

DEUXIEME RAPPORT SUR L'ETAT D'AVANCEMENT DE LA COOPERATION ENTRE LA COMMISSION DE VENISE ET LA REPUBLIQUE DE CROATIE

*adopté par la Commission lors de sa 34^e réunion plénière
(Venise, 6-7 mars 1998)*

Introduction

Lors de la 33^e réunion plénière, Mme Lydie Err, représentant de l'Assemblée Parlementaire a demandé à la Commission de Venise des informations sur l'état d'avancement de sa coopération avec les autorités croates.

La Commission a déjà adressé à l'Assemblée Parlementaire, en avril 1997, un rapport (CDL-INF (97) 3) sur la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le rapport de la Commission sur l'application de la loi constitutionnelle sur les droits et libertés de l'homme et sur les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques dans la République de Croatie (CDL (96) 26).

Le présent rapport ne concerne donc que l'avancement de cette coopération au cours de 1997 et des premiers mois de 1998. Il a été adopté lors de la 34^e réunion de la Commission (Venise, 6-7 mars 1998) sur la base d'un projet établi par le Secrétariat sous l'autorité de M. Maas Geesteranus.

Chapitre 1 - Les recommandations de la Commission de Venise

Dans le cadre de la procédure d'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe, la Commission de Venise avait recommandé :

- d'envisager dans les meilleurs délais la révision des dispositions suspendues de la Loi constitutionnelle de 1991 sur les droits de l'homme et des minorités^[1], afin d'assurer aux personnes appartenant à des minorités des droits en matière d'autonomie locale, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale et à la Recommandation 1201 (1993);
- de prévoir, en vue de placer la protection des minorités sous une certaine supervision internationale, un élargissement de la Cour constitutionnelle qui pourrait, lorsqu'elle statue sur des affaires relatives aux droits des minorités, comprendre un certain nombre de juges internationaux. Une telle proposition peut être considérée comme une mesure de confiance adéquate;
- de mettre en place, par le biais notamment de l'Institut croate des Droits de l'Homme et avec le concours du Conseil de l'Europe, une large campagne d'information et de promotion des possibilités légales de protection des droits de l'homme et des minorités."

La mise en oeuvre de ces recommandations fait partie des engagements pris par la Croatie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe (voir avis 195 (1996) de l'Assemblée sur l'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe, par. 9 vii).

Par ailleurs, la Résolution (96) 31 du Comité des Ministres (point 2.4) pose comme condition de l'adhésion la coopération avec le Conseil de l'Europe notamment en ce qui concerne l'application de la Loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et sur les droits des minorités nationales ou ethniques.

Chapitre 2 - La mise en oeuvre des Recommandations

2.1 Révision de la Loi constitutionnelle

Les dispositions suspendues de la Loi de 1991 conféraient des droits spécifiques de représentation et de participation dans les institutions publiques (parlement, gouvernement, et corps judiciaires suprêmes) à toute minorité représentant 8% de la population; elles avaient pour objectifs principaux de protéger les minorités importantes en Croatie et notamment la minorité serbe en leur accordant une représentation effective aux différents niveaux du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. En effet, bien que 16 minorités soient présentes en Croatie, seule la minorité serbe était concernée par ces dispositions. L'ensemble des dispositions relatives aux droits des minorités qui atteignent 8% ont été suspendues. De même, ne sont plus appliquées les dispositions accordant un statut spécial aux districts où la minorité serbe était majoritaire. Le motif avancé pour cette suspension est que, suite à des mouvements de population, il n'existerait plus des unités où la minorité serbe serait majoritaire et que, par conséquent, les conditions matérielles pour l'application des dispositions en question fait défaut. La Commission a exprimé l'opinion - opinion qu'elle réitère aujourd'hui - que les dispositions pertinentes de la loi constitutionnelle de 1991 devraient être amendées de manière à assurer aux minorités une participation effective à la vie publique.

Le 10 octobre 1996, le Gouvernement de la République de Croatie a pris la décision de créer une Commission chargée d'examiner et de proposer la révision de la Loi constitutionnelle, sous la présidence de M. Vladimir Šeks, vice-Président de la Chambre des députés. La Commission de Venise, lors de sa 29^e réunion plénière (Venise 15-16 novembre 1996), a pris connaissance de ces développements et a désigné MM. Gérard Batliner (Liechtenstein), Jan Helgesen (Norvège), Godert Maas Geesteranus (Pays-Bas), Franz Matscher (Autriche), Ergun Özbudun (Turquie) et Mme Hanna Suchocka (Pologne) pour participer aux travaux de la commission susmentionnée.

Les membres de la Commission de Venise ont rencontré la Commission croate de révision de la Loi constitutionnelle, à Zagreb le 26 mars 1997. Après un échange de vues sur la tactique et l'étendue de la révision envisagée, il a été convenu d'obtenir les positions des représentants des minorités. A cette fin un questionnaire a été soumis aux associations des minorités et une réunion des membres de la Commission avec leurs représentants a eu lieu le 19 mai 1997, à Zagreb.

Le 20 mai 1997, les membres de la Commission de Venise et la Commission croate de révision de la Loi constitutionnelle de 1991 se sont réunis pour évaluer les éléments recueillis lors de l'audition des représentants des minorités et établir un programme de marche à suivre. Mme Mintas-Hodak, Premier Ministre adjoint, a participé à cette réunion.

Il a été convenu, à l'issue de la réunion:

- que la mise en place d'un "Forum des Minorités" (Conseil des minorités nationales), où siègeraient des représentants des minorités, devrait être envisagée. Ce Forum serait un organe consultatif et tiendrait des réunions régulières avec les représentants du Gouvernement pour débattre des questions relatives à la politique de protection des minorités. Une réunion informelle de ce "Forum" devrait avoir lieu sans délai, et celui-ci pourrait continuer à fonctionner *via facti* en attendant son institutionnalisation;
- que la Commission de Venise adresse aux autorités croates un Mémoire contenant les orientations et conclusions des réunions du mois de mars et de mai 1997;
- que les autorités croates allaient élaborer un projet de loi sur la révision de la Loi constitutionnelle, qui constituerait la base pour les travaux de révision.

Lors de sa 31^e réunion plénière (Venise, 20-21 juin 1997), la Commission a adopté le Mémoire suivant qu'elle a adressé aux autorités croates:

"Le présent mémorandum résume les conclusions et propositions du groupe de rapporteurs suite à leur réunion avec la commission croate chargée de la révision de la loi constitutionnelle, présidée par M. Šeks, vice-président de Sabor, les 26 mars et 19-20 mai 1997 à Zagreb, et avec les représentants des minorités.

1. Le "forum des minorités"

Les réunions ont fait ressortir la nécessité d'une consultation régulière des autorités avec les représentants des minorités ou communautés. Cette consultation peut être réalisée facilement dans le cadre d'une institution (le "forum des minorités"), composée de représentants des minorités, qui pourraient se réunir régulièrement et servir d'organes consultatifs informels pour les autorités dans le domaine des politiques relatives aux minorités.

La Commission se félicite des initiatives des autorités croates de convoquer déjà à ce stade et sur une base ad hoc le forum. Elle considère que l'existence et le fonctionnement de cet organe doivent être prévus par la loi, par exemple, par la loi constitutionnelle révisée.

2. Inclusion d'éléments de la "lettre d'intention du gouvernement de la République de Croatie sur la réintégration pacifique de la région placée sous administration transitoire" dans la loi constitutionnelle révisée.

Les autorités de la République de Croatie devraient considérer l'inclusion dans la loi constitutionnelle révisée des garanties d'une représentation politique et de l'autonomie sur les plans de l'éducation et de la culture qui figurent dans "la lettre d'intention". La Commission est d'avis que la loi constitutionnelle révisée devrait

- *exposer le principe de représentation de la communauté ethnique serbe, notamment celle de la région sous administration transitoire, dans les organes d'Etat et dans les organes des collectivités locales en place dans la région;*
- *exposer le cadre de fonctionnement et les pouvoirs du "conseil commun des municipalités" et du "conseil de la communauté ethnique serbe", conformément aux principes consacrés dans la Charte européenne des collectivités locales, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe;*
- *garantir l'autonomie sur le plan de l'éducation et de la culture;*
- *exposer le principe de la représentation proportionnelle de la minorité ethnique serbe et d'autres minorités nationales au parlement;*

3. Appui constitutionnel à la participation de conseillers internationaux aux travaux de la Cour constitutionnelle

En remplacement de la Cour provisoire des droits de l'homme prévue à l'article 60 de la loi constitutionnelle de 1991 sur les droits de l'homme et les droits des communautés ou minorités nationales ou ethniques, la Commission a suggéré que des conseillers internationaux participent aux travaux de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle traite des droits des minorités. Cette suggestion a été suivie avec succès par la Cour constitutionnelle. La Commission se réjouirait si la pratique actuelle pouvait trouver un appui dans la loi, par exemple, dans le cadre de la loi constitutionnelle révisée."

La Commission a informé les autorités croates, par lettre de son Secrétaire datée du 8 septembre 1997, qu'elle était prête à examiner tout projet préliminaire de révision de la loi constitutionnelle, et a invité ces autorités à transmettre tout projet à son Secréariat.

Lors de la 32^e réunion plénière de la Commission (Venise, 17-18 octobre 1997), l'Ambassadeur Matek, Représentant permanent de la Croatie au Conseil de l'Europe, a informé la Commission de l'avancement des travaux sur la révision de la Loi constitutionnelle et notamment de la mise en place du

"Conseil des minorités nationales".

Lors de la 33e réunion plénière (Venise, 12-13 décembre 1997), la Commission a reçu l'information que la plupart des associations minoritaires avaient désigné leurs représentants au Conseil des minorités nationales.

Par lettre du 4 février 1998, M. V. Šeks, Président de la Commission croate chargée de la révision de la Loi constitutionnelle en question, a informé la Commission que le Conseil des minorités nationales avait été formellement institué le 23 janvier 1998, à Zagreb, conformément à la recommandation de la Commission. Ce Conseil, totalement indépendant, sera l'instrument d'expression des minorités dans leur ensemble mais aussi de chaque minorité nationale séparément. Il formulera à l'intention du Parlement et du Gouvernement des propositions et recommandations concernant les questions minoritaires.

Lors de sa 34e réunion plénière (Venise, 6-7 mars 1998), la Commission a reçu l'information que le Conseil des Minorités nationales fonctionnait.

La Commission prend acte avec satisfaction de la mise en place du Conseil des minorités nationales. Cette institution de dialogue et de concertation est de nature à contribuer à des solutions mutuellement acceptables aux problèmes souvent délicats que soulève la protection des minorités. Elle se félicite de l'efficacité particulière dont ont fait preuve les autorités croates en la matière. Toutefois, la Commission réitère sa position selon laquelle l'existence et le fonctionnement de ce conseil doivent faire l'objet d'une réglementation par la loi.

La Commission a aussi noté, avec satisfaction, la ratification par la Croatie en date du 11 octobre 1997, de la Convention cadre sur les minorités nationales et de la Charte européenne de l'autonomie locale et, en date du 5 novembre 1997, de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires et de la Convention européenne des droits de l'homme, et de la reconnaissance du droit de requête individuelle à la Commission européenne des Droits de l'Homme et de la juridiction obligatoire de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Par la place qu'ils occupent dans la hiérarchie des normes en droit croate, ces instruments internationaux ont une importance particulière pour les travaux du législateur croate. De ce point de vue, les ratifications en question et leurs effets pour la protection des minorités en Croatie devront être attentivement évalués par la Commission croate chargée de la révision de la Loi constitutionnelle.

La Commission a aussi pris note de la réforme constitutionnelle du 12 décembre 1997, par laquelle, entre autres, la liste des minorités expressément mentionnées au Préambule de la Constitution a été modifiée, de manière à ne plus citer les "musulmans" et les "slovènes" et en y incluant "les allemands, les autrichiens, les ukrainiens et les ruthéniens". La Commission n'a pas pu évaluer et n'a pas encore reçu d'informations sur l'impact que cet amendement pourrait avoir sur les travaux de la Commission croate de révision de la Loi constitutionnelle et sur la composition et les activités du Conseil des minorités nationales.

La Commission note cependant qu'aucun progrès significatif n'a été enregistré quant à la révision des dispositions suspendues de la Loi constitutionnelle et de l'inclusion d'éléments de la "Lettre d'intention du Gouvernement de la République de Croatie sur la réintégration pacifique des territoires placés sous administration transitoire" dans la loi révisée. Elle réitère sa position selon laquelle les dispositions pertinentes de la loi constitutionnelle de 1991 devraient être amendées de manière à assurer aux minorités une participation effective à la vie publique. La Commission avait déjà noté l'importance de cette révision et l'effet certainement décourageant que la suspension de certaines dispositions de la Loi constitutionnelle avait pu avoir notamment pour les personnes déplacées et les réfugiés appartenant à des minorités. La prolongation de la suspension des garanties constitutionnelles et, par conséquent, la prolongation de l'incertitude quant au régime juridique destiné à être appliqué dans l'avenir et de manière durable aux minorités leur est préjudiciable. La Commission rappelle que, déjà dans son rapport adopté les 17-18 mai 1996 (CDL (96) 26), elle avait exprimé le souhait que la révision de la Loi constitutionnelle soit effectuée dans les meilleurs délais. Elle constate aujourd'hui que les travaux de la révision ne sont pas aussi avancés qu'on ne l'aurait souhaité.

2.2 Participation de conseillers internationaux aux travaux de la Cour constitutionnelle

Dans ses recommandations, la Commission de Venise avait suggéré de prévoir que, lorsqu'elle a à se prononcer sur des questions ayant trait aux droits des minorités, la Cour constitutionnelle pourrait siéger dans une composition élargie et comprendre, à titre provisoire, un certain nombre de conseillers internationaux^[2]. Après plusieurs rencontres avec les représentants des autorités croates compétentes, la Commission a conclu, lors de sa 28e réunion plénière (Venise, 13-14 Septembre 1996):

- que la participation des conseillers internationaux aux travaux de la Cour constitutionnelle devrait être mise en oeuvre par la désignation, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de deux conseillers et de deux ou trois suppléants, sur la base de propositions faites par le président de la Cour constitutionnelle croate et le président de la Commission de Venise;
- que les conseillers devraient se voir accorder le droit de participer aux délibérations de la Cour constitutionnelle, sans droit de vote, que l'arrêt devrait mentionner leur participation, et que leurs opinions devraient être publiés;
- qu'il y aurait lieu de prendre les dispositions nécessaires pour mettre en place la participation envisagée des conseillers internationaux dans un proche avenir;
- que la participation des conseillers internationaux devrait être de nature transitoire; en principe, elle devrait durer jusqu'à la ratification par la Croatie de la Convention européenne des Droits de l'Homme, mais pas au-delà de 1999, avec la possibilité d'envisager une éventuelle prolongation du mandat des conseillers à l'expiration de la période susmentionnée.

Le 22 octobre 1996, conformément à l'article 21 par. 1 point 4 de son Règlement Intérieur, la Cour constitutionnelle a adopté la décision qui règle la participation de conseillers internationaux aux travaux de la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a procédé, lors de sa 592e réunion (12-14 mai 1997), à la nomination des conseillers internationaux de la Cour constitutionnelle croate. Suivant la

proposition de la Commission de Venise, les Délégués ont nommé MM. Malinverni et Marques Guedes, conseillers, et MM. Oraá, Russell et Simon, conseillers suppléants. Les conseillers ont rencontré la Cour constitutionnelle à Zagreb, le 23 juin 1997 et se sont mis d'accord sur les démarches à suivre pour leur intervention.

Le 25 septembre 1997, la Cour constitutionnelle a rendu un jugement sur des recours introduits par l'Ombudsman de la République de Croatie, le Forum Démocratique Serbe, un député au Parlement de la République de Croatie, le "Comité civil pour les Droits de l'Homme" et le Comité civil "Return Home" tendant à l'annulation de la "Loi sur l'expropriation et l'administration provisoire de certains biens" du 27 septembre 1995. Cette loi place sous administration provisoire publique les propriétés abandonnées se trouvant dans les territoires de la République de la Croatie ayant été occupés par des forces séparatistes et libérés par l'armée croate en 1995; celles appartenant à des personnes qui ont fui la République de Croatie après août 1990 pour s'installer aux territoires occupés, ou à la République fédérale yougoslave ou dans les "territoires occupés de la Bosnie et Herzégovine"; et les propriétés situées en Croatie et appartenant à des citoyens de la République fédérale yougoslave. Il est évident que cette loi concerne directement le droit de plusieurs personnes d'origine nationale serbe au respect de leurs biens et affecte, dans une certaine mesure, les conditions du retour des réfugiés et personnes déplacées. Dans son jugement, la Cour constitutionnelle a déclaré contraires à la Constitution certaines dispositions de cette loi et a rejeté les recours pour le surplus. La Cour constitutionnelle n'a pas fait usage de la procédure impliquant les conseillers internationaux. Selon les indications données par le Président de la Cour, l'intervention des conseillers n'était pas prévue par la décision de la Cour autorisant la participation des conseillers. En effet, cette dernière ne prévoit la participation des conseillers que dans le cadre de la procédure de recours constitutionnels (selon l'article 28 de la Loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle), alors que l'affaire susmentionnée était présentée en tant que demande de contrôle abstrait de la constitutionnalité des normes juridiques (article 125 de la Constitution croate). Le Président de la Cour a cependant indiqué que la Cour ne voyait pas d'inconvénient à la participation des conseillers même dans les procédures de contrôle abstrait de constitutionnalité; la Cour a en effet le pouvoir de faire appel, chaque fois qu'elle l'estime nécessaire, à des experts internationaux.

La Commission rappelle que le mécanisme transitoire des conseillers internationaux a été mis en place en tant que mesure de confiance adéquate se substituant à la cour provisoire des droits de l'homme^[3]. Les conseillers internationaux devraient participer à toutes les procédures relatives aux affaires qui mettent en cause les droits des minorités et des personnes appartenant à des minorités. Elle regrette que la décision qui règle l'intervention des conseillers ne permet pas l'opération du mécanisme dans le cadre du contrôle abstrait de la constitutionnalité des normes juridiques, mais prend acte du fait que la Cour peut, sur la base de son Règlement intérieur, faire appel aux conseillers si elle l'estime nécessaire.

La Commission a, par ailleurs, noté que, le 5 novembre 1997, la Croatie a ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme et que, par conséquent, la validité de la décision autorisant la participation des conseillers internationaux aux travaux de la Cour arrive à expiration. Elle rappelle toutefois que, comme convenu avec les autorités croates, la nécessité ou l'opportunité de prolonger le mandat des conseillers internationaux sera examinée au moment où celui-ci expirera, à la lumière de l'expérience acquise. Elle considère aujourd'hui que la participation des conseillers internationaux en tant que mesure transitoire de confiance n'a pas perdu son utilité.

La Commission note que le Président de la Cour constitutionnelle a fait connaître l'intention de la Cour de faire appel aux conseillers internationaux dans trois affaires portées devant elle qui concernent les droits des personnes appartenant à des minorités. Elle note également que, selon l'information reçue lors de sa 34e réunion plénière, les parties pertinentes des dossiers de ces affaires sont en train d'être traduites dans une des langues officielles du Conseil de l'Europe.

La Commission rappelle que la mise en oeuvre du mécanisme des conseillers est une étape importante dans la coopération de la Commission avec la République de Croatie.

2.3. Campagne d'information sur les possibilités de protection des droits de l'homme et des minorités en Croatie

La Commission de Venise a préparé, avec la coopération de la Direction des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, une brochure portant sur les moyens juridiques permettant d'assurer la protection des droits de l'homme et des minorités en Croatie. Par ailleurs, une conférence a été organisée à Strasbourg, les 13-14 novembre 1998, avec le concours de la Commission de Venise sur l'intégration de la Slavonie orientale en Croatie et la protection juridique des individus.

La Commission considère cette opération comme une activité continue.

Conclusions

Par la mise en place du Conseil des minorités nationales et par la ratification de plusieurs instruments fondamentaux du Conseil de l'Europe, la protection des minorités en Croatie se place dans un nouveau contexte. La Commission de Venise ne peut qu'exprimer sa satisfaction pour ces réalisations, qu'elle tient pour témoins de la volonté de la République de Croatie d'assurer dans sa propre juridiction une protection effective des droits des personnes appartenant aux minorités.

D'autre part, il ne fait aucun doute que, si l'on veut que le travail déjà accompli par les autorités croates continue à avoir des effets positifs, la coopération devra continuer dans le proche avenir. Pour ce qui concerne ses propres actions la Commission de Venise est confiante:

- que, dans les meilleurs délais, la commission chargée de la révision de la Loi constitutionnelle continuera ses travaux portant sur la révision des dispositions suspendues;
- que l'établissement du Conseil des Minorités nationales soit prévu par une loi, par exemple, par la Loi constitutionnelle révisée sur les Droits de l'Homme et les Droits des Minorités;
- que la participation de conseillers internationaux aux travaux de la Cour constitutionnelle se réalisera sans délais.

La Commission compte, à cet égard, sur l'efficacité et l'esprit de coopération sans réserve dont la Commission croate de révision de la Loi constitutionnelle et la Cour constitutionnelle de la République de Croatie ont fait preuve si souvent.

^[1] La Commission de Venise avait concentré son attention sur la question de la suspension de plusieurs dispositions de la Loi constitutionnelle de 1991. Cette suspension, toujours en vigueur, concerne notamment des dispositions relatives au statut spécial accordé aux districts où les membres de communautés ethniques et nationales représentent la majorité de la population. Elle s'applique aussi aux droits de représentation et de participation aux institutions publiques et la protection des communautés ou minorités constituant plus de 8% de la population, selon le recensement de 1991. Seule la minorité serbe était concernée par ces dispositions.

^[2] Dans sa recommandation initiale la Commission avait suggéré la participation de juges internationaux. Toutefois, suite à des réunions avec des représentants des autorités croates - y compris de la Cour constitutionnelle - la Commission a conclu qu'il serait préférable de faire participer aux travaux de la Cour constitutionnelle non pas des juges internationaux mais des conseillers internationaux. Cet élargissement pouvait être obtenu par le Règlement intérieur de la Cour, sans besoin d'amendement constitutionnel.

^[3] Juridiction prévue par la Loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et des minorités, qui n'a jamais été instituée.