

Strasbourg, 12 July 2001  
<cdl\doc\2001\cdl-inf\014-Inf-F.doc>

**CDL-INF (2001) 14**

**AVIS**

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

**adopté par la Commission de Venise  
à sa 47<sup>e</sup> réunion plénière,  
(Venise, 6-7 juillet 2001)**

**établi par le Secrétariat  
à partir des observations de :**

**M. Franz MATSCHER (membre, Autriche)  
Mme Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)  
M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)  
M. Alain DELCAMP (expert, France)**

## Introduction

*L'Assemblée parlementaire lui ayant demandé de suivre la révision et la mise en application de la Loi constitutionnelle de 1991 relative aux droits de l'homme et aux libertés et aux droits des minorités nationales ou ethniques dans la République de Croatie, la Commission de Venise, à sa 43<sup>e</sup> réunion plénière, a examiné la Loi constitutionnelle du 11 mai 2000 portant modification de la Loi constitutionnelle de 1991. Dans son avis (document CDL-INF (2000) 10), la Commission a estimé qu'il manquait dans ce texte des dispositions régissant ou organisant au niveau constitutionnel la participation effective des minorités à la vie publique, ainsi que des dispositions portant sur la création, le fonctionnement et les compétences d'instances représentatives des minorités à l'échelon local et national. La Commission se déclarait une nouvelle fois disposée à coopérer avec les autorités croates compétentes en vue de l'élaboration d'un nouveau texte de loi constitutionnelle relative aux droits des minorités, ainsi que le demandait le Parlement de la République de Croatie.*

*Le 21 juillet 2000, le Gouvernement de la République de Croatie a transmis pour avis à la Commission de Venise un projet de loi constitutionnelle relative aux droits des minorités en Croatie (CDL (2000) 62).*

*Les rapporteurs de la Commission de Venise, M. Franz Matscher, M. Pieter van Dijk et Mme Hanna Suchocka, ainsi que M. Alain Delcamp, président du comité d'experts du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe chargé du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale, ont examiné le projet de loi lors de réunions tenues à Paris le 1<sup>er</sup> septembre 2000, puis le 22 septembre 2000 en présence de Mme Lidija Lukina, vice-ministre de la Justice et de Mme Sanja Tabakovic, présidente du Conseil des minorités nationales de Croatie. Les rapporteurs de la Commission de Venise se sont de nouveau réunis à Venise, le 13 octobre 2000.*

*A sa 44<sup>e</sup> réunion plénière (Venise, 13-14 octobre 2000), la Commission a adopté son avis sur le projet de loi constitutionnelle relative aux droits des minorités en Croatie (CDL (2000) 79 rev), dans lequel elle notait que ce texte allait dans l'ensemble dans le bon sens, mais qu'un certain nombre de points devaient être précisés.*

*Les 4 et 5 janvier 2001, les rapporteurs de la Commission de Venise, M. Matscher, Mme Suchocka et M. Delcamp, se sont rendus à Zagreb pour rencontrer le groupe de travail croate chargé de rédiger le projet de loi constitutionnelle<sup>1</sup> relative aux droits des minorités en Croatie, sous la présidence du Ministre de la Justice, de l'Administration et de l'Autonomie locale, M. Ivanisevic. Des représentants du Ministère des Affaires étrangères et du Conseil des minorités nationales ainsi que des experts de l'Université de Zagreb participaient à cette réunion.*

*Les rapporteurs et les membres du groupe de travail ont examiné le projet de loi constitutionnelle (CDL (2001) 1) élaboré par le groupe et étudié les incidences de la révision constitutionnelle du 9 novembre 2000 sur les droits des minorités en Croatie. Depuis cette réunion, un nouvel ensemble d'amendements à la Constitution a été adopté le 9 mars 2001 et un nouveau projet de loi relative aux droits des minorités nationales a été établi (document CDL (2001) 29). C'est ce dernier texte qui fait l'objet du présent avis, adopté par la Commission de Venise à sa 47<sup>e</sup> réunion plénière (Venise, 6-7 juillet 2001).*

---

<sup>1</sup> Concernant le sens de l'expression « loi constitutionnelle » dans l'ordre constitutionnel croate, voir le point 5 ci-après.

## 1. Observations générales

La Commission estime que le nouveau projet de loi (voir document CDL (2001) 29) marque un progrès important sur le plan de la protection des minorités nationales en Croatie. Il définit un cadre détaillé et cohérent, sur la base duquel l'action législative et réglementaire va pouvoir se poursuivre dans ce domaine. Plusieurs problèmes relevés par la Commission dans les précédents projets (voir document CDL (2000) 79 rev) ont été réglés. Néanmoins, diverses améliorations, exposées ci-après, peuvent encore être apportées au projet.

## 2. Effets de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi constitutionnelle

La Commission note avec satisfaction que l'article 39 du nouveau projet clarifie la situation quant à la validité de divers instruments visant à garantir les droits des personnes appartenant à une minorité au niveau de la Constitution. Il ressort en effet clairement de cette disposition que la Loi constitutionnelle de 1991, modifiée en 2000, cessera d'être valide à la date de la promulgation de la nouvelle Loi. (L'article 37 prévoit toujours que les droits acquis avant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Loi ne sont pas restreints ni modifiés par celle-ci. La Commission présume que cette disposition ne concerne pas les droits « acquis » sous le régime de la Loi constitutionnelle de 1991.)

## 3. Liste des minorités

La Commission se félicite de constater que la liste des minorités a disparu du nouveau projet de loi. Elle note toutefois qu'une telle liste figure encore dans le préambule de la Constitution. Comme la Commission a eu l'occasion d'en faire la remarque dans son avis sur les modifications du 9 novembre 2000 et du 28 mars 2001 à la Constitution croate (voir document CDL (2001) 69) :

[c]ette 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-balaencent 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.

## 4. Définition des minorités

Aux termes du nouveau projet de loi et dans la liste des minorités qui figure toujours dans le préambule de la Constitution, la notion de minorité ne s'étend qu'aux citoyens croates. Or cette restriction n'est pas conforme aux tendances récentes en matière de protection des minorités que l'on observe dans l'interprétation du droit international par le Comité des droits de l'homme (Observation générale n° 23 du 6 avril 1994 concernant l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et pratique du Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE). De plus, hormis le cas de la représentation politique à des niveaux autres que l'échelon local, la citoyenneté, en règle générale, n'a aucun rapport avec le contenu des droits internationalement reconnus aux minorités.

La Commission présume que la définition figurant à l'article 1 du projet de loi ne prétend pas être une définition générale des « minorités nationales », mais qu'elle vise à préciser quelles personnes jouissent des droits « constitutionnels » spécifiques énoncés dans la nouvelle Loi

constitutionnelle. Par conséquent, cela n'empêche pas le législateur croate d'accorder aux membres d'une minorité qui ne sont pas (ou pas encore) citoyens croates les droits qui leur sont reconnus en vertu du droit international et conformément à la Constitution croate. La Commission préconise néanmoins d'ajouter une disposition explicite à cet effet dans le nouveau projet de loi.

A cet égard, la Commission note avec satisfaction qu'à la suite des modifications apportées à la Constitution croate en mars 2001 les droits constitutionnels garantis aux individus ont été précisés et, dans nombre de cas (droit de réunion, liberté d'association, droit de pétition, etc.), étendus à toute personne. A l'inverse, toutefois, certains droits inscrits dans la Constitution sont maintenant expressément réservés aux citoyens croates : en particulier, le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques et l'accès à la fonction publique, ainsi que le droit de vote. Ceci pourrait faire obstacle à la jouissance effective de ces droits par les membres de minorités qui ne sont pas, ou pas encore, citoyens croates. Ainsi que l'a fait remarquer la Commission dans son avis sur les modifications du 9 novembre 2000 et du 28 mars 2001 à la Constitution croate (voir document CDL (2001) 69) :

[I]'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 publique<sup>2</sup>. 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.

## 5. Textes d'application et hiérarchie des normes

La plupart des droits garantis dans le projet de loi feront l'objet de dispositions d'application spécifiques. Dans l'esprit de la Commission, ces textes d'application devront être conformes aux dispositions générales de la Loi constitutionnelle. Les restrictions éventuelles apportées aux droits inscrits dans la nouvelle Loi constitutionnelle devront avoir des fins légitimes (y compris au regard du droit international) et être proportionnelles à l'objectif recherché. Elles ne devront en aucun cas porter préjudice à l'essence même des droits garantis. De plus, il doit être entendu que tout texte d'application particulier devra être soumis à la Cour constitutionnelle pour qu'elle vérifie sa conformité à la Loi constitutionnelle.

A cet égard, la Commission souligne l'importance de la hiérarchie des normes et de la nature « constitutionnelle » de la Loi. Bien que le projet de loi soit intitulé Loi « constitutionnelle », il est entendu que, en vertu de l'article 83 révisé de la Constitution et de la décision U-I-774/2000 du 20 décembre 2000 de la Cour constitutionnelle (selon laquelle la Constitution ne prévoit pas d'autre Loi constitutionnelle que celle relative à la Cour constitutionnelle), la Loi relative aux droits des minorités sera une loi « organique ». Dans la même décision (U-I-774/2000), la Cour constitutionnelle a estimé qu'une loi organique « est une loi de degré inférieur à la Constitution, mais supérieur aux autres lois et [que] sa suprématie découle de la majorité particulière nécessaire à son adoption ». La Commission considère par conséquent que la nouvelle Loi primera sur les dispositions d'application, dont la conformité à cette nouvelle Loi pourra donc être examinée par la Cour constitutionnelle de Croatie (laquelle est

<sup>2</sup> La Commission considère que l'expression « public services », utilisée dans la traduction anglaise, doit être comprise au sens de « fonction publique ».

chargée de veiller non seulement à la constitutionnalité des textes au sens strict, mais plus généralement à leur légalité).

Il reste à savoir comment fonctionnera dans la pratique le nouvel article 83, paragraphe 1, de la Constitution qui dispose que « [l]es lois (lois organiques) organisant les droits des minorités nationales sont adoptées par le Parlement croate à la majorité des deux tiers de l'ensemble des députés ». On peut dès lors se demander si tous les textes d'application devraient être considérés comme des lois « organiques » au sens de l'article 83 de la Constitution. Cette interprétation non seulement aurait pour effet d'alourdir considérablement la procédure d'adoption des dispositions d'application, mais en outre risquerait de compromettre le processus d'examen constitutionnel, puisque les textes d'application auraient la même valeur juridique que la nouvelle Loi organique. Pour que les droits des minorités soient efficacement protégés, la Commission recommande par conséquent d'adopter une interprétation restrictive de l'article 83 de la Constitution en excluant de son cadre les textes d'application.

## 6. Droit de vote

Le projet de loi prévoit explicitement un système électoral « pluriel » (double) pour les citoyens appartenant à des minorités. En effet, il stipule que « les membres de minorités nationales ont, outre le droit d'élire, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens, les membres de la Chambre des représentants du Parlement croate, le droit d'élire un certain nombre de membres du Parlement, en vertu d'une loi spéciale » (article 18 du projet).

Sur le fond, la Commission approuve l'idée de laisser le législateur définir le nombre de représentants de minorités siégeant au Parlement croate, étant donné que les principes d'une telle représentation sont énoncés à l'article 20 du projet : les minorités qui constituent moins de 4% de la population sont représentées par au moins 6 membres du Parlement, en vertu de la loi relative à l'élection des membres du Parlement croate.

S'agissant des minorités qui constituent plus de 4% de la population, il est précisé (article 19, paragraphe 1er) qu'elles « ont le droit d'être représentées dans les organes de l'Etat proportionnellement à leur part dans la population ». Cette disposition, si on la rapproche de l'article 18 et du paragraphe 2 de l'article 19, semble clairement englober la représentation au Parlement croate. Toutefois, on ne voit pas bien à quels organes autres que le Parlement pourraient s'appliquer les dispositions de l'article 19, et notamment si, et dans quelle mesure, elles s'appliquent aussi aux organes de niveau national du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Le projet de loi stipule que la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics régit cette représentation proportionnelle ; mais il pourrait être souhaitable de définir plus précisément, dans le projet, le domaine d'application de l'article 19.

L'article 21 traite de questions similaires, mais s'intéresse aux niveaux local et régional, et non pas au niveau national. La référence à la représentation proportionnelle dans les organes exécutifs locaux et régionaux est nouvelle et pose des problèmes, dans la mesure où il est fait état du droit d'« élire un certain nombre de membres des organes ... *exécutifs* des collectivités locales et régionales autonomes » (les italiques ne figurent pas dans le texte).

## 7. Conseil des minorités nationales et Bureau pour les minorités nationales

La Commission constate avec satisfaction qu'il est maintenant clairement indiqué dans le rapport explicatif que l'organe consultatif spécial prévu à l'article 34 du projet de loi est le prolongement ou le successeur de l'actuel Conseil des minorités nationales. En outre, le rapport explicatif précise que l'organe spécialisé prévu à l'article 35 du projet de loi est le

prolongement ou le successeur de l'actuel Bureau pour les minorités nationales. Par conséquent, ces deux organes reposent désormais sur un fondement juridique clair.

## 8. « Gouvernement autonome » des minorités

La question du « gouvernement autonome des minorités » ("*minority self-government*")<sup>3</sup> est un aspect important du projet de loi. La nouvelle version décrit beaucoup plus précisément un système d'« autonomie personnelle » inspiré du modèle hongrois, mais comportant aussi une dimension territoriale. Selon la Commission, le système que le projet de loi vise à établir constitue, globalement, un moyen réaliste et adapté de remplacer le régime de statut spécial qui était prévu par la loi constitutionnelle de 1991 et n'a jamais été appliqué.

Il convient de souligner notamment que le nouveau texte (articles 22 à 29) représente un progrès considérable par rapport au projet qui a été soumis à la Commission en juillet 2000 et sur lequel celle-ci a formulé un premier avis (voir, respectivement, les documents CDL (2000) 62 et 79 rév.). Il faut lire les nouveaux articles dans le contexte des dispositions pertinentes de la version modifiée de la Constitution, qui confèrent aux entités autonomes locales une part importante du pouvoir de décision dans le domaine des affaires locales. La Commission note avec satisfaction qu'en vertu de l'article 26, les entités autonomes des minorités sont dotées d'une personnalité juridique et peuvent donc saisir les juridictions, y compris la Cour constitutionnelle. De plus, l'article 27 habilite ces entités à régler en toute indépendance les questions concernant l'utilisation de leurs signes et symboles nationaux, et à instaurer des jours fériés locaux. Toutefois, ces pouvoirs restent minimaux, et la Croatie pourrait ajouter notamment la religion et l'éducation à la liste des domaines relevant de la compétence des entités. Par ailleurs, le projet de loi prévoit que les entités autonomes des minorités peuvent aussi être investies d'autres compétences, en vertu de la loi relative à l'autonomie locale. Cela dit, il faut préciser que cette dernière a été adoptée, mais qu'il n'a pas encore été possible d'y inscrire l'octroi de telles compétences, faute d'avoir adopté la loi relative aux droits des minorités nationales.

Une version précédente (document CDL (2001) 1) prévoyait que, lors de la définition d'une circonscription, de l'adoption d'un plan d'aménagement ou d'un programme de protection de l'environnement, ou de la prise d'une décision dans un domaine présentant un intérêt particulier pour les minorités nationales, les organes des collectivités territoriales autonomes devaient consulter les entités autonomes des minorités et, s'ils ne suivaient pas leur avis, devaient motiver leur refus par écrit. Ces dispositions ne figurent plus dans la version actuelle. L'obligation d'une justification écrite était peut-être un peu lourde, mais la Commission regrette que la version actuelle ne prévoie plus aucune procédure de consultation dans ces domaines. Certes, l'article 28, paragraphe 1er, alinéa 5, énonce le droit, pour les entités autonomes des minorités ou leurs représentants, de recevoir une réponse écrite à leurs propositions et demandes dans un délai de 30 jours. Toutefois, en vertu de cette disposition, il incombe à l'entité autonome de prendre l'initiative de faire une proposition ou une demande ; la disposition n'impose pas aux autres organes de consulter l'entité.

D'autres dispositions ne figurent plus dans la version actuelle : celle qui consacrait explicitement le droit, pour les entités autonomes des minorités, d'adresser une pétition au Président, au Premier ministre ou au Président du Parlement, sur des sujets touchant particulièrement ces minorités ; celle qui autorisait les entités à maintenir des contacts et à signer des accords de coopération avec des associations de minorités, et à collaborer avec les organes autonomes d'autres minorités nationales ; celle qui prévoyait que les organes

<sup>3</sup> Le terme "*Minority Self-Rule*" a également été proposé. Le terme "*autonomy*" pourrait être plus précis.

autonomes de niveau national représentant les minorités établiraient leurs propres règles, conformément à certaines exigences définies dans le projet de loi ; et celle qui reconnaissait les mêmes compétences aux entités autonomes des minorités, que ces entités soient de niveau national ou local. La Commission ne comprend pas pourquoi ces dispositions ont été supprimées, alors qu'elles auraient pu régler de manière constructive la question de l'autonomie culturelle des minorités aux niveaux régional et national et contribuer utilement à promouvoir les droits des minorités.

Le projet pourrait donner davantage de précisions sur plusieurs aspects, notamment :

- la manière dont on établit qu'un membre d'un organe d'une collectivité locale autonome a été élu « par une minorité nationale » (article 23, paragraphe 1er) ;
- ce qui se passerait dans le cas - pouvant théoriquement se présenter - où deux minorités obtiendraient 20% des sièges au sein d'un organe d'une collectivité territoriale autonome, proportion requise pour créer un « gouvernement autonome d'une minorité » (article 23, paragraphe 2) ;
- les prérogatives du « représentant d'une minorité » mentionné à l'article 23, paragraphe 3 ;
- la possibilité – et même la nécessité – d'une aide financière apportée par l'Etat aux entités autonomes des minorités, établies au niveau local ou régional ;
- la question de la personnalité juridique des entités autonomes des minorités au niveau des communes (*mjesna*);
- la raison d'être du registre du « gouvernement autonome » des minorités, qui doit être tenu en application de l'article 29, et les informations à consigner dans ce registre.

## 9. Dispositions diverses

Le paragraphe 2 de l'article 11 impose aux médias publics ou semi-publics l'obligation de publier ou de diffuser des informations concernant toute discrimination pratiquée à l'encontre d'une minorité nationale ou d'un membre d'une minorité nationale. Il n'est pas évident que cette disposition entraîne une diminution du nombre des cas de discrimination, et la Commission estime qu'il serait préférable de supprimer cette disposition.

A l'article 13, paragraphe 1er, une distinction est faite entre les associations qui visent à protéger et promouvoir les caractéristiques ethniques, linguistiques et/ou religieuses des minorités nationales, et celles qui visent à préserver (et non pas à protéger ni à promouvoir) leur culture, leurs traditions, leur langue et/ou leur religion. Cette distinction semble inutile ; on pourrait simplifier la formulation du paragraphe en ajoutant les termes « caractéristiques culturelles » et « traditions » à la première liste et en supprimant la deuxième liste.

L'intention exprimée dans le rapport explicatif (faire en sorte que les associations de minorités aient un certain poids politique) est louable, mais on ne voit pas bien quel rôle joueraient les représentants que ces associations désigneraient pour siéger au Parlement croate, en vertu de l'article 13, paragraphe 3 du projet. De plus, étant donné que les articles 17 à 21 du projet prévoient déjà la représentation des minorités nationales dans les organes nationaux et locaux, la présence, au sein de ces organes, d'autres représentants des associations de minorités risquerait de compliquer inutilement le fonctionnement du Parlement.

Enfin, il est fait référence plusieurs fois à la Chambre des représentants. Or la Chambre des comtés a été supprimée en vertu des modifications apportées à la Constitution en mars 2001. Par conséquent, il conviendrait de remplacer systématiquement, dans le projet de loi, « Chambre des représentants » par « Parlement croate ».

## 10. Conclusion

La Commission tient à remercier le ministre de la Justice et les membres du groupe de travail pour l'esprit d'ouverture et la volonté de collaboration dont ils ont fait preuve durant les travaux consacrés au projet de loi relatif aux droits des minorités nationales.

Elle estime que la nouvelle version améliore considérablement le cadre juridique de la protection des minorités en Croatie. Le libellé actuel supprime la plupart des incohérences relevées dans les versions précédentes, notamment en ce qui concerne les effets de la nouvelle loi et le droit de vote, et prévoit la création d'un système d'autonomie pour les minorités aux niveaux local, régional et national, dont on peut considérer qu'il répond aux besoins des minorités en Croatie.

Néanmoins, la Commission souhaite attirer l'attention des autorités croates sur certains aspects du projet de loi :

- la Commission note avec satisfaction que la liste des minorités a été supprimée dans le projet de loi, mais constate que cette liste figure toujours dans la Constitution ;
- les textes d'application de la loi « constitutionnelle » ne doivent pas être considérés comme des lois organiques, au sens de l'article 83 de la Constitution, mais comme des lois ordinaires dont la Cour constitutionnelle contrôle la conformité avec la loi relative aux droits des minorités nationales ;
- il conviendrait de lever certaines ambiguïtés concernant les entités autonomes des minorités, et notamment leur fonctionnement, et de donner des précisions sur leurs compétences.

La Commission note que les dispositions suspendues de la loi constitutionnelle de 1991 ont été supprimées en mai 2000, c'est-à-dire il y a plus d'un an, et que le Parlement croate n'a encore pris aucune mesure normative, au niveau supra-législatif, pour remplacer les dispositions supprimées. La protection des droits des minorités au niveau de la Constitution reste donc incomplète.

La Commission est prête à poursuivre sa collaboration avec les autorités croates, si celles-ci le souhaitent, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi.





