

Strasbourg, 3 avril 2000
<cd\doc\2000\cdl-inf\8.f>

CDL-INF (2000) 8

**FUSION
DE LA CHAMBRE DES DROITS DE L'HOMME
ET DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DE BOSNIE-HERZEGOVINE**

**Conclusions
adoptées par la Commission de Venise
lors de sa 42^e réunion plénière,
(Venise, 31 mars - 1 avril 2000)**

Lors de sa 39^e réunion plénière (Venise, 18-19 juin 1999), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a adopté une **Proposition Préliminaire de restructuration des mécanismes de protection des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine (CDL-INF (99) 12)**. Ce document, rédigé suite à la demande du Bureau du Haut Représentant, comprend la proposition de "fusion" de la Chambre des droits de l'homme (ci-après: la "Chambre") et de la Cour constitutionnelle (ci-après: la "Cour"), au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzégovine. Pour cette proposition, deux raisons ont été avancées:

Premièrement, le chevauchement partiel entre les compétences de la Chambre et celles de la Cour en ce qui concerne les questions relatives aux droits de l'homme pourrait, d'après la Commission de Venise, s'avérer une des principales causes du dysfonctionnement du système de protection judiciaire des droits de l'homme dans le pays.

Deuxièmement, d'après la Commission, la Chambre est une institution transitoire quasi internationale, *sui generis*, dont l'établissement en vertu de l'Annexe 6 des Accords de Paix de Dayton était nécessaire jusqu'à ce que Bosnie-Herzégovine adhère au Conseil de l'Europe et jusqu'à ce qu'elle ratifie la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Cependant, la Chambre devra cesser ses activités après la ratification de la CEDH, puisque Bosnie-Herzégovine sera alors soumise au mécanisme de contrôle de cet instrument, à savoir à la Cour européenne des Droits de l'Homme.

La Commission de Venise est arrivée à la conclusion qu'il serait aussi bien logique que souhaitable d'opter pour un transfert des compétences de la Chambre vers la Cour afin de confier à un seul organe juridictionnel au niveau de l'Etat, tous les recours en dernier ressort en matière de droits de l'homme. Ce transfert devrait prendre la forme d'une "fusion" de la Chambre des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, assurant aussi bien un transfert de compétences, qu'un transfert effectif d'expertise, d'expérience, de capacités et de ressources procédurales et autres.

Comme suggéré dans la proposition susmentionnée, la Commission de Venise a chargé un groupe de travail d'examiner les modalités de cette fusion et les éventuels problèmes et de rédiger un rapport. M. Christos Giakoumopoulos, Chef de la Division de justice constitutionnelle de la Commission de Venise, et M. Peter Kempees, membre du Greffe de la Cour européenne pour les Droits de l'Homme et ancien Greffier de la Chambre des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine, assistés par M. Anders Mansson, Greffier de la Chambre des droits de l'homme, M. Nicolas Maziau, Conseiller du président de la Cour constitutionnelle, Mme Therese Nelson, Administrateur exécutif de la Chambre des droits de l'homme et Mme Biljana Potparic, Secrétaire Général par intérim de la Cour constitutionnelle, ont rédigé un rapport qui examinait les questions d'ordre juridique et pratique relatives à la fusion proposée.

Le groupe de travail est arrivé à la conclusion que le transfert proposé des compétences de la Chambre des droits de l'homme vers la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine peut en principe se réaliser sans entraîner un affaiblissement de la protection accordée par les Accords de Paix de Dayton. Dans la mesure où la Cour

constitutionnelle suit une interprétation évolutive de sa “juridiction d’appel”, le transfert de compétences n’exigera aucun amendement de la Constitution en vigueur. Cependant, l’adoption d’une loi sur la Cour constitutionnelle et une série d’amendements aux règlements de la Cour seraient recommandées. D’après le groupe de travail, il s’agit-là d’engagements substantiels qui devraient être réalisés avant la fusion proposée.

De plus, le groupe de travail a mis en évidence que les actuelles ressources humaines et financières de la Cour sont manifestement insuffisantes pour assurer un traitement effectif des très nombreuses affaires de droits de l’homme qui lui seront confiées après le transfert proposé des compétences. Par conséquent, il faudrait procéder à une fusion des ressources aussi bien humaines que financières des institutions, ainsi qu’à des changements des méthodes de travail et de formation du personnel juridique local.

Lors d’une réunion qui a eu lieu à Paris le 24 mars 2000, les Rapporteurs de la Commission de Venise, MM. Jambrek, Malinverni et Matscher, en présence de Mme Michèle Picard, Présidente de la Chambre des droits de l’homme et du Professeur Louis Favoreu, juge de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, ainsi qu’en présence des représentants des greffes de la Chambre et de la Cour, du Bureau du Haut Représentant et de la mission de l’OSCE en Bosnie-Herzégovine, ont examiné les conclusions susmentionnées du rapport du groupe de travail. M. William Spencer, en tant qu’Observateur des Etats Unis à la Commission de Venise, a assisté à la réunion. La Commission européenne (DG I) a soumis une note de commentaires sur le rapport et les conclusions du groupe de travail.

Les Rapporteurs ont examiné les conclusions et les propositions du groupe de travail à la lumière des discussions lors de la réunion à Paris ainsi que toute autre information soumise.

Les Rapporteurs sont arrivés à la conclusion que la Constitution de Bosnie-Herzégovine accorde à la Cour constitutionnelle des fonctions qui dépassent celles qui sont accordées d’habitude à de telles cours. La Cour constitutionnelle est compétente pour réviser la constitutionnalité des lois, a une juridiction d’appel des jugements d’autres cours en matière de constitutionnalité, décide, sur renvoi préjudiciel de la part d’autres cours, sur la compatibilité des normes avec la Constitution, avec la CEDH ou avec les lois de Bosnie-Herzégovine. Ainsi, la Constitution donne-t-elle à la Cour constitutionnelle les moyens d’être un acteur décisif dans la formation du système judiciaire de Bosnie-Herzégovine dans son ensemble. D’après les Rapporteurs, la Cour constitutionnelle a le pouvoir, voire l’obligation, d’assumer toute seule en temps voulu la responsabilité de la protection judiciaire des droits de l’homme, et ceci implique la cessation du fonctionnement de la Chambre. Les Rapporteurs pensent qu’il est de la plus haute importance que cette cessation du fonctionnement de la Chambre soit préparée très attentivement afin d’éviter toute lacune ou un affaiblissement dans la protection judiciaire des droits individuels en Bosnie-Herzégovine. Cela exige un cadre juridique pour la fusion qui entre autres assurera une sécurité juridique en ce qui concerne les voies judiciaires disponibles aux éventuelles victimes de violation des droits de l’homme et les conditions préalables pour leur utilisation. Cela exige, également, une coopération intense entre la Cour et la Chambre afin de transférer à la Cour les compétences et les affaires pendantes devant

la Chambre. Enfin, cela exige la participation active de la Cour constitutionnelle et de la Chambre à la préparation des mesures législatives que l'Assemblée Parlementaire de Bosnie-Herzégovine devra prendre.

Les Rapporteurs sont arrivés aux conclusions suivantes:

1. La position de la Commission selon laquelle il est très souhaitable de **confier tous les recours en dernier ressort en matière de droits de l'homme à un seul organe juridictionnel** au niveau de l'Etat et que cela pourrait se réaliser une "fusion" entre la Chambre des Droits de l'Homme et la Cour constitutionnelle, doit être confirmée.
2. La "fusion" proposée devrait entraîner la **fin du fonctionnement de la Chambre** et le transfert de ses compétences (et peut-être même des registres des affaires pendantes devant elle) ainsi que de ses ressources humaines et financières, vers la Cour constitutionnelle.
3. La fusion proposée ne devrait pas avoir lieu avant la **ratification de la CEDH par la Bosnie-Herzégovine**, après laquelle la Bosnie-Herzégovine sera soumise aux mécanismes de contrôle de cet instrument, à savoir à la Cour Européenne des Droits de l'Homme.
4. Afin de permettre **l'accès à la Cour constitutionnelle** dans les mêmes conditions qu'à la Chambre en cas d'absence d'autres voies de recours, la juridiction d'appel de la Cour (Article VI, 3 (b) de la Constitution) pourrait être interprétée de façon à permettre à la Cour de traiter non seulement des questions de droits de l'homme afférentes à un jugement, mais également les questions de droits de l'homme résultant de l'absence de jugement telles que le déni de justice. Cependant, comme la jurisprudence de la Cour n'a, à présent, aucune indication d'un tel développement, il est pour l'instant difficile de dire que la compétence de la Chambre de traiter des allégations de violations de droits de l'homme en vertu de l'Article II paragraphe 3 de l'Annexe 6, coïncide avec la "juridiction d'appel" de la Cour. Par conséquent, si la jurisprudence de la Cour ne se développe pas vers cette direction, les Rapporteurs considéreraient nécessaire un amendement à l'Article VI, 3 (b) de la Constitution ou encore mieux une interprétation de cet article par une **loi constitutionnelle interprétative** qui indiquerait que la "juridiction d'appel" de la Cour constitutionnelle comprend les recours contre des jugements ainsi que les recours contre l'absence de jugement. Une telle loi interprétative devrait être adoptée avant la fin de la juridiction de la Chambre et de préférence 18 mois au plus tard de la fin de la période transitoire prévue par les Accords de Dayton, c.-à-d. jusqu'en juin 2002 au plus tard.
5. Une **loi constitutionnelle (sur la Cour constitutionnelle) adoptée par l'Assemblée Parlementaire de Bosnie-Herzégovine**, devrait régler la fin du fonctionnement de la Chambre, la nomination de juges étrangers (telle qu'elle est exigée par l'Article VI paragraphe 1 (d) de la Constitution et probablement certaines questions de recevabilité de recours par la Cour constitutionnelle (épuisement des autres voies de recours et des délais pour les appels) ainsi que

certaines questions concernant les relations de la Cour avec d'autres Etats et d'autres institutions, des questions comme

- l'obligation de respecter les ordonnances de la Cour constitutionnelle sur des mesures provisoires;
- la responsabilité individuelle (pénale ou disciplinaire) individuelle en cas de non-exécution des ordonnances et des arrêts de la Cour;
- la coopération avec d'autres autorités nationales, y compris le Procureur de la Cour de Bosnie-Herzégovine ainsi que le Médiateur de Bosnie-Herzégovine;
- la responsabilité de Bosnie-Herzégovine d'assurer l'indépendance financière adéquate de la Cour;

6. Le **règlement intérieur de la Cour constitutionnelle** devrait prévoir la possibilité de traiter certaines affaires en Chambre (formation restreinte) plutôt qu'en séance plénière afin d'accélérer les procédures; la possibilité pour une Chambre de renvoyer l'affaire devant la séance plénière au cas où des questions importantes sont en jeu, devrait aussi être prévue. La possibilité de faire appel d'un arrêt d'une Chambre devant la Cour plénière devrait être exclue. De plus, l'institution d'un ou plusieurs comités, composés de 3 ou 4 membres ayant pleins pouvoirs de rejeter (par décision unanime) des affaires manifestement irrecevables ou qui n'ont aucune chance de succès devrait être prévue. Les décisions des comités ne devraient pas être soumises à un recours. Il serait souhaitable que le règlement intérieur de la Cour comprenne des règles pour que cette dernière puisse traiter certaines affaires en priorité ainsi que des règles sur la recevabilité des conclusions *amicus curiae*.
7. La loi sur la cessation du fonctionnement de la Chambre devrait également prévoir le **transfert des ressources humaines, financières et autres de la Chambre vers la Cour**. L'idée (incluse dans le rapport du groupe de travail) de nommer certains membres de la Chambre en tant que membres de la Cour doit être maintenue puisque la continuité des méthodes de travail et de la jurisprudence serait ainsi assurée.
8. Jusqu'à ce que la CEDH soit ratifiée et que la loi et le règlement nécessaire soient adoptés, comme il a été exposé ci-dessus, les deux juridictions devraient continuer leur fonctionnement parallèle, malgré les problèmes de forum shopping »