

Strasbourg, le 29 mars 1996  
<s:\cdl\doc(96)\cdl\16p.f>

Restricted  
CDL (96) 16  
Or. fr.

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

**R A P P O R T<sup>1</sup>**

**SUR L'APPLICATION DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE  
SUR LES DROITS ET LIBERTES DE L'HOMME  
ET SUR LES DROITS DES COMMUNAUTES  
OU MINORITES NATIONALES ET ETHNIQUES  
DANS LA REPUBLIQUE DE CROATIE**

---

<sup>1</sup> Le présent document est le Rapport rédigé par MM. Matscher, Malinverni et Nicolas, Rapporteurs de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise). Il sera soumis pour adoption à la Commission, lors de sa prochaine réunion plénière (17-18 mai 1996).

## R A P P O R T

### 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 la Croatie

#### I. Introduction

1. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a sollicité, le 16 février 1996, un avis de la Commission de Venise, en vue de la demande d'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe, sur la situation constitutionnelle en Croatie et plus particulièrement sur l'application de la Loi constitutionnelle de décembre 1991 sur les droits et libertés de l'homme et sur les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques dans la République de Croatie ainsi que sur les mécanismes de protection des droits de l'homme.
2. La Commission de Venise a créé un groupe de travail lors de sa 26e réunion (1 - 2 mars 1996), et a désigné MM. Matscher, Malinverni et Nicolas en tant que Rapporteurs.
3. Ceux-ci, assistés de M. Giakoumopoulos et de Mlle Martin du Secrétariat du Conseil de l'Europe, se sont rendus à Zagreb du 14 au 16 mars 1996 (le programme de la mission figure en annexe). Les membres de la mission tiennent à remercier les autorités croates pour leur assistance.
4. Dans leur analyse les Rapporteurs ont pu s'appuyer, entre autres, sur le "Rapport sur la législation de la République de Croatie établi par M. Franz Matscher et Mme Gro Hillestad Thune, en date du 8 décembre 1994 (Doc AS/Bur /Croatie (1994)2).
5. Compte tenu de l'urgence de la demande de la Commission des Affaires juridiques et des Droits de l'Homme, les Rapporteurs ont concentré leur examen sur les questions relatives aux droits de l'homme et des minorités et particulièrement sur l'application de la Loi constitutionnelle de 1991 "sur les droits et libertés de l'homme et sur les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques" dans la République de la Croatie (ci-après "Loi constitutionnelle de 1991").
6. Quant à la situation constitutionnelle générale, les Rapporteurs souhaitent limiter leurs observations sur le fait qu'ils rejoignent les préoccupations de l'Assemblée parlementaire et de la CPLRE quant à la récente élection du maire de Zagreb. Ils relèvent que la loi actuellement en vigueur a permis par deux fois au Président de la République d'écarter de ce poste la personne élue et ce au détriment des principes fondamentaux de la démocratie.
7. Exception faite de cet incident regrettable, les Rapporteurs ont relevé que la situation générale en Croatie laisse présumer d'un système fonctionnant convenablement, dans le respect de la prééminence du droit et de la démocratie, les autorités paraissant engager tous leurs efforts pour relever leur pays de la situation difficile, engendrée notamment par la période de conflits, et amener la Croatie au niveau des standards du Conseil de l'Europe ainsi qu'à une adhésion

rapide souhaitée unanimement par l'ensemble des interlocuteurs, y compris les membres de l'opposition et les représentants des minorités, rencontrés lors de la mission.

## **II. La suspension de certaines dispositions de la Loi constitutionnelle de 1991**

8. Plusieurs dispositions de la Loi constitutionnelle de 1991, qui avait été adoptée dans le contexte de l'accession de la Croatie à l'indépendance, ont été suspendues temporairement par une loi constitutionnelle en date du 20 septembre 1995. La suspension de ces dispositions (Articles 13, 18 §1 et 5, 21 à 51, 52 à 57, 58, 60, et 61) a été prévue jusqu'au prochain recensement de la République de Croatie et a touché principalement trois points:

1° le statut spécial accordé aux districts où les membres de communautés ethniques et nationales représentent la majorité de la population, selon le recensement de 1991;

2° les droits de représentation et de participation aux institutions publiques et la protection des communautés ou minorités constituant plus de 8% de la population, toujours selon le recensement de 1991, et

3° la supervision internationale de la mise en oeuvre de la loi et la protection judiciaire des droits qui y sont contenus (y compris la question de la Cour provisoire des droits de l'homme en Croatie, prévue à l'article 60 de cette loi).

En ce qui concerne les points 1° et 2°, le motif de cette suspension temporaire avait été que les dispositions en question n'étaient plus pertinentes, le nombre des Serbes, seule minorité concernée, ayant considérablement baissé depuis 1991.

9. Néanmoins, les Rapporteurs de la Commission de Venise sont de l'avis que la suspension de la loi n'était pas indispensable. En effet, les dispositions pouvaient valablement subsister. Elles n'auraient, en fait, tout simplement pas pu trouver une application pratique en raison des changements démographiques intervenus entre-temps.

10. De surcroît, les Rapporteurs restent préoccupés par l'effet certainement décourageant sur le plan psychologique que cette suspension peut avoir à l'égard des minorités et des populations déplacées désireuses de ne pas quitter la Croatie ou d'y revenir.

11. De l'avis des Rapporteurs, la Loi constitutionnelle de 1991 amputée de ces dispositions ne saurait constituer une réponse adéquate à la situation nouvelle. Une révision des dispositions suspendues s'impose (voir infra point IV) et ce indépendamment des résultats du recensement.

## **III. Le Recensement**

12. Le recensement a été initialement prévu pour avril 1996. Ce calendrier s'est toutefois avéré irréalisable et aucun des interlocuteurs croates rencontrés n'a pu donner la date envisagée pour le prochain recensement.

13. Selon les Rapporteurs, il semble préférable d'attendre que la situation se soit apaisée sur le territoire de la Croatie et que les conditions de retour et d'installation pacifiques des

populations déplacées soient pleinement remplies avant de procéder, avec la coopération de la communauté internationale au prochain recensement. Tel a été aussi l'avis de tous les interlocuteurs s'étant prononcés à cet égard.

#### **IV. Contenu de la loi constitutionnelle de 1991**

14. Les dispositions en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1991 garantissent la protection des droits de l'homme, tels qu'ils sont consacrés dans de nombreux instruments internationaux, y compris la Convention européenne des droits de l'homme (Articles 1 et 2 de la Loi). De plus, elles garantissent certains droits aux "communautés ou minorités ethniques ou nationales", notamment, le droit de participer aux affaires publiques (Article 6 d)), ainsi que des droits dans le domaine de l'autonomie culturelle, comme le droit d'utiliser librement leur langue et leur alphabet en public ou en privé (Articles 7, 8 et 10), le droit d'utiliser leurs emblèmes et symboles nationaux et ethniques (Article 9), la liberté de fonder des institutions culturelles en vue de préserver leur identité nationale et culturelle (Article 11), le droit à un enseignement dans leur langue maternelle (Articles 14 à 17). Ces dispositions spécifient les exigences constitutionnelles posées à l'article 15 de la Constitution, qui garantit l'égalité des droits pour tous les membres des nations et minorités ainsi que leurs droits à la liberté d'expression de leur identité, au libre usage de leur langue et de leur écriture et à l'autonomie culturelle.

15. Dans leur ensemble, ces dispositions sont conformes aux exigences internationales et notamment à la Convention cadre sur les droits des minorités nationales - à laquelle la Croatie a déclaré vouloir adhérer -, et s'inspirent des principes contenus dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et dans la proposition de la Commission de Venise pour une convention européenne pour la protection des minorités (Articles 8 à 12).

16. Par ailleurs, les Rapporteurs notent que la protection des minorités en Croatie relève également d'instruments internationaux. Ils constatent avec satisfaction la signature et la ratification en février 1996 par la Croatie du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (dont l'article 27 garantit le droit des minorités à l'identité culturelle) et de son Protocole facultatif, ainsi que la conclusion d'accords bilatéraux avec la Hongrie, la Slovénie et la Roumanie comprenant entre autres des dispositions protégeant les minorités.

17. 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.

18. Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 18 par. 2 à 4, toujours en vigueur, les minorités qui n'atteignent pas 8% de l'ensemble de la population sont représentées par 5 députés au Parlement, sensés représenter l'ensemble des minorités reconnues sur le territoire de la Croatie.

19. L'ensemble des dispositions relatives aux droits des minorités qui atteignent 8% ont été suspendues. Ainsi, alors qu'avant ladite suspension, la minorité serbe disposait de 12

représentants au Parlement, depuis, elle n'est représentée que par 3 représentants. De même, ne sont plus appliquées les dispositions accordant un statut spécial aux districts où la minorité serbe était majoritaire.

20. Considérant l'importance qu'il y a à accorder des droits particuliers aux minorités concentrées atteignant un nombre substantiel de la population, notamment en ce qui concerne leur participation dans les institutions publiques et dans la gestion des affaires les concernant, les Rapporteurs rappellent l'article 11 de la Recommandation 1201 (à laquelle se réfère aussi le traité croato-hongrois du 5 avril 1995): "Dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique, et conformes à la législation nationale de l'Etat".

21. Dès lors, bien que les événements récents soient de nature à justifier une révision de certaines dispositions de la Loi constitutionnelle de 1991 - notamment celles qui concernent le statut spécial des régions principalement peuplées de personnes appartenant à des minorités -, les Rapporteurs soulignent que ladite révision ne doit pas conduire à la suppression de tout statut spécial, mais mettre en place un régime d'autonomie locale adapté à la nouvelle situation. A cet égard, il appartiendra, bien entendu, au législateur national de déterminer les traits principaux du régime en question. Toutefois, les nouvelles dispositions devraient, s'inspirant de la Recommandation 1201 (1993) et de la Charte européenne de l'autonomie locale, garantir pour les minorités concentrées un droit de régler et gérer une part importante des affaires publiques. Les Rapporteurs renvoient, sur ce point, à l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit sur l'interprétation de l'article 11 de la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée Parlementaire (Document CDL-INF (96) 4).

22. De l'avis des Rapporteurs, un statut spécial devrait donc être accordé aux minorités concentrées atteignant un nombre substantiel de la population indépendamment du pourcentage total de cette minorité au niveau national. Ce point revêt un intérêt accru s'agissant des territoires actuellement sous administration internationale et des populations déplacées.

## **V. Les mécanismes de protection des droits de l'homme**

23. Selon l'article 58 de la Loi constitutionnelle de 1991, un organe international était prévu pour superviser l'application des dispositions relatives aux districts bénéficiant d'un statut spécial ; l'organe en question était habilité à donner des recommandations que la République de Croatie était tenue de suivre. De plus, la Loi constitutionnelle de 1991 envisageait, dans ses articles 60 et 61, l'établissement d'une Cour provisoire des droits de l'homme à composition également internationale, à laquelle pouvait recourir tout citoyen de la République de Croatie. La Cour en question était provisoirement instituée, en attendant la mise en place d'un Tribunal spécial des Droits de l'homme composé de membres sélectionnés par l'Union européenne et par les Républiques de l'ancienne Yougoslavie, envisagé lors de la Conférence de la Haye.

24. A ce jour, cette Cour n'a jamais été créée et les dispositions relatives à la supervision et la coopération internationales ainsi que celles relatives à la protection judiciaire (Articles 60 et 61 de la Loi de 1991) ont été suspendues. Au demeurant, l'idée de la création d'un Tribunal des droits de l'homme pour les Républiques de l'ancienne Yougoslavie semble dépassée.

25. Au cours de leur mission, les Rapporteurs se sont attachés à évaluer, après consultation de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, l'actualité de la mise en place d'une telle Cour.

26. La Constitution de la République de Croatie contient de nombreuses dispositions concernant les droits de l'homme (Principes fondamentaux, Chapitre III: Droits fondamentaux et droits de l'homme et du citoyen), l'article 15 de la Constitution faisant spécifiquement référence aux droits des minorités. Toutes les dispositions constitutionnelles, y compris les droits contenus dans les traités internationaux, qui lorsqu'ils sont valablement ratifiés et publiés sont incorporés dans l'ordre juridique interne (article 134 de la Constitution), peuvent être invoquées devant toute instance et, en dernier lieu, devant la Cour constitutionnelle. Cette dernière peut être saisie par le biais d'un recours individuel, ce qui lui a permis d'établir depuis sa création une jurisprudence élaborée en matière de droits de l'homme (voir notamment les rapports publiés dans le Bulletin de Jurisprudence constitutionnelle de la Commission de Venise). Le bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle et l'entière confiance dans cette institution ont été unanimement reconnus par tous les interlocuteurs rencontrés.

27. Le travail opéré par la Cour constitutionnelle a déjà fait l'objet du Rapport de M. Matscher et de Mme Thune de 1994 (Voir le Chapitre III/4/a). En 1995 la Cour constitutionnelle a été saisie de 642 recours.

28. La création d'une Cour provisoire des Droits de l'Homme pourrait avoir un effet négatif sur le processus de l'introduction de requêtes aux instances de Strasbourg :

Pour autant qu'elle serait considérée comme une instance internationale détachée de l'ordre juridique croate, la saisine de la Cour provisoire des Droits de l'Homme pourrait priver les citoyens croates du droit de saisir la Commission des Droits de l'Homme, l'article 27 de la CEDH interdisant à la Commission d'examiner une requête "déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement".

En outre, si elle est considérée comme intégrée à l'ordre juridique croate elle ferait partie des voies de recours à "épuiser" conformément à l'article 26 de la Convention ; ceci rendrait la voie vers Strasbourg encore plus longue compte tenu du fait que l'épuisement des voies de recours en Croatie impliquerait l'appel, le recours devant la Cour suprême, le recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle et, enfin, le recours devant la Cour provisoire des Droits de l'Homme.

29. De plus, l'objectif de l'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe, la souscription de certains engagements comprenant, *inter alia*, la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, de ses Protocoles additionnels, ainsi que la reconnaissance de la compétence de la Commission pour les requêtes individuelles (Article 25 de la Convention) et de la Cour européenne des droits de l'homme (Article 46) constituent autant de moyens de protection des droits de l'homme et, dans une certaine mesure, des minorités.

30. Compte tenu de ces éléments, les Rapporteurs sont arrivés à la conclusion que la mise en place d'une Cour provisoire des droits de l'homme, telle qu'elle est prévue par l'Article 60 de la Loi de 1991, ne serait pas actuellement un moyen pertinent et nécessaire de protection.

31. Cependant, les Rapporteurs ne perdent pas de vue que la Convention européenne des droits de l'Homme (qui contient peu de dispositions sur les droits des minorités) et la

Convention cadre sur les droits des minorités (dont le mécanisme est peu contraignant) ne constituent pas des instruments suffisants propres à rétablir le plus rapidement possible la confiance des minorités et des populations des territoires aujourd'hui sous contrôle international (ATNUSO), ainsi que celle des populations déplacées. Or les Rapporteurs soulignent le droit des réfugiés et des personnes déplacées sur l'ensemble du territoire de l'ex-Yougoslavie de rentrer dans leur foyer d'origine, de récupérer leur propriété ou de recevoir une compensation pour celle-ci (Recommandation 1287 (1996) de l'Assemblée Parlementaire relative aux réfugiés, aux personnes déplacées et à la reconstruction dans certains pays de l'ex-Yougoslavie).

32. Dans ces conditions, les Rapporteurs recommandent vivement la création d'un organe à composition partiellement internationale intégré dans l'ordre juridique interne croate.

33. L'idée d'un Médiateur a été avancée. Cependant les experts considèrent que cette institution ne constituerait pas une mesure de confiance suffisante, étant donné le manque de compétence décisionnelle du Médiateur (qui ne peut émettre que des recommandations).

34. C'est pourquoi, les Rapporteurs ont envisagé la possibilité 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. Pour l'examen de ces affaires, la Cour constitutionnelle serait composée des juges constitutionnels croates auxquels s'ajouterait, à titre provisoire, un certain nombre de juges internationaux; elle traiterait exclusivement des affaires relatives à une allégation de violation des dispositions constitutionnelles et autres sur les minorités.

35. Bien que cette proposition implique une révision de la Constitution ainsi que de la Loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle (par une majorité des 2/3 au Parlement), l'institution d'une telle chambre aurait l'avantage de ne pas constituer un degré supplémentaire de juridiction et d'être une instance purement interne édictant une jurisprudence croate. Elle présenterait aussi l'avantage de ne pas poser de problèmes au regard de l'article 27 de la CEDH.

36. La Commission de Venise se déclare disposée à coopérer avec les autorités croates afin de définir la compétence, la composition et le fonctionnement de cette Cour élargie. Elle invite également les autorités croates à formuler, à la lumière de la Résolution (93) 6, toute autre proposition.

37. En outre, malgré la pleine confiance qu'inspire unanimement le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, les Rapporteurs ont noté que parmi le nombre élevé de recours, celle-ci ne connaît que peu de recours impliquant des droits des minorités, et ce seulement dans la mesure où il s'agit de droits constitutionnels. C'est pourquoi, jugent-ils approprié, afin de rétablir la confiance des populations concernées ou se trouvant sur les territoires à ce jour sous administration internationale, de mettre en place une large campagne d'information sur les droits de l'homme et des minorités.

38. Cette campagne pourrait être menée par l'Institut des Droits de l'Homme, nouvellement créé en Croatie et présidé par un juge de la Cour constitutionnelle, qui à l'aide d'appuis financiers et humains supplémentaires serait chargé de promouvoir les possibilités légales et procédurales de protection des droits de l'homme et des minorités qui existent déjà devant les juridictions internes, la juridiction constitutionnelle, les Comités de l'ATNUSO et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, ainsi que celles qui existeront à l'avenir, notamment

lorsque la Croatie aura ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme et reconnu la compétence de la Commission et de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

39. Les Rapporteurs estiment, en effet, que malgré certaines lacunes juridiques et certains points faibles quant à leur mise en oeuvre (par ex. insuffisances dans les procédures de compensation civile et des poursuites pénales concernant certains actes terroristes visant les minorités) les textes en vigueur méritent de connaître une large diffusion et contribueront à protéger et faire respecter les droits de l'homme et des minorités et permettront l'intégration et le retour pacifiques des membres de minorités concernées au sein de la République croate.

## **VI. Conclusions**

**Au vu de la situation constitutionnelle en Croatie, de la Loi constitutionnelle de 1991 sur les droits de l'homme et des minorités et de leur protection judiciaire, les Rapporteurs de la Commission de Venise recommandent:**

**- D'envisager dans les meilleurs délais la révision des dispositions suspendues de la Loi de 1991 afin d'assurer aux personnes appartenant à des minorités des droits en matière d'autonomie locale, conformément à la Charte européenne d'autonomie locale et 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;**

**Les Rapporteurs réaffirment, enfin, leur disponibilité à assister, dans les domaines de leur compétence, toute institution impliquée dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des mesures précitées ainsi que de toutes autres mesures destinées à renforcer la confiance des populations concernées et à promouvoir les droits de l'homme et des minorités en Croatie.**

### **PROGRAMME DE LA VISITE DES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(Zagreb, 15-16 mars 1996)**

**Vendredi, 15 mars 1996**

09.00 Ministère de la Justice - Réunion avec le Groupe Interdépartemental ,



Mme Dubravka Šimonovi\_, Chef du service pour les droits de l'homme; M. Slavko Zadnik, Procureur général adjoint de la République de Croatie; Dr Siniša Rodin, Maître assistant, Faculté de droit de Zagreb; Mme Ivana Imamovi\_, Conseiller, Service international du Ministère de la Justice

- 12.15 Ministère de l'Administration - M. Antun Palari\_, Assistant Ministériel responsable de l'autonomie locale
- 13.30 Cour Constitutionnelle - M. Zdravko Bartov\_ak, Vice-président; Dr Nikola Filipovi\_, Juge
- 15.00 Déjeuner de travail au Ministère des Affaires Etrangères
- 16.00 Ministère des Affaires Etrangères - Dr Ivan Šimonovi\_, Premier Vice-Ministre, Mme Snje\_ana Sremi\_, Chef du service de droit international
- 17.15 Bureau Gouvernemental pour les Communautés nationales ou ethniques ou les Minorités, Mme Milla Šimi\_, Chef Adjoint
- 20.00 Dîner: Dr Ivan Šimonovi\_, Premier Vice-Ministre des Affaires Etrangères,
- 22.30 Parti Social Libéral Croate: M. Ivo Škrabalo, M.A, Maire élu de Zagreb

**Samedi, 16 mars 1996**

- 08.30 M. Milorad Pupovac, "Democratic Forum", Membre du Parlment; M. Vladimir Ivicovi\_, Avocat; Prof. Predraj Šibka
- 10.00 Ordre croate des avocats: M. Marijan Han\_ekovi\_, Président; M. Arno Vi\_i\_, Vice-président national de l'Union Internationale des Avocats; M. Ranko Pelicari\_, Président de l'Ordre des avocats de Zagreb;
- 13.00 Déjeuner: Dr Stanko Nick, Conseiller juridique principal au Ministère des Affaires Etrangères

La délégation était accompagnée d'une interprète efficace et de Mme Nives Malenica, Conseiller au Service de l'intégration européenne du Ministère des Affaires Etrangères.