

La légitimité de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie

prof. dr. sc. Biljana Kostadinov

I. Introduction

La Cour constitutionnelle de la République de Croatie a été mise en place à l'époque de la Yougoslavie socialiste, par la Constitution de la République socialiste de Croatie adoptée en 1963.¹ Durant ses trente premières années de travail, la Cour constitutionnelle a agi dans le cadre d'un régime d'unité des pouvoirs. Bien qu'elle ait été officiellement investie de prérogatives de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité des lois républicaines et des autres textes, de résolution de conflit de compétence, de suivi de la constitutionnalité et de la légalité et de résolution d'autres conflits (comme les conflits relatifs à l'autogestion)², la Cour constitutionnelle croate ne constituait néanmoins pas un contrepois ou un frein effectif, ni au Parlement de la République socialiste de Croatie (le Sabor), ni au Conseil exécutif du Sabor de la République socialiste de Croatie. À l'instar des autres institutions de la République, la Cour constitutionnelle de Croatie se trouvait sous le contrôle absolu du parti communiste au pouvoir. Tous les juges constitutionnels étaient nommés parmi les membres du parti communiste et, dans le cadre de leur travail, ils faisaient preuve de loyauté envers ses objectifs. En d'autres termes, il ne s'agissait d'une cour constitutionnelle qu'au sens formel, ses juges étant dépourvus des éléments essentiels nécessaires pour asseoir la légitimité d'un tel organe, tels que les garanties d'indépendance.

Ce n'est qu'avec la transition démocratique et la mise en place d'un système capitaliste dans les années quatre-vingt-dix du siècle dernier que les conditions à la formation d'une cour constitutionnelle légitime, c'est-à-dire d'un organe juridictionnel en mesure d'exercer effectivement son rôle de contrepois à l'égard des autres branches du pouvoir, ont été réunies. La question de la légitimité de la Cour constitutionnelle de Croatie est traitée en trois étapes. Tout d'abord, le cadre juridique garantissant la légitimité de la Cour constitutionnelle de Croatie établi dans les années quatre-vingt-dix sera présenté, puis la façon dont ce cadre a été renforcé au fil des années sera expliqué. Ensuite, à travers trois affaires récentes et essentielles traitées par la Cour constitutionnelle de Croatie, nous mettrons en lumière le discours politique et académique actuel concernant la légitimité de cette cour, discours qui révèle une profonde

¹ Art. 248–253 de la Constitution de la République socialiste de Croatie (Journal officiel n° 15/63).

² Sur la Cour constitutionnelle de Croatie à l'époque de la République socialiste de Yougoslavie, voir : <https://www.usud.hr/hr/povijest-razvitak-hrvatskog-ustavnog-sudovanja#3> Site consulté en juin 2025

crise de légitimité.

L'étude est conclue par une présentation plus détaillée des principales faiblesses qui nuisent à la légitimité de la Cour constitutionnelle de Croatie.

II. Le cadre juridique garantissant la légitimité de la Cour constitutionnelle croate

Avec l'adoption de la nouvelle Constitution de la République de Croatie en 1990 (Journal officiel n° 56/90), l'adoption ultérieure de la Loi constitutionnelle relative à la Cour constitutionnelle de la République de Croatie le 21 mars 1991 (Journal officiel n° 13/91), et l'adoption du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie le 4 mars 1994 (Journal officiel n° 29/94) par les nouveaux membres de la Cour constitutionnelle de Croatie, un cadre juridique moderne permettant de rendre la justice en matière constitutionnelle a été mis en place en République de Croatie. Les premières versions de ces actes juridiques, qui seront ensuite perfectionnées au fil de nombreuses modifications³, ont introduit des garanties d'indépendance des juges constitutionnels, conféré de larges compétences à la Cour constitutionnelle elle-même afin qu'elle puisse effectivement remplir son rôle, tout en garantissant le caractère obligatoire et exécutoire de ses décisions.

En ce qui concerne les nouvelles garanties d'indépendance, dans les années quatre-vingt-dix, des dispositions ont été adoptées en vertu desquelles les juges constitutionnels sont élus par le Hrvatski sabor pour un mandat de huit ans parmi des juristes éminents, en particulier des juges, des procureurs et des professeurs d'université spécialisés dans les sciences juridiques (art. 122 de la Constitution, Journal officiel n° 56/90). Les juges doivent être titulaires d'un diplôme de droit et justifier de quinze années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique, en plus d'être distingués dans leur profession au moyen de travaux scientifiques ou spécialisés, ou de leur engagement public (art. 5, al. 1 de la LCC, Journal officiel n° 13/91). Ils ne peuvent appartenir à aucun parti politique (art. 12 de la LCC, Journal officiel n° 13/91). Les juges constitutionnels ne peuvent exercer aucune autre fonction publique ni professionnelle (art. 123 de la Constitution, Journal officiel n° 56/90) et jouissent de l'immunité dont bénéficient les députés siégeant au Sabor de la République de Croatie (art. 123, al. 2 de la

³ La loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, adoptée le 21 mars 1991, a été modifiée une fois (Journal officiel n° 71/99), puis remplacée dans son intégralité par une nouvelle loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie (Journal officiel n° 99/1999, 29/2002), toujours en vigueur aujourd'hui. Dans le cadre de son action, la Cour constitutionnelle croate a également modifié à plusieurs reprises son règlement intérieur. La dernière version en vigueur est celle du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie (Journal officiel n° 181/2003, 16/2006, 30/2008, 123/2009, 63/2010, 121/2010, 19/2013, 37/2014, 2/2015).

Constitution, Journal officiel n° 13/91). Leur responsabilité ne peut être engagée au titre des opinions qu'ils ont exprimées ou de la manière dont ils ont voté au sein de la Cour constitutionnelle croate (art. 3, al. 2 de la LCC, Journal officiel n° 13/91) et, de manière Générale, ils ne peuvent être placés en détention ni faire l'objet de poursuites pénales sans l'autorisation de la Cour constitutionnelle de Croatie (art. 3, al. 3 de la LCC, Journal officiel n° 13/91). En outre, la Cour constitutionnelle croate exerce ses prérogatives publiquement (art. 2 de la LCC, Journal officiel n° 13/91) et son autonomie financière est garantie (art. 2, al. 2 du Règlement intérieur, Journal officiel n° 29/94).

En ce qui concerne les prérogatives de la Cour constitutionnelle, les révisions constitutionnelles des années quatre-vingt-dix ont conféré à la Cour, outre ses prérogatives déjà existantes en matière de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité, de règlement des conflits de compétence et de suivi de la constitutionnalité et de la légalité, une série de prérogatives spéciales. Ces nouvelles prérogatives s'entendent notamment du pouvoir de statuer sur la responsabilité du Président de la République de Croatie, du pouvoir de contrôler la constitutionnalité des programmes et des activités des partis politiques et de les interdire d'agir, ainsi que le pouvoir de contrôler la constitutionnalité et la légalité des élections et du référendum républicain, et de statuer sur les litiges électoraux qui ne relèvent pas de la compétence d'autres juridictions (art. 125 de la Constitution, Journal officiel n° 56/90). Il est expressément prévu que les décisions et arrêts rendus par la Cour constitutionnelle ont force obligatoire et qu'ils sont exécutoires, et qu'ils sont exécutés par le Gouvernement de la République de Croatie par l'intermédiaire des organes compétents de l'administration de l'État (art. 25 de la LCC, Journal officiel n° 13/91).

Au fil des modifications ultérieures de ce cadre juridique, certains éléments ayant une incidence sur la légitimité de la Cour constitutionnelle ont été renforcés, tandis que d'autres ont été affaiblis. Ainsi, la nouvelle LCC (Journal officiel n° 99/1999), a introduit une exception à la règle selon laquelle les juges doivent être titulaires d'un diplôme de droit et justifier de quinze années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique. L'article 5, alinéa 2 de la nouvelle LCC prévoyait que les personnes titulaires d'un doctorat en sciences juridiques pouvaient être nommées à la Cour constitutionnelle croate à condition de justifier de douze années d'expérience professionnelle. Cette modification a été apportée dans un objectif précis, par opportunisme, afin de permettre, dans les années quatre-vingt-dix, la nomination d'une personne qui ne disposerait pas de l'ancienneté professionnelle requise.

Cependant, des modifications, qui ont renforcé la légitimité des juges constitutionnels, ont également été apportées. La plus importante concerne le mode d'élection des juges constitutionnels et les garanties de leur indépendance. Jusqu'aux révisions constitutionnelles de 2010, les juges constitutionnels étaient élus à la majorité simple de l'ensemble des députés du Sabor croate. À l'issue des révisions constitutionnelles du 16 juin 2010 (JO n° 76/10), un nouveau système d'élection des juges, imposant une majorité des deux tiers de l'ensemble des députés du Sabor de Croatie (art. 122, al. 1 de la Constitution, Journal officiel n° 76/10) a été mis en place. L'objectif de cette réforme était de contraindre les acteurs politiques à parvenir à un consensus plus large concernant l'élection des juges constitutionnels, afin de s'assurer que les juges ainsi élus présentent les meilleures garanties de qualité et qu'ils soient indépendants des branches du pouvoir qui les élisent. Avant la mise en place d'un tel modèle d'élection des juges, ces derniers étaient élus unilatéralement par le parti détenant la majorité au Sabor croate. Il s'agissait presque exclusivement de l'Union démocratique croate (ci-après : « HDZ »), qui gouverne effectivement la Croatie (avec l'appui de partenaires minoritaires) de manière quasi ininterrompue depuis l'indépendance acquise en 1990 jusqu'à aujourd'hui. Les partis d'opposition, sous la direction du principal parti d'opposition, le Parti social-démocrate de Croatie (ci-après : « SDP »), n'ont exercé le pouvoir qu'entre 2000 et 2003, et entre 2011 et 2016.

La première formation de la Cour constitutionnelle de Croatie élue selon ces nouvelles règles a commencé à siéger en juin 2016 avec l'élection de dix nouveaux juges. À l'issue de l'élection de trois juges supplémentaires en octobre 2017, tous les juges constitutionnels avaient alors été élus selon ce nouveau modèle.

En dépit du renforcement et de l'amélioration du cadre juridique dans les années quatre-vingt-dix, en vertu de l'opinion dominante parmi les milieux académiques, politiques et au sein du grand public, la Cour constitutionnelle de Croatie n'est pas parvenue, au cours des trente dernières années, à s'imposer comme un contrepoids effectif aux autres branches du pouvoir.

La première élection des juges constitutionnels selon le nouveau modèle requérant la majorité des deux tiers en 2016 et 2017, théoriquement censé renforcer l'indépendance de cet organe, n'a pas permis de remédier à cette crise de légitimité. Lors de cette élection, le HDZ a dû, pour la première fois, parvenir à un accord avec l'opposition concernant le choix des juges. Toutefois, cet accord s'est traduit par une sorte de « partage » des postes de juges entre la coalition gouvernementale et l'opposition, la majorité gouvernementale « obtenant » le droit d'élire sept juges, l'opposition pouvant en élire six.

Ainsi constituée, la nouvelle cour, ou du moins sa majorité a donc continué d'être perçue par le grand public comme dépendant du HDZ ou servant ses intérêts, à l'instar de toutes les autres formations antérieures. Néanmoins, avant l'élection des juges actuels en décembre 2024, quelques nouveaux juges se sont distingués en recourant fréquemment aux opinions dissidentes, au moyen desquelles ils mettaient en évidence les problèmes et les incohérences des conclusions et de l'argumentation de la majorité.

III. La crise de la légitimité de la Cour constitutionnelle croate dans le débat public

En étudiant le discours politique et académique durant la période de 2016 à 2024, nous observons que la Cour constitutionnelle fait face à une crise de légitimité qui s'aggrave. La Cour a rendu une série de décisions juridiquement contestables qui ont manifestement servi les intérêts de la majorité au pouvoir et qui ont eu un retentissement extrêmement négatif dans l'opinion publique. Dans la suite de ce chapitre les trois décisions les plus importantes et le discours qui s'est développé autour d'elles quant à la légitimité de la Cour constitutionnelle croate, sont brièvement présentées. Les décisions présentées ne sont pas les seules décisions contestables ; d'autres décisions, qui ne sont pas analysées dans ce travail, ont tout autant nuit à la légitimité de cette Cour. Parmi celles-ci, il y a lieu de mentionner la décision ayant confirmé, contrairement à la pratique constitutionnelle existante, la constitutionnalité de l'interdiction du travail le dimanche (U-I-3291/2023 et autres du 14 février 2024), la décision ayant confirmé, contrairement aux normes existantes, la constitutionnalité de la nouvelle loi sur les circonscriptions électorales dans le cadre de l'élection des députés au Parlement croate (Journal officiel n° 114/23 et 125/23) (U-I-4116/2023 et autres du 6 février 2024), ainsi que les décisions ayant constaté que les initiatives référendaires des partis d'opposition étaient inconstitutionnelles (par ex. U-VIIR-2180/2022 du 16 mai 2022)

Les deux premières décisions analysées ci-après concernent la position du Président de la République de Croatie. Depuis les révisions constitutionnelles de 2000, la Croatie est une démocratie parlementaire avec un président élu au suffrage direct. À l'élection présidentielle de 2020 et 2025, Zoran Milanović, candidat du principal parti d'opposition, l'a emporté, ce qui place le pays dans une situation de cohabitation conflictuelle entre le Président de la République de Croatie et la majorité parlementaire formée par le HDZ. Dans leurs tentatives respectives visant à étendre au maximum le pouvoir de leur institution, la Cour constitutionnelle est intervenue en rendant plusieurs décisions au détriment du Président de la République de Croatie. La première décision analysée concerne la nomination de la présidente de la Cour suprême de Croatie, tandis que la deuxième décision analysée traite de l'interdiction

faite au Président de la République de Croatie d'être le mandataire chargé de former un nouveau gouvernement à l'issue des élections parlementaires de 2024, même s'il démissionnait de sa fonction présidentielle.

La troisième décision concerne la durée du mandat des juges constitutionnels. La nuit précédant l'élection de nouveaux juges constitutionnels à la fin de l'année 2024, la Cour sortante a rendu, lors d'une séance secrète, une décision par laquelle elle a prolongé la durée du mandat des juges constitutionnels alors en fonction, au-delà des limites expressément prévues par le texte de la Constitution croate. Cette décision n'a pas été immédiatement publiée ni transmise au Sabor croate.

A. Décision U-I-1039/2021 et autres du 23 mars 2021.

La décision U-I-1039/2021 constitue le point culminant du conflit entre le Président de la République de Croatie et le Sabor croate au sujet de la nomination de la nouvelle présidente de la Cour suprême de Croatie.

En vertu de l'article 116, paragraphe 2, de la Constitution croate, « le président de la Cour suprême de la République de Croatie [...] est élu et révoqué par le Sabor croate sur proposition du Président de la République ». La Constitution croate ne contient aucune disposition plus détaillée concernant cette nomination et ne prévoit pas que la procédure de nomination doive ou puisse être ultérieurement précisée par des règlements. Cependant, le processus d'élection du président de la Cour suprême de Croatie est également régi par la Loi sur les tribunaux (Journal officiel n° 28/2013 – 130/2020), qui introduit la notion d'appel public, qui ne figure pas dans la Constitution elle-même. Selon l'article 44.a, alinéa 1, de la Loi sur les tribunaux, « [l]a procédure d'élection du président de la Cour suprême de la République de Croatie est engagée par le Conseil judiciaire national (ci-après : le « CJN ») par la publication d'un appel public, au plus tard six mois avant l'expiration du mandat ou, au plus tard, trente jours après la cessation des fonctions du président de la Cour suprême de la République de Croatie[.] » Les candidats doivent soumettre au CJN un curriculum vitae et un programme de travail, et les candidatures dûment reçues sont transmises par le CJN au Bureau du Président de la République de Croatie (art. 44.a, al. 3 et 4 de la Loi sur les tribunaux).

Comme le mandat de quatre ans du président en exercice de la Cour suprême de Croatie arrivait à son terme en 2024, le Conseil judiciaire national (CJN) a, conformément à l'article 44.a, lancé un appel public en vue de la nomination d'un nouveau président. Trois personnes ont répondu à l'appel, et leurs curriculums vitae ainsi que leurs programmes ont été transmis au Bureau du

Président de la République de Croatie. Cependant, le Président de la République a décidé de proposer au Sabor croate, à la fonction de présidente de la Cour suprême, une quatrième personne. La majorité parlementaire formée autour du HDZ a rejeté une telle proposition comme étant illégale, en affirmant que le Président de la République ne pouvait proposer que des personnes ayant candidaté dans le cadre de l'appel public.

La Cour constitutionnelle a finalement été saisie de la question de la constitutionnalité de l'institut d'appel public. Deux demandes de contrôle de constitutionnalité de l'article 44.a de la Loi sur les tribunaux ont été soumises à cette Cour, faisant valoir que cet article, en limitant le droit de nomination du Président garanti par la Constitution croate, portait gravement atteinte à la séparation des pouvoirs telle qu'elle est consacrée par la Constitution. Dans sa décision U-I-1039/2021 rendue le 23 mars 2021 par 9 voix contre 4, la Cour constitutionnelle a rejeté les deux demandes de contrôle de constitutionnalité. La majorité des juges a estimé que la limitation par l'appel public de la compétence du Président de proposer un candidat, n'avait rien d'inconstitutionnel. Ils ont conclu qu'une telle limitation constituait une « précision » admissible des compétences présidentielles au moyen d'un acte juridique de rang inférieur, pour autant que le Président de la République ne soit pas tenu de proposer l'un des candidats ayant répondu à cet appel (l'appel peut être répété à l'infini).

La décision a été vivement critiquée par certains juges constitutionnels ainsi que par le monde politique et académique. Le Président de la République a souligné qu'en lisant cette décision « nous avons découvert de première main un nouveau niveau d'absurdité dans lequel se complaît la majorité des juges constitutionnels, fidèles jetons du HDZ, qui inventent tout ce qu'il faut pour sauver le fidèle serviteur de la justice du HDZ, Sessa. »⁴ Arsen Bauk (SDP) a souligné que « le [grand] problème est que la Cour constitutionnelle est perçue comme une cour politique, »⁵ tandis que l'ancien Président de la République, Ivo Josipović (SDP), a déclaré que « nous observons une réinterprétation substantielle de la Constitution et, avec le temps, cette décision fera l'objet de critiques croissantes au regard du texte constitutionnel. »⁶

⁴ Đuro Sessa était alors le président en exercice de la Cour suprême de Croatie, considéré par l'opinion publique comme proche du HDZ et qui avait candidaté dans le cadre de l'appel public en question afin de s'assurer un nouveau mandat à ce poste. <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/prvo-kume-natjecaj-i-javni-poziv-nisu-isto-ni-to-niste-naucili-a-namjestanje-natjecaja-je-kazneno-djelo-20210323> Site consulté en juin 2025.

⁵ <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/bauk-predlozit-cu-dsv-u-da-odmah-da-raspisemo-novi-javni-poziv-za-vrhovni-sud-foto-20210323> Site consulté en juin 2025.

⁶ <https://n1.info.hr/vijesti/josipovic-pupovac-je-vec-morao-nauciti-da-je-i-on-podlozan-kritikama/> Site consulté en juin 2025.

L'un des quatre juges ayant voté contre ladite décision a souligné qu'un acte de rang inférieur peut préciser mais ne saurait modifier les équilibres établis par la Constitution entre les branches du pouvoir d'État, ce qui serait le cas si l'appel public était interprété comme étant opposable au Président de la République.⁷

L'avocate Sloković, qui avait déposé l'une des deux demandes de contrôle de constitutionnalité, a conclu : « [e] Une telle ingérence dans les compétences du Président a entraîné une violation de l'État de droit ainsi que des principes de constitutionnalité et de légalité. Si une telle pratique venait à être admise, cela signifierait qu'une décision adoptée à la majorité simple au Sabor croate pourrait déroger à la Constitution et qu'une loi pourrait la modifier. [...] Une telle situation est insoutenable et constitue un précédent dangereux. »

Professeur Biljana Kostadinov a insisté sur le fait que les conclusions de la Cour constitutionnelle dans cette affaire étaient problématiques : « l'intérêt général de tous les citoyens, la stabilité du pouvoir d'État et le bon fonctionnement du pouvoir judiciaire prévus à l'article 94, alinéa 2, de la Constitution croate (85/2010), qui doivent être garantis par l'élection en temps utile du président de la Cour suprême, ont été relégués au second plan dans la hiérarchie des valeurs, derrière une nouvelle procédure légale imaginée par la Cour constitutionnelle. »⁸

La minorité au sein de la Cour constitutionnelle avait demandé que des experts en droit constitutionnel soient consultés et qu'une audience publique soit organisée dans cette affaire, cependant, cette demande a été rejetée par la majorité.

Dans une opinion dissidente, il est souligné que « [e]n effet, les juges n'ont reçu le premier recours en contrôle de constitutionnalité que quelques jours avant les débats. Le second recours, contenant bien plus d'arguments juridiques sérieux, a été remis aux juges la veille de la décision, soit le 22 mars. Même si nous étions en présence d'une question juridique beaucoup plus simple, même si ce sujet n'avait intéressé personne et son importance avait été moindre, une préparation plus sérieuse aux débats aurait été nécessaire. Vingt heures seulement pour traiter ce dossier ne pouvaient en aucun cas suffire. »⁹ Et les juges de préciser : « La demande

⁷ Opinion dissidente du juge A. Abramović relative à la décision de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie dans les affaires n° U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 du 23 mars 2021, paragraphes 3.3 – 3,6 et 4,4.

⁸ B. Kostadinov, « La Croatie en situation de cohabitation conflictuelle (Milanović – Plenković) », *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2021, vol. 71, n° 2, p. 139 ; <https://www.nacional.hr/biljana-kostadinov-kandidatkinja-za-predsjednicu-vrhovnog-suda-zlata-durdevic-nije-prekrasila-ustav-u-postupku/> ; <https://www.index.hr/vijesti/clanak/ustavna-strucnjakinja-analizirala-sto-sukob-predsjednika-i-premijera-znaci-za-rh/2287059.aspx> Site consulté en juin 2025.

⁹ Ibid. fus-note7.

de Sloković – Dr. Marković a été transmise aux juges par courriel le 22 mars 2021 à 13 h 47, en même temps que le projet de décision de rejet. Nous n'avons disposé que de 4 heures et 13 minutes de travail effectif (soit un total de 20 heures) pour examiner une proposition de 29 pages ainsi qu'un projet de rejet de 20 pages supplémentaires, et pour réfléchir aux arguments avancés. [...] Dans ces conditions, j'estime que la proposition Sloković – Dr. Marković n'a pas été examinée. Leurs efforts ont été vains. Pour ma part, je ne peux pas voter en faveur du rejet d'une proposition qui n'a pas été débattue et que je n'ai même pas eu la possibilité de lire correctement. ».¹⁰

Professeur Biljana Kostadinov a également souligné la rapidité avec laquelle la décision a été rendue: « La célérité de la Cour constitutionnelle a été surprenante : les juges ont reçu la proposition des éminentes avocates Sloković et Dr. Marković la veille du prononcé de la décision. Une telle façon d'agir pose des questions sur le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et sur sa conformité avec les exigences claires de la Cour de justice de l'Union européenne en matière d'indépendance des juridictions constitutionnelles, telles qu'énoncées dans l'arrêt sur le syndicat des juges portugais (C-64/16). Reste en suspens la question de savoir si les juges ont été exposés à des pressions extérieures pour statuer dans l'urgence. »¹¹

B. Avertissement de la Cour constitutionnelle croate U-VII-1263/2024 du 18 mars 2024 et avertissement de la Cour constitutionnelle croate U-VII-1263/2024-II du 19 avril 2024.

La deuxième décision analysée qui a mis en cause la légitimité de la Cour constitutionnelle croate consiste en réalité en deux « avertissements » étroitement liés que la Cour constitutionnelle croate a adressés au Président de la République dans le contexte des élections parlementaires tenues le 17 avril 2024.

Le 15 mars, le Président de la République avait annoncé qu'il figurerait sur la liste du principal parti d'opposition (candidat non partisan) et qu'il en serait le candidat au poste de Premier ministre.¹² Le SDP a immédiatement adressé une requête officielle à la Cour constitutionnelle pour exprimer son avis sur cette question. Toutefois, le Président de la République ne s'est pas

¹⁰ Opinion dissidente du juge A. Abramović relative à la décision de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie dans les affaires n° U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 du 23 mars 2021, p. 83.

¹¹ B. Kostadinov, « La Croatie en situation de cohabitation conflictuelle (Milanović – Plenković) », *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2021, vol. 71, n° 2, p. 141.

¹² <https://www.index.hr/vijesti/clanak/video-milanovic-ce-biti-sdpov-kandidat-za-premijera/2547704.aspx> Site consulté en juin 2025.

porté officiellement candidat, mais le simple fait qu'il se soit exprimé en période préélectorale a incité la Cour constitutionnelle à intervenir.

La Cour constitutionnelle a rendu un premier avertissement (U-VII-1263/2024) le 18 mars 2024. Dans trois courtes pages, la majorité des juges a conclu que le Président de la République ne peut, tant qu'il exerce sa fonction, figurer sur la liste d'aucun parti politique, se présenter, même de manière informelle, en tant que candidat au poste de Premier ministre, ni participer à la campagne électorale à ce titre. Si le Président persiste à agir contrairement à ces règles, la Cour constitutionnelle croate peut annuler « tous [ou certains] actes et décisions électoraux, à commencer par la procédure de candidature voir plus. »¹³ Toutefois, le Président de la République ne s'est finalement pas porté candidat sur la liste d'aucun parti politique ; cela n'a donc pas eu lieu. Cependant, pour la Cour constitutionnelle, il n'aurait pas non plus dû prendre publiquement position durant la période préélectorale (il aurait dû garder le silence).

La décision a suscité des réactions sur l'ensemble de l'échiquier politique. Le président du SDP a commenté que la Cour constitutionnelle croate avait, par cette décision, créé un « délit d'opinion, et qu'il existe désormais des choses que certains citoyens, comme moi par exemple, n'ont pas le droit de dire » et qu'il s'agissait d'un « coup d'État constitutionnel, mais avec un pistolet à eau ». ¹⁴ Il a également déclaré que le SDP respectait « la Constitution et la loi, même lorsque les choses sont complètement insensées », suggérant ainsi qu'il se conformerait à l'avertissement. Quant à la menace de la Cour constitutionnelle croate d'annuler les élections si le Président de la République et le SDP persistaient, il a déclaré que « [ce serait] un coup d'État, mais pas avec un pistolet à eau, un véritable coup porté à la démocratie croate. Je crois que personne n'aura le courage de commettre une telle infamie. Cela constituerait une atteinte totale au bon fonctionnement de l'État démocratique. [...] »¹⁵

Le président du partenaire de coalition du SDP, le parti Centar, a remis en cause la légitimité de la Cour constitutionnelle en déclarant que la décision était « catastrophique et motivée par des considérations politiques. Les citoyens croates ont enfin découvert, après des décennies dans l'ombre, que notre Cour constitutionnelle croate est capable d'interférer directement avec

¹³ Avertissement concernant la déclaration du Président de la République de Croatie, M. Zoran Milanović, selon laquelle il serait candidat aux élections pour les députés au Sabor croate convoquées par décision du Président de la République de Croatie du 15 mars 2024 (U-VII-1263/2024, 18 mars 2024), p. 2.

¹⁴ <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/pedja-grbin-ne-moze-zamisliti-da-bi-netko-uskratio-gradjanima-pravo-da-biraju---838605.html> Site consulté en juin 2025.

¹⁵ Ibid.

la volonté des citoyens d'élire et d'être élus. Vous pouvez piller la Croatie, un parti peut s'emparer de toutes les institutions indépendantes, vous pouvez même nommer un procureur de la République qui fréquente des criminels condamnés - et tout cela serait conforme à la Constitution. Mais ceci, non.]] »¹⁶

La présidente du parti d'opposition « Možemo » a exprimé l'espoir que l'avertissement ne concernerait pas ce qui relève du discours ordinaire du Président de la République et de la critique permise des organes du pouvoir public, et que « tous les acteurs, qu'ils soient d'accord ou non avec une telle décision de la Cour constitutionnelle, auront la maturité suffisante pour la respecter. »¹⁷

Les juges constitutionnels minoritaires ont contesté la forme sous laquelle la décision a été rendue. La majorité de la Cour constitutionnelle croate a considéré qu'il ne s'agissait pas d'une « décision » classique mais d'un « avertissement », une forme particulière de décision pour laquelle, selon l'opinion de la majorité, les juges constitutionnels n'auraient pas le droit d'exprimer d'opinion séparée. Selon les juges minoritaires, une telle forme particulière n'existe pas, puisqu'il s'agissait bel et bien de statuer sur le fond du litige et de rendre une « décision » au sens classique du terme. Les juges minoritaires estiment que « la majorité a choisi de s'exprimer sous la forme d'un avertissement, qu'elle a elle-même inventé pour créer une catégorie procédurale, afin de se soustraire aux conséquences procédurales qu'implique la forme ordinaire de décision prévue par la loi constitutionnelle ». Ce faisant, a été indûment limitée « l'indépendance de la position des juges de la Cour constitutionnelle qui estimaient qu'ils pouvaient exprimer leur désaccord, soit avec l'ensemble, soit avec certaines des observations de la majorité, soit avec les motifs que la majorité était tenue de présenter pour étayer sa décision. »¹⁸

Les juges n'ont vu aucun obstacle à ce qu'il (PR) renonce éventuellement à son mandat après les élections afin d'être élu Premier ministre. Ils ont critiqué la décision de la majorité compte

¹⁶Puljak fait ici référence au contrôle qu'exerce le HDZ sur les institutions de l'État, à ses affaires de corruption, ainsi qu'à la nomination controversée d'Ivan Turudić, proche du HDZ, au poste de procureur général.

<https://www.index.hr/vijesti/clanak/puljak-hdzovci-mogu-krasti-a-mi-ne-smijemo-reci-tko-je-nas-kandidat-za-premijera/2548534.aspx> Site consulté en juin 2025.

¹⁷ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/bencic-odluka-ustavnog-suda-je-oczekivana-ali-u-jednom-dijelu-nejasna/2548523.aspx> Site consulté en juin 2025.

¹⁸ Opinion dissidente des juges constitutionnels Abramović, Kušan et Selanec relative à l'avertissement de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie dans l'affaire n° U-VII-1263/2024 du 18 mars 2024, pp. 2–6.

tenu de son argumentation insuffisante et ont présenté de manière détaillée l'argumentation à l'appui de leur propre position.

La Cour constitutionnelle a rendu, le 19 avril 2024, un nouvel avertissement (U-VII-1263/2024-II). La majorité des juges constitutionnels a estimé que le Président de la République avait violé le premier avertissement en « déclarant publiquement à plusieurs reprises qu'il ne l'appliquerait pas [et en affirmant] à de multiples reprises et de façon explicite "qu'il était bel et bien en campagne", en tant que futur Premier ministre, présentant à cette occasion son programme politique ainsi que les membres de son futur gouvernement ». Pour cette raison, la Cour constitutionnelle croate a infligé au Président de la République une sanction en lui interdisant d'être le mandataire chargé de former le futur gouvernement croate, ou d'en être le Premier ministre, même s'il démissionnait de sa fonction présidentielle, alors qu'une telle sanction n'est prévue ni par la Constitution croate ni par aucune autre norme juridique.¹⁹

L'avertissement a provoqué un choc dans les milieux politiques et académiques. Des responsables politiques de l'ensemble de la scène politique, à l'exception du HDZ, ont condamné une telle démarche de la Cour constitutionnelle. Le Président de la République a déclaré : « Il y a un mois, ils pouvaient brandir des menaces, et ils l'ont fait. Je m'y suis plié moi aussi, car je ne voulais pas compromettre nos chances. Je ne suis pas allé aux meetings. Ils peuvent dire ce qu'ils veulent, mais ils n'ont aucun moyen d'agir. »²⁰

Des membres éminents du SDP ont remis en cause la légitimité de la Cour constitutionnelle : « Ce que [les juges constitutionnels] ont fait est une honte, indigne à tous égards. C'est une honte même d'employer le mot coup d'État. [...] Ils ont décidé que, quel que soit le choix des électeurs, ils pouvaient, s'ils le désiraient, le remettre en cause. [...] En écoutant le président de la Cour, j'ai compris que ce personnage, si les résultats avaient été différents, aurait été prêt à annuler les élections ».²¹ L'utilité même de la Cour constitutionnelle a été remise en cause : « [Le Premier ministre] Plenković commande déjà les principaux procureurs de la République ; pourquoi n'ordonnerait-il pas aussi au président de la Cour constitutionnelle de déclarer que Milanović ne peut pas être mandataire ? C'est ce qu'on appelle 'sauvegarder' la Constitution.

¹⁹ Communiqué et avertissement aux participants aux élections tenues le 17 avril 2024 (U-VII-1263/2024-II du 19 avril 2024).

²⁰ <https://www.vecernji.hr/vijesti/izvanredna-konferencija-zorana-milanovica-u-17-sati-pozvao-novinare-na-pantovcak-1762937> Site consulté en juin 2025.

²¹ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/grbin-totalna-panika-patuljastog-diktatora-pricao-sam-s-milanovicem-imamo-plan-c/2557927.aspx> Site consulté en juin 2025.

Une telle Cour constitutionnelle ne sert qu'au HDZ — et elle accomplit parfaitement sa mission »²² Les partenaires de coalition du SDP ont eu des réactions similaires. Dalija Orešković (SIP) a déclaré : « [c]et acte [p]rouve que la Cour constitutionnelle est l'une de ces institutions confisquées, instrumentalisées pour les besoins politiques du HDZ. Andrej Plenković et le HDZ ne peuvent obtenir une majorité pour former le pouvoir qu'en achetant des soutiens. Et en détournant les institutions qu'ils contrôlent. »²³

Des critiques sur la légitimité de la Cour constitutionnelle croate ont également été formulées par d'autres partis d'opposition, de gauche comme de droite, qui n'étaient alors pas en coalition avec le SDP. Le professeur Nino Raspudić, député du parti MOST, a déclaré que l'avertissement de la Cour constitutionnelle croate n'avait « aucun fondement dans la Constitution ni dans la loi » et a qualifié la Cour constitutionnelle croate de « para-institution politique composée d'anciens cadres du HDZ et en partie du SDP. [C'est] l'institution la plus honteuse de Croatie. »²⁴ La députée professeure Marija Selak Raspudić a conclu : « Il est évident que dans [une telle] situation, compte tenu de [l']incohérence de l'action [de la Cour constitutionnelle croate], en si l'on se souvient de son absence de réaction au moment de la crise du Covid et des atteintes aux droits de nos concitoyens, beaucoup poseront à juste titre la question de savoir s'il s'agit vraiment d'une institution indépendante ou si elle est au service du HDZ. »²⁵ Sandra Benčić (Možemo) a déclaré que la décision constituait « une attaque absolument inédite et totalement inacceptable contre le processus politique de formation d'une majorité parlementaire sur la base des résultats électoraux. Jamais auparavant nous n'avions eu une situation dans laquelle la Cour constitutionnelle, de sa propre initiative, s'immisçait directement dans le processus de formation d'une majorité, et de surcroît de cette manière, où il est manifeste qu'elle a choisi le camp pour lequel elle joue, à savoir le HDZ. » Elle a également attiré l'attention sur l'incohérence générale de l'intervention de la Cour constitutionnelle croate dans les processus électoraux : « La Cour constitutionnelle n'a pas été crédible ni cohérente dans son contrôle du processus électoral. Elle a validé des circonscriptions électorales irrationnelles dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. Le résultat est qu'un mandat du HDZ vaut 12 000 voix, un mandat de Fokus 48 000 voix, et le

²² <https://www.index.hr/vijesti/clanak/ahmetovic-ovakav-ustavni-sud-treba-samo-hdzu-i-odlicno-za-njih-odradjuje-posao/2557962.aspx> Site consulté en juin 2025.

²³ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/d-oreskovic-pozivam-gradjane-da-stanu-u-obranu-vlastite-drzave-od-koruptivne-bande/2557921.aspx> Site consulté en juin 2025.

²⁴ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/raspudic-suce-ustavnog-suda-vidjam-po-noci-kako-se-smucaju-u-nekim-cudnim-razgovorima/2558167.aspx> Site consulté en juin 2025.

²⁵ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/marija-selak-raspudic-je-li-ustavni-sud-u-sluzbi-hdza/2557933.aspx> Site consulté en juin 2025.

nôtre 19 000 voix. Est-ce que ces votes ont la même valeur ? [...] La Cour ne s'est pas non plus prononcée sur le fait que, le jour du scrutin, des milliers de personnes titulaires de cartes d'identité valides n'étaient pas inscrites sur les listes électorales. [...] Dans l'interprétation de la Constitution, la crédibilité est encore plus importante qu'en politique, et sur les questions essentielles de régularité des élections, la Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée. »²⁶ Les seuls responsables politiques qui ont défendu la décision étaient les membres de la coalition gouvernementale formée autour du HDZ²⁷

En dehors de la scène politique habituelle, les juges constitutionnels restés minoritaires lors de l'adoption de la décision ont également été les auteurs de déclarations sans concession. Ils ont qualifié la conclusion de la majorité de « profondément inconstitutionnelle » et ont attaqué l'exposé des motifs de celle-ci : « Les organes compétents, et en particulier la Cour constitutionnelle, ont, dans le contexte des circonstances concrètes du moment où elle statue, le devoir constitutionnel de fonder leur action – qu'ils justifient précisément en invoquant ces dispositions constitutionnelles – sur des arguments constitutionnels clairs, précis et dénués d'ambiguïté, ainsi que sur des circonstances factuelles concrètement établies. Cela est particulièrement vrai lorsque la Cour constitutionnelle agit de sa propre initiative, sans avoir été saisie par des acteurs fondés à le faire ayant participé au processus électoral afin d'obtenir le vote des citoyens, ou lorsqu'elle est confrontée à des critiques publiques pour ne pas avoir réagi dans le passé à des agissements similaires des présidents de la République en exercice. »²⁸

Le professeur Đorđe Gardašević a déclaré que la Cour était allée trop loin : « La Cour constitutionnelle peut annuler certains actes ou décisions électoraux en cas d'irrégularités du scrutin, mais dans l'avertissement il est indiqué qu'elle n'avait aucune objection quant au déroulement des élections [...] et qu'elle ne faisait référence qu'à la campagne électorale. Or, la campagne est terminée et la Cour constitutionnelle ne remet pas en cause la volonté des électeurs, je ne comprends donc pas le sens de cette sanction. »²⁹

La décision a également été critiquée par la société civile. GONG, principale organisation non gouvernementale traitant des questions liées à la participation des citoyens aux processus

²⁶ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/sandra-bencic-ovo-je-nezapamcen-udar-ustavnog-suda/2557951.aspx> Site consulté en juin 2025.

²⁷ <https://sibenski.slobodnadalmacija.hr/sibenik/vijesti/hrvatska/ministar-malenica-milanovic-je-krsio-ustav-on-i-njegovi-jataci-ne-zele-prihvatiti-poraz-1382147> Site consulté en juin 2025.

²⁸ Position constitutionnelle dans l'affaire n° U-CII-1263/2024-II du 19 avril 2024 relative au communiqué et à l'avertissement adressés aux participants aux élections tenues le 17 avril 2024, pp. 1–3.

²⁹ <https://n1.info.hr/vijesti/gardasevic-za-n1-drugo-upozorenje-milanovicu-je-otislo-predaleko/> Site consulté en juin 2025.

politiques, a estimé que « la Cour constitutionnelle n'agit pas en gardienne de la Constitution puisqu'avec son avertissement insuffisamment motivé adressé à Milanović, elle s'est placée au-dessus de la Constitution ». GONG a souligné que « la Cour constitutionnelle, fidèle à sa pratique désormais bien établie, a omis de motiver sa décision de manière claire et précise. [...] La Cour prononce des interdictions sur la base d'un simple renvoi général à certaines normes constitutionnelles, tout en indiquant en même temps que, durant toute la période préélectorale, le Président, par son comportement, n'avait pas eu d'impact significatif sur le résultat des élections. »³⁰

C. Rapport de la Cour constitutionnelle croate U-X-5162/2024 du 6 décembre 2024.

La dernière décision qui a mis à mal la légitimité de la précédente formation de la Cour constitutionnelle croate a été rendue dans la nuit précédant l'élection des dix nouveaux juges constitutionnels

Le mandat de dix des treize juges constitutionnels prenait fin le 6 juin 2024. Le Sabor croate devait élire de nouveaux juges d'ici cette date. Un consensus existait parmi les responsables politiques de l'opposition, de tout l'échiquier politique, sur le fait que la nouvelle formation de la Cour constitutionnelle croate devait être meilleure que la précédente : il convenait d'élire des personnes plus compétentes afin de rendre sa légitimité à la cour.

À la date d'expiration du mandat des dix juges, le Sabor croate n'avait pas encore lancé d'appel public à candidatures pour les nouveaux candidats. L'expiration de ce délai n'a néanmoins pas provoqué la paralysie de la Cour constitutionnelle. En vertu de l'article 122 de la Constitution croate « [l]e mandat d'un juge de la Cour constitutionnelle est de huit ans, et il est prolongé jusqu'à l'entrée en fonction d'un nouveau juge dans le cas où, à l'expiration du mandat, aucun nouveau juge n'aurait été élu ou n'aurait pris ses fonctions, et, à titre exceptionnel, pour une durée maximale de six mois ». En application de cette disposition, les dix anciens juges pouvaient donc continuer de siéger jusqu'au 6 décembre 2024.

Or, au 6 décembre 2024 (un vendredi), jour où devait se tenir, au Sabor croate, le vote sur les dix nouveaux juges, celui-ci a été reporté au lendemain, 7 décembre 2024 (un samedi), en raison d'un affrontement politique entre le HDZ et l'opposition. Le lendemain, les dix nouveaux juges ont été élus, ils ont prêté serment le jour même devant le Président de la République et ont pris leurs fonctions.

³⁰ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/gong-ustavnici-sud-se-stavio-iznad-ustava/2558210.aspx> Site consulté en juin 2025.

Cependant, ce que le public ignorait au moment de l'entrée en fonction des nouveaux juges, c'est que la Cour constitutionnelle croate avait tenu, la veille, le vendredi soir 6 décembre 2024, une séance extraordinaire secrète au cours de laquelle, sur la base de sa compétence de gardien de la constitutionnalité et de la légalité prévue à l'article 125, alinéa 5, de la Constitution croate, elle avait adopté un rapport.

Dans ce rapport, la majorité des juges (10 voix contre 3) avait conclu que la formation en place continuerait de siéger même après l'expiration des mandats.³¹ La Cour constitutionnelle croate avait décidé de ne pas transmettre ce rapport au Sabor croate (alors qu'elle y est tenue dans le cadre de sa compétence de gardienne de la constitutionnalité et de la légalité) dans l'hypothèse où le Sabor croate élirait de nouveaux juges constitutionnels le 7 décembre, ce qui s'est effectivement produit. Ce n'est que plus tard que le président de la Cour constitutionnelle croate a rendu public le rapport, après que l'existence de celui-ci a été révélée.

Les acteurs politiques ont condamné le contenu du rapport et les conditions dans lesquelles il avait été adopté. Le Président de la République a qualifié ce rapport d'« atteinte sans précédent à l'ordre constitutionnel de la République de Croatie ». Il a déclaré que « la Constitution prévoit explicitement la fin du mandat des juges constitutionnels » et qu'« aucune interprétation ne peut donner aux juges constitutionnels le droit de prolonger eux-mêmes, de manière arbitraire et en contradiction avec une norme constitutionnelle expresse, la durée de leur mandat » et : « Par un tel comportement, certains juges de la Cour constitutionnelle se sont placés eux-mêmes dans la position de constituants. [...] Pour aggraver les choses, la décision a été prise lors d'une séance secrète, et non seulement le public n'en a pas été informé, mais pas davantage le Sabor croate, qui, en vertu de la loi, devait l'être. »³²

Le président du SDP a qualifié le rapport de « mini coup d'État constitutionnel [qui] représente un problème grave pour l'ordre constitutionnel de la République de Croatie ». Il a souligné que, pour empêcher la Cour constitutionnelle croate de prendre à l'avenir de décisions aussi dangereuses, le SDP ne participerait pas à l'élection des trois autres juges de la Cour

³¹ Rapport relatif à la non-élection de dix juges de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, U-X-5162/2024 du 6 décembre 2024.

³² Milanović affirme en outre que « le moindre que puissent faire de tels usurpateurs de la Constitution – les quatre qui siègent encore à la Cour constitutionnelle – est de démissionner, car plus personne ne peut avoir confiance en eux ni en leurs décisions. Ce faisant, ils donneraient à la Cour constitutionnelle l'occasion de rétablir la confiance des citoyens et des institutions dans son travail. » <https://www.index.hr/vijesti/clanak/milanovic-ovo-je-nezapamceni-udar-na-ustavnopravni-poredak-hrvatske/2622702.aspx> Site consulté en juin 2025.

constitutionnelle croate dont le mandat arrive à expiration l'an prochain, lorsque prendra fin le mandat des trois derniers juges de l'ancienne formation.³³

Nikola Grmoja (MOST) a commenté la décision en déclarant que « [c]ette formation honteuse de la Cour constitutionnelle a terminé son mandat honteux de la manière la plus honteuse qui soit ». Urša Raukar Gamulin (Možemo) a affirmé que « la Cour constitutionnelle a défendu de façon inconstitutionnelle l'ordre constitutionnel croate, et cela dans le secret. Nulle part la Constitution ni la loi ne prévoient que la Cour constitutionnelle a la faculté de prolonger elle-même son mandat. »³⁴

Deux députées – Anka Mrak Taritaš (GLAS) et Dalija Orešković (SIP) – sont même allées jusqu'à annoncer qu'elles engageaient une procédure de contrôle de constitutionnalité du rapport lui-même, affirmant que « la Cour constitutionnelle s'est placée au-dessus de la Constitution, ce qui constitue un dangereux précédent, et qu'elle a usurpé les prérogatives du Sabor en tant que pouvoir constituant ». Elles ont également souligné que « deux juges constitutionnels ont en réalité été réélus à la Cour constitutionnelle au moyen d'une tromperie [puisqu'ils avaient voté en faveur de ce rapport sans en informer le Sabor croate lorsque celui-ci a voté leur réélection], et qu'en raison de l'atteinte portée à l'ordre constitutionnel, il n'existe aucun moyen de les révoquer immédiatement ». Leur recours a été rejeté par la Cour constitutionnelle en juillet 2025.

La manière d'agir de la majorité de la Cour constitutionnelle dans cette affaire a également été vivement critiquée par les juges constitutionnels minoritaires : « la gravité de l'erreur consistant à discuter de cette situation littéralement à la "dernière minute", lors d'une séance extraordinaire non publique, qui n'a pas été préparée de la manière habituelle et dont au moins une partie des juges n'a pris connaissance qu'une heure avant son ouverture, sans avoir accès aux documents qui n'ont été rendus disponibles qu'une vingtaine de minutes avant le début de la séance »³⁵ La décision a également été critiquée par le professeur Đorđe Gardašević, qui a souligné que « passé [le délai de prolongation de six mois prévu], aucune prolongation

³³ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/grbin-najavio-manevar-s-ustavnim-sudom-sprijecit-cemo-ekipu-predvodjenu-seksparovicem/2623116.aspx> Site consulté en juin 2025.

³⁴ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/ursa-raukar-prije-glasanja-nismo-znali-da-su-ustavni-suci-krsili-ustav-to-je-opasno/2622678.aspx> Site consulté en juin 2025.

³⁵ Observations écrites relatives à l'action de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie concernant le rapport relatif à la non-élection de dix juges de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, n° U-X-5162/2024 du 6 décembre 2024, p. 4.

supplémentaire n'est possible. Si la Cour constitutionnelle interprète qu'elle en a le pouvoir, elle se place dans la position d'un constituant [...] »³⁶

I. Conclusion : les éléments de la crise de légitimité de la Cour constitutionnelle croate

La présente analyse montre que la Cour constitutionnelle croate traverse une profonde crise de légitimité. Les dispositions de la Constitution et des autres textes législatifs sont minées par de graves problèmes qui compromettent profondément la légitimité des décisions de la Cour constitutionnelle croates aux yeux des milieux politiques, académiques et du grand public. Parmi l'ensemble des problèmes analysés, cinq se révèlent essentiels et il y a lieu de les mettre en évidence et les traiter afin de garantir la légitimité de cet organe

Le premier problème concerne l'élection des juges à la Cour constitutionnelle croate. Bien que l'article 122 de la Constitution prévoie que les juges constitutionnels soient élus « parmi des juristes éminents, en particulier des juges, des procureurs, des avocats et des professeurs d'université spécialisés en sciences juridiques », la majorité des juges ayant siégé à la Cour constitutionnelle de Croatie des années quatre-vingt-dix à aujourd'hui sont soit d'anciens députés du Sabor croate, soit des personnes issues de la profession, mais étroitement liées d'une manière ou d'une autre au parti politique qui les a proposés. À l'inverse, les juristes évoluant dans le milieu universitaire, notamment ceux spécialisés en droit constitutionnel (la problématique constitutionnelle et son argumentation), représentent une minorité significative. Une telle dynamique de recrutement contribue significativement à l'image de politisation que renvoie la Cour constitutionnelle croate et nuit gravement à la qualité des décisions rendues par ses juges

Le deuxième problème concerne le système d'élection des juges constitutionnels (13). Le système d'élection à la majorité des deux tiers, censé garantir que les juges élus soient les meilleurs, a en pratique donné lieu à un partage des postes de juges entre la majorité et l'opposition. D'ici avril 2026, le Sabor croate devra encore élire trois nouveaux juges constitutionnels. La majorité parlementaire (HDZ) considère ouvertement qu'elle devrait avoir le « droit » de proposer deux des trois juges, tandis que l'opposition s'y oppose fermement, affirmant qu'elle ne souhaite voir siéger une nouvelle juridiction dont la majorité serait étroitement liée au HDZ, et exige l'élection de seulement deux juges.

³⁶ <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/cijenjeni-strucnjak-smatra-da-je-ustavni-sud-usao-u-opasnu-zonu-jedino-sabor-sam-sebi-moze-produljiti-mandat-i-to-u-ratnom-stanju/> Site consulté en juin 2025.

Le troisième problème concerne la qualité de l'argumentation des décisions majoritaires rendues par la Cour constitutionnelle croate. Les experts en droit constitutionnel relèvent que les décisions majoritaires dans les affaires essentielles sont insuffisamment motivées. La majorité présente souvent ses conclusions comme si elles découlaient naturellement de normes constitutionnelles trop larges et vagues, sans fournir aucun argument expliquant la manière dont elle est parvenue à cette interprétation de la norme juridique dont elle se prévaut. Lorsque des éléments d'argumentation existent, ils sont en règle générale insuffisants et sommaires.

Le quatrième problème concerne le recours aux sources internationales de droit, obligatoires et non obligatoires. Dans ses décisions, la Cour constitutionnelle croate se prévaut fréquemment de la jurisprudence juridiquement contraignante de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des avis non contraignants de la Commission européenne pour la démocratie par le droit. Cependant, il est souvent peu clair dans quelle mesure les arrêts et avis cités sont véritablement liés à la question juridique sur laquelle la Cour est censée statuer, si ce n'est qu'ils concernent de manière générale le même domaine de la justice constitutionnelle. La jurisprudence et les avis internationaux sont parfois délibérément déformés afin de donner l'apparence qu'ils rejoignent la conclusion que la Cour constitutionnelle croate cherche à adopter.

Enfin, il convient de se pencher sur le processus de prise décisionnel au sein de la Cour constitutionnelle croate. Ce processus se caractérise par des délibérations insuffisantes et brèves entre les juges eux-mêmes ; les juges n'ont pas le temps de prendre connaissance du dossier avant la décision en séance plénière ni de rédiger des opinions dissidentes dans un délai approprié supérieur à sept jours. Le public est totalement exclu de toutes les phases de la procédure, il n'existe pas de procédure orale qui se tiendrait en présence des parties, ni de débats spécialisés avec des experts en droit constitutionnel ou avec des organisations traitant de questions pertinentes pour l'adoption d'une décision au fond. Un tel processus, en lui-même, avant même que la décision ne soit rendue, pose la question de la légitimité de celle-ci, en suggérant que le droit n'est pas interprété dans le cadre d'un processus collaboratif entre les juges, les parties et le public (spécialisé), mais que la bonne interprétation est imposée par la majorité des juges dans le cadre d'une logique « top-down ».

NEPAS COPIER