Strasbourg, le 22 janvier 2001
<cdl\doc\2001\cdl-inf\Inf002-f>

CDL-INF (2001) 2

AVIS

SUR LA LOI CONSTITUTIONNELLE SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DE CROATIE

**adopté par la Commission
lors de sa 45^e réunion plénière,
(Venise, 15-16 décembre 2000)**

Sur la base des observations de :

**Mme Ivana JANU (Membre suppléant, République tchèque)
M. Pierre VANDERNOOT (Agent de Liaison, Belgique)**

I. Introduction

1. A la demande du Président de la Cour constitutionnelle de Croatie, M. S. Sokol, la Commission de Venise a été priée de préparer un avis juridique sur la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie (document CDL (2000) 51).
2. Mme Janu et M. Vandernoot ont été désignés rapporteurs pour cette question. L'avis consolidé ci-après est fondé sur leurs observations, qui ont déjà été communiquées aux autorités croates.
3. [La Commission de Venise a examiné et adopté l'avis à sa 45^e réunion plénière en présence de M. Sokol. Il a été souligné que la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie était conforme aux normes démocratiques appliquées par la plupart des Etats européens].
4. Le rapport ci-après résume les observations formulées par les rapporteurs dans chacun de leur avis ainsi que les discussions qui ont eu lieu lors de la réunion plénière.

II. Observations générales

5. La loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle vise à définir la position de cette institution dans le système juridique croate et le statut des juges, à instituer des procédures pour l'examen de la constitutionnalité et la légalité, à décrire les effets juridiques des décisions, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à régler un certain nombre d'autres questions.
6. La toute première observation que l'on peut faire est que le texte est très détaillé pour une loi constitutionnelle : à côté des questions réellement fondamentales, il décrit dans le détail différentes procédures. Cette méthode conduit à un certain nombre d'omissions, qui pourraient poser des problèmes pour le fonctionnement efficace de la Cour. Bien que cette approche juridique ne semble pas créer de difficultés dans la pratique courante, la loi pourra attribuer à l'autorité réglementaire, voir à la Cour constitutionnelle elle-même, la compétence de régler certains aspects plus détaillés de la procédure, dans le respect des principes fixés par la loi.
7. Malgré la description très détaillée de certains types de procédures, la distinction entre les différentes compétences de la Cour pourrait être mieux définie. L'article 125 de la constitution croate énonce les différents domaines de compétence de la Cour. La loi sur la Cour constitutionnelle vise à donner des précisions sur la manière dont cette dernière exerce ces compétences. Néanmoins, certains points demeurent obscurs dans le texte (voir infra).
8. La Cour constitutionnelle ne traite pas seulement des questions constitutionnelles, mais se présente comme le « garant » de la hiérarchie de toutes les normes. Cela risque à long terme de la surcharger. De ce point de vue, l'extension de sa compétence dans les questions de contrôle de la constitutionnalité des normes pourrait être reconsidérée. Il serait peut-être sage de lui confier le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois et

de laisser le contrôle des actes et des décisions administratifs à d'autres juridictions (« juridictions judiciaires », pour reprendre le terme employé dans le texte de la loi). Cette proposition est étayée par l'article 35, §2 de la loi, qui donne le droit aux juridictions judiciaires de « *déterminer que le règlement autre que la loi, qui doit être appliqué, n'est pas conforme à la constitution ou à la loi* », et, sur la base de cette détermination, de ne pas appliquer ce règlement et « d'en informer la Cour suprême ». La Cour suprême, conformément à l'**article 34** de la loi, peut renvoyer cette question à la Cour constitutionnelle. Il pourrait y avoir, par exemple, un système dans lequel les compétences de la Cour constitutionnelle et d'autres juridictions supérieures seraient réparties de telle manière que la Cour serait une juridiction de dernière instance pour les questions de conformité des différents actes avec la constitution. Les autres juridictions ne saisiraient la Cour constitutionnelle que dans les cas où elles considèrent qu'une disposition d'un certain acte viole manifestement la constitution et que l'intervention de la Cour constitutionnelle est absolument nécessaire.

9. Le texte pourrait être modifié par des dispositions visant à faire appliquer les décisions des juridictions internationales, en particulier dans le domaine des droits de l'homme. Le rôle de la Cour en ce qui concerne la mise en œuvre en Croatie de différentes normes des instruments internationaux sur les droits de l'homme, les minorités, etc., auxquels la Croatie a adhéré, pourrait aussi être défini plus clairement. La loi pourrait même prévoir une procédure spécifique à cet égard.
10. Etant donné l'importance du rôle de la Cour constitutionnelle dans la protection des minorités, le Conseil national des minorités, quel que soit son statut, devrait avoir le droit de saisir la Cour constitutionnelle de cette question.
11. Une autre question générale qui revêt de l'importance est la protection des minorités par la Cour constitutionnelle. La loi constitutionnelle de la République de Croatie du 4 décembre 1991 sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales et sur les minorités ethniques ou nationales établit que les minorités qui représentent plus de 8% de la population doivent être représentées dans les juridictions supérieures.¹ Ces dernières devraient comprendre, en principe, la Cour constitutionnelle. Cette disposition n'apparaît pas dans la loi sur la Cour constitutionnelle.
12. Pour ce qui est de la structure du texte, certains articles manquent de clarté du point de vue de la terminologie. C'est le cas par exemple des articles **10 et 12, 16 et 41-42, 17 et 32**. Il vaudrait mieux définir les termes qui y sont employés afin d'éviter d'éventuelles confusions.

¹ La Commission de Venise a souligné l'importance de l'intégration des minorités et leur large participation aux travaux des différents organes d'Etat, y compris les Cours constitutionnelles. Pour cette question, voir « La composition des Cours constitutionnelles », collection : Science et technique de la démocratie, N°20, Commission de Venise, décembre 1997.

III. Quelques observations sur certains articles de la loi²

A. *Composition de la Cour constitutionnelle et statut des juges (articles 4 à 15).*

13. La condition d'une expérience professionnelle nécessaire pour être élu juge à la Cour constitutionnelle, telle qu'elle est définie à l'**article 5, §1**, est trop vague. Il pourrait être fait référence de façon plus précise à l'expérience professionnelle requise d'un candidat, par exemple avoir enseigné le droit dans une université ou avoir été juge dans d'autres juridictions. Le paragraphe 3 du même article va dans ce sens, mais en termes très généraux.
14. L'**article 6, §2** énonce que « le juge de la Cour constitutionnelle qui a été élu à la place du juge relevé de ses fonctions avant l'expiration de son mandat prend ses fonctions à la date déterminée par la Chambre des représentants du parlement national croate. » Cette disposition pourrait poser un problème car elle donne au parlement la possibilité de reporter sine die la nomination d'un nouveau juge.
15. L'**article 10** énumère, dans son premier paragraphe, les motifs de fin de mandat d'un juge, mais énonce au paragraphe 2 de nouveaux motifs de révocation. Il serait plus logique d'indiquer au paragraphe 1 les cas dans lesquels un juge peut être révoqué et au paragraphe 2 la discipline interne de la Cour. Les sanctions autres que la révocation pourraient également être mentionnées dans ce paragraphe.
16. A l'**article 11**, les **paragraphes 3 et 4** sur le pouvoir de la Cour de déterminer l'incapacité permanente d'un juge ou du président devrait être énoncé plus clairement. Il faudrait se demander, en vertu du principe *par inter pares*, si le quorum requis pour révoquer un juge ne devrait pas être le même que celui qui est requis pour révoquer le président.
17. La procédure à suivre lorsque le mandat d'un juge vient à expiration ne ressort pas clairement du libellé de l'**article 13, §1**. Cet article devrait être plus explicite sur les conséquences de l'expiration du mandat du juge pour les affaires en suspens ou les questions qu'il est en train d'examiner. Une autre question très importante, comme cela a déjà été dit au paragraphe 13 du présent rapport, est la procédure d'élection d'un nouveau juge par le parlement. Il devrait y avoir une procédure permettant au titulaire de poursuivre son travail jusqu'à ce que son successeur soit officiellement nommé ou une disposition précisant qu'une procédure de nomination d'un nouveau juge pourrait commencer un certain temps avant l'expiration du mandat du titulaire.³

B. *Examen de la constitutionnalité des lois et de la constitutionnalité et de la légalité des autres règlements (articles 34 à 58).*

18. Les **articles 47 et 48, §3** ne permettent pas de faire une distinction claire entre une audience publique et une session consultative. Il devrait y avoir une audience publique toutes les fois que l'affaire dont est saisie la Cour constitutionnelle est déterminante

² Pour une analyse plus détaillée de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, voir les documents CDL (2000)96 et CDL(2000)97.

³ Pour un exposé plus détaillé des solutions possibles, voir l'avis personnel de M. P. Vandernoot, pages 13 et 14 du document CDL(2000)96.

pour les droits civils et les obligations d'un individu, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

19. L'**article 52** permet à la Cour d'«*examiner la constitutionnalité de la loi*» ou «*la constitutionnalité et la légalité d'autres règlements même dans le cas où cette loi ou ce règlement a déjà été examiné par la Cour constitutionnelle.*» Cette procédure permet à la Cour d'examiner plusieurs affaires, plaintes ou arguments différents concernant la même loi ou le même règlement. Cette disposition pourrait toutefois poser des problèmes compte tenu du principe *res judicata*.
20. L'**article 43** autorisant la Cour à suspendre l'exécution d'actes adoptés sur la base d'une loi ou d'un règlement contestés devant elle pourrait être complété et comprendre :
 - comme cause de suspension, l'existence d'un motif suffisamment justifié ;
 - comme autre cause l'adoption d'un acte identique à celui qui est contesté ;
 - une autorisation de suspendre la loi ou le règlement, et non seulement les actes fondés sur eux.
21. L'**article 55** concernant l'incidence de l'abrogation ou de la modification d'une loi ou d'un règlement attaqués devant la Cour devrait être interprétée d'une manière permettant à la Cour de tenir compte, lorsqu'elle doit décider de poursuivre ou d'arrêter une procédure, de l'existence d'un intérêt authentique, pour l'une des parties lésées, de la voir trancher.
22. Les **articles 53 à 56** manquent de clarté quant aux effets des décisions de la Cour. Il n'apparaît pas clairement dans quels cas celle-ci « invalide », « abroge » ou « annule » des normes inconstitutionnelles. Par conséquent, on ne sait pas si les effets de ses décisions sont *ex tunc* ou *ex nunc*. Une solution consisterait peut-être à dire que ces effets sont *ex tunc* et à prévoir une exception éventuelle permettant dans certaines circonstances particulières de maintenir temporairement les effets de l'acte annulé.⁴

D. *Protection des libertés constitutionnelles et des droits de l'homme (articles 59 à 76).*

23. Comme il a déjà été indiqué au paragraphe 7 du chapitre II du présent rapport, le texte de la loi pourrait être plus explicite quant au rôle de la Cour constitutionnelle dans l'application des normes internationales de protection des droits de l'homme.
24. Une autre remarque importante peut être faite à propos de l'**article 75**, qui dispose que la procédure se termine en cas de décès du plaignant. Cette disposition est trop radicale. Dans certains cas, notamment lorsque des intérêts civils sont en cause, des tiers, par exemple les héritiers, pourraient avoir un intérêt légitime à reprendre l'instance entamée par la personne décédée.

IV. Conclusions

25. La loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie dans son ensemble ne pose pas de problème majeur du point de vue des principes et des

⁴ Voir le document CDL(2000)96, pages 18 et 19, par. 48 et 49.

règles généralement acceptés des Etats démocratiques européens qui visent à garantir la primauté de la Constitution, et l'indépendance et l'impartialité de la Cour constitutionnelle. Néanmoins, certaines modifications pourraient être apportées au texte pour clarifier certaines de ses dispositions. Elles peuvent être résumées comme suit :

- a) il faudrait une meilleure définition des compétences de la Cour constitutionnelle et du rôle des autres juridictions dans le processus de contrôle de la constitutionnalité ;
- b) les effets des décisions de la Cour devraient être définis de façon plus précise ;
- c) il faudrait une référence explicite dans le texte au rôle de la Cour constitutionnelle dans le contrôle du respect par la Croatie des instruments internationaux de protection des droits de l'homme ;
- d) la nomination des juges et l'organisation interne de la Cour devraient être clarifiées ; il serait indiqué que la loi comporte quelques dispositions relatives à la discipline interne ;
- e) certaines dispositions sur les minorités nationales pourraient être introduites dans le texte, notamment, sur la possibilité d'être représentées au sein de la Cour, d'octroyer au Conseil des Minorités Nationales le droit de saisir la Cour constitutionnelle et d'intégrer les instruments internationaux de protection des minorités parmi les normes de référence de la Cour.