévoit le droit de consultation ne fait référence qu'à des lois générales.

### Conseil pour les minorités nationales

31. L'article 35 relatif aux droits et fonctions du Conseil pour les minorités nationales prévoit le droit de prendre des initiatives et de formuler des propositions, le droit de demander des informations, celui d'inviter et de solliciter la présence de représentants des organes de l'État ou des pouvoirs locaux et régionaux autonomes, mais il ne dit rien du droit d'être consulté sur les problèmes qui auraient une signification particulière pour les minorités nationales.
32. Conformément à l'article 36, § 2, les membres du Conseil pour les minorités nationales doivent également être des représentants des minorités nationales au Parlement croate. Le lien entre cette disposition et le premier paragraphe n'est pas très clair, pas plus que le nombre des membres qui y est mentionné.
33. La Commission note également que le gouvernement choisit et nomme le président et les deux vice-présidents du Conseil parmi les membres de ce dernier (article 36, § 3). Au vu de la composition et des fonctions du Conseil, il aurait été préférable de laisser à ses membres le soin de choisir en son sein le président et les deux vice-présidents.
34. En ce qui concerne la désignation des membres du Conseil pour les minorités nationales, de son président et des deux vice-présidents, la Loi constitutionnelle fixe un autre délai de 90 jours qui expire le 23 mars 2003.

### **VIII. Contrôle constitutionnel**

35. L'article 32, § 5 pose le principe du droit qu'a le gouvernement croate d'engager, devant la Cour constitutionnelle, la procédure d'examen de la conformité d'une loi générale à la Constitution (et au droit ?). La Commission regrette qu'un tel droit ne soit pas expressément reconnu à celui des conseils des minorités nationales qui aurait soulevé un problème, pas même dans le cas où le gouvernement n'aurait pas engagé à temps la procédure requise.
36. Cette disposition devrait comporter une référence à l'article 30, § 3 et les relations entre les deux dispositions devraient être clarifiées.

### **CONCLUSION**

37. La nouvelle Loi constitutionnelle n'a pas clarifié tous les problèmes que la Commission avait déjà soulevés dans ses avis antérieurs. Un certain nombre de ces problèmes seront résolus dans la pratique et les carences les plus significatives devraient pouvoir être surmontées par l'adoption de lois spécifiques. Cela dit, il semblerait préférable, à long

terme, de compléter et de revoir la présente Loi constitutionnelle en fonction de la pratique juridique et en tenant compte des lois spéciales qui seront ultérieurement adoptées. En raison du statut particulier de loi constitutionnelle qui est celui du présent texte, il serait préférable que les droits des minorités nationales soient régis aussi complètement que possible par cette même loi.

38. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités croates pour approfondir la coopération engagée dans le processus de révision des lois spéciales nécessaires à la mise en œuvre de la présente Loi constitutionnelle s'agissant, en particulier, des lois qui régiront l'élection des parlementaires et des représentants élus au sein des différentes instances des pouvoirs locaux et régionaux autonomes.