



Doc.

17 décembre 2009

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine

Rapport

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe
(Commission de suivi)

Co-rapporteurs : M. Mevlüt ÇAVUŞOĞLU, Turquie, Groupe des Démocrates européens, et M. Kimmo SASI, Finlande, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission de suivi est extrêmement inquiète de l'absence de réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, qui est souvent à l'origine de blocages au sein des institutions de l'Etat et a des effets négatifs pour le respect des engagements du pays envers le Conseil de l'Europe.

La commission invite instamment tous les partenaires en Bosnie-Herzégovine à engager un dialogue fructueux et constructif concernant les amendements à apporter à la Constitution, conformément aux recommandations de la Commission de Venise, en vue d'adopter un ensemble de réformes avant les élections législatives de 2010. Les autorités devraient aussi accélérer la mise en œuvre des réformes nécessaires pour respecter le reste de leurs engagements.

En même temps, la commission de suivi propose de lancer une vaste discussion, avec la participation des principaux partenaires locaux et internationaux, concernant les défis auxquels la Bosnie-Herzégovine est confrontée et les moyens qui permettraient de les relever, afin d'accélérer les progrès du pays sur la voie de l'intégration euro-atlantique.

A. Projet de résolution

1. Depuis que la Bosnie-Herzégovine a adhéré au Conseil de l'Europe en 2002, l'Assemblée parlementaire a appelé à maintes reprises à la mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle afin d'améliorer le fonctionnement de ses institutions démocratiques, d'assurer le respect de la Convention européenne des droits de l'homme et d'accélérer les réformes nécessaires pour achever la mise en œuvre des obligations et engagements subsistants. Dans sa Résolution 1626 (2008) sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine, l'Assemblée a appelé l'ensemble des parties prenantes politiques à « relancer le dialogue sur les diverses propositions de réforme immédiatement après les élections locales d'octobre 2008, en étroite collaboration avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), afin d'élaborer et d'adopter une nouvelle Constitution d'ici octobre 2010 ».

2. L'Assemblée regrette que l'absence de réforme constitutionnelle ait fréquemment conduit à une impasse au sein des institutions étatiques dans la mesure où, par leurs préoccupations, les entités et les partis bloquent le processus décisionnel. Un affrontement et un obstructionnisme perpétuels nuisent au respect par la Bosnie-Herzégovine des engagements qu'elle a pris envers le Conseil de l'Europe. De plus, la Bosnie-Herzégovine est à la traîne par rapport à ses voisins sur la voie de l'intégration euro-atlantique et l'écart s'accroît chaque jour. Tout cela empêche l'aboutissement de réformes indispensables, telles que :

2.1. la réforme de l'institution fusionnée du médiateur de Bosnie-Herzégovine, dans la mesure où les médiateurs d'entité continuent d'exister en violation d'une loi d'Etat votée par les représentants des deux entités ;

2.2. la mise en œuvre des Stratégies nationales sur les crimes de guerre et la réforme judiciaire ; et

2.3. l'adoption de la Stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe VII de l'Accord de paix de Dayton ne.

3. L'Assemblée note que, depuis l'adoption de la Résolution 1626 (2008), deux initiatives destinées à mettre en œuvre une réforme constitutionnelle ont été lancées :

3.1. Le « Processus de Prud » a rassemblé les dirigeants de principaux partis politiques qui forment la majorité au pouvoir au niveau de l'Etat, et il a contribué à résoudre des questions en suspens, comme l'adoption du premier amendement constitutionnel sur le statut du district de Brcko et l'accord sur l'organisation d'un recensement de la population en 2011 ;

3.2. Le « Processus de Butmir » était une initiative conjointe conduite par les Etats-Unis et l'Union européenne pour élaborer un accord entre les acteurs politiques nationaux sur des propositions concrètes liées à la réforme constitutionnelle et à la répartition des biens de l'Etat et de la Défense. L'« ensemble de Butmir », soutenu par le ministre suédois des Affaires étrangères Carl Bildt, au nom de l'Union européenne, et par le Vice-secrétaire d'Etat Jim Steinberg, au nom des Etats-Unis, cherchait à harmoniser l'ordre constitutionnel interne avec la Convention européenne des droits de l'homme et à améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques du pays. La Commission de Venise avait été associée au processus de rédaction de manière informelle.

4. Malheureusement, les deux initiatives n'ont pas donné de résultats concrets jusqu'ici. Le « processus de Prud » s'est achevé avant que ne commence réellement un débat sur des propositions de réforme concrètes et le « Processus de Butmir » n'a pas permis jusqu'ici d'arriver à un accord entre les principaux acteurs de la scène politique interne.

5. L'Assemblée est sérieusement préoccupée par l'absence de progrès de la réforme constitutionnelle. Si celle-ci n'est pas mise en œuvre ces prochains mois, il sera impossible de tenir les prochaines élections législatives d'octobre 2010 sur la base de nouvelles règles, dans la mesure où la législation électorale n'aura pu être modifiée à temps. C'est pourquoi le risque est grand que les institutions du pays soient à nouveau formées au terme des élections d'octobre 2010 dans des conditions qui seront à nouveau contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.

6. L'Assemblée est convaincue qu'il reste possible d'arriver à un accord de dernière minute dans le cadre du « Processus de Butmir ». Cependant, elle note que les négociations doivent être axées sur un ensemble global de propositions de réforme, soutenues et approuvées par la Commission de Venise et conformes aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme. Une approche parcellaire

fondée sur des compromis à court terme et des formules ambiguës ne ferait que masquer les problèmes auxquels la Bosnie-Herzégovine est confrontée au lieu de les régler.

7. L'Assemblée condamne résolument les déclarations et actions de responsables politiques au plus haut niveau de la Republika srpska, qui sapent les institutions de l'Etat et contestent l'autorité et les pouvoirs du Haut Représentant. Tant que les autorités de l'Etat et des entités se conforment à leurs obligations constitutionnelles et légales, le Haut Représentant n'a pas de raison d'user des pouvoirs qui lui ont été conférés par la Conférence de Bonn afin d'imposer des textes de loi. Tant que l'obstructionnisme se poursuivra, et que des réformes importantes seront bloquées en raison de préoccupations ethniques et d'attitudes d'entités, le Haut Représentant doit rester l'autorité suprême pour mettre en œuvre l'Accord de paix de Dayton sous le contrôle politique et avec le soutien du Conseil de mise en œuvre de la paix.

8. L'Assemblée estime que, quatorze ans après la signature de l'Accord de paix de Dayton, de nouveaux problèmes qui compromettent la stabilité des institutions de la Bosnie-Herzégovine sont apparus et qu'il faut rechercher des approches et des solutions nouvelles. C'est pourquoi elle considère qu'il est grand temps de lancer un large débat, avec la participation des principales parties prenantes, locales et internationales, y compris les membres du Conseil de mise en œuvre de la paix et, en particulier, les institutions de l'Union européenne et les voisins de la Bosnie-Herzégovine, sur les problèmes auxquels la Bosnie-Herzégovine est actuellement confrontée et les moyens de les régler. Un tel débat devrait contribuer à faire progresser davantage le pays sur la voie de l'intégration euro-atlantique. Le Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle moteur dans ce processus.

9. Etant donné les considérations ci-dessus, l'Assemblée exhorte l'ensemble des parties prenantes de la scène politique interne à s'associer pleinement à un dialogue digne de ce nom et constructif sur des propositions concrètes d'amendements à la Constitution dans le droit fil des recommandations de la Commission de Venise, afin d'adopter un ensemble de textes de réforme en temps opportun pour les élections législatives de 2010 qui devraient être organisées conformément à la Constitution révisée.

10. De plus, l'Assemblée invite les autorités de Bosnie-Herzégovine :

10.1. à mettre fin à leur obstructionnisme et à œuvrer dans un esprit constructif au niveau des institutions étatiques afin d'adopter rapidement les principaux textes législatifs nécessaires pour progresser sur la voie de l'intégration euro-atlantique ;

10.2. à accélérer la mise en œuvre des principales réformes liées à la réalisation du reste des engagements pris à l'égard du Conseil de l'Europe, en particulier s'agissant des Stratégies nationales sur les crimes de guerre et sur la réforme du judiciaire ;

10.3. se conformer à la décision du Haut Représentant concernant la prolongation de la durée du mandat des juges internationaux et des procureurs de la Cour d'Etat et du Parquet d'Etat qui travaillent sur les affaires de crimes de guerre et à réunir les fonds nécessaires et former les personnels appropriés afin de pouvoir embaucher en 2013 des juges et des procureurs nationaux en remplacement des magistrats internationaux.

10.4. à faire aboutir la mise en place de l'institution du Médiateur de Bosnie-Herzégovine et à supprimer les fonctions de médiateurs au niveau des entités conformément à la loi portant création de l'institution de Médiateur de l'Etat ;

10.5. à mettre en œuvre une réforme globale de l'administration locale en vue d'harmoniser les lois en la matière aux niveaux des entités et, dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, entre les différents cantons, afin de transférer de fait des compétences sectorielles aux autorités locales, de renforcer la décentralisation fiscale, de développer les capacités des autorités locales et de promouvoir la coopération intercommunale entre les entités ;

10.6. à adopter d'urgence la Stratégie révisée de mise en œuvre de l'annexe VII à l'Accord de Dayton ; les fonds pour la mise en place de la stratégie révisée devraient être obtenus conformément à la décision de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine de février 2009 ;

10.7. à adopter d'urgence la législation nécessaire pour réaliser en 2011 un recensement à l'échelle du pays, conformément à l'accord conclu auparavant entre les principales parties prenantes ; et

Doc.

10.8. à se conformer à leurs obligations légales pour parachever la mise en œuvre de la décision finale concernant Brcko et permettre d'ouvrir la voie vers une cessation de la supervision internationale.

11. L'Assemblée décide de suivre de près la situation en Bosnie-Herzégovine et invite sa Commission de suivi à examiner, lors de sa prochaine réunion avant la partie de session d'avril 2010, les progrès réalisés par les autorités de ce pays en matière de mise en œuvre de la présente résolution et des résolutions antérieures de l'Assemblée sur le sujet, et à proposer d'autres mesures à prendre si la situation l'exige.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2010) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine, dans laquelle elle exhorte les autorités de ce pays et les principales parties prenantes de la scène politique à adopter d'urgence et à mettre en œuvre une réforme constitutionnelle en collaboration étroite avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en temps opportun pour que les prochaines élections législatives de 2010 se tiennent selon de nouvelles règles qui soient conformes aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

2. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

2.1. de tenir compte de la Résolution de l'Assemblée ... (2010) dans sa propre procédure de rapports périodiques, suivie par le Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM) ;

2.2. d'intensifier les programmes de coopération avec la Bosnie-Herzégovine destinés à faciliter la réforme constitutionnelle et à harmoniser la législation interne avec les amendements constitutionnels à adopter, en particulier, dans le domaine de la législation électorale, et à achever la mise en œuvre du reste des obligations et des engagements pris par le pays.

C. Exposé des motifs par M. Çavuşoğlu et M. Sasi, corapporteurs

Sommaire

I.	Introduction	7
II.	Principales préoccupations de l'Assemblée parlementaire et conséquences de l'absence de réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine	7
III.	Etat d'avancement du respect, par la Bosnie-Herzégovine, de ses obligations et engagements en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques	9
<i>i.</i>	<i>La réforme constitutionnelle</i>	
<i>a.</i>	<i>Le « Processus de Prud »</i>	
<i>b.</i>	<i>Le « Processus de Butmir »</i>	
<i>ii.</i>	<i>Autres réformes, liées à la réforme constitutionnelle</i>	
<i>a.</i>	<i>Réforme du Bureau du Médiateur</i>	
<i>b.</i>	<i>Réformes d'autonomie locale dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine et dans la Republika Srpska</i>	
<i>c.</i>	<i>Réformes relatives à l'Etat de droit</i>	
<i>d.</i>	<i>Mise en œuvre de la décision finale sur le district de Brcko</i>	
<i>e.</i>	<i>Mise en œuvre de la Stratégie révisée pour l'application de l'Annexe VII aux Accords de paix de Dayton</i>	
<i>f.</i>	<i>Organisation d'un recensement à l'échelle nationale</i>	
IV.	Escalade des tensions politiques et rhétorique incendiaire	16
<i>i.</i>	<i>Les nominations aux postes clés au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzégovine</i>	
<i>ii.</i>	<i>La situation dans la Republika Srpska</i>	
<i>iii.</i>	<i>La situation dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine</i>	
<i>iv.</i>	<i>La situation dans la ville de Mostar</i>	
V.	Conclusions et propositions	19

I. Introduction

1. Du 1^{er} au 4 septembre 2009, nous avons effectué une visite en Bosnie-Herzégovine afin de réunir des informations sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre de la Résolution 1626 (2008) de l'Assemblée parlementaire sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine, résolution adoptée le 30 septembre 2008. Dans ce texte, l'Assemblée prenait acte des progrès accomplis par la Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne le respect de ses obligations et engagements contractés lors de son adhésion conformément à l'Avis 234 (2002) de l'Assemblée ; dans cette résolution, nous avons adressé aux autorités de Bosnie-Herzégovine un certain nombre de recommandations concrètes visant à accélérer le processus de réformes dans ce pays et à faire appliquer les engagements qui ne l'ont pas encore été.

2. Lors de nos réunions avec les principaux acteurs concernés, nous avons pu constater qu'un an avant les prochaines élections législatives (prévues pour octobre 2010), il n'y avait guère eu de progrès en matière de mise en oeuvre des engagements non encore respectés. L'une des préoccupations majeures est l'absence de progrès sur le front de la réforme constitutionnelle. Comme le faisait observer l'Assemblée parlementaire dans ses précédents rapports¹⁷, la réforme constitutionnelle est indispensable à l'amélioration du fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine, afin que le pays soit en mesure de procéder ensuite à d'autres réformes, dans divers secteurs – réformes qui n'avancent pas autant qu'elles le devraient en raison de blocages et d'un obstructionnisme constants au niveau des institutions de l'Etat de Bosnie-Herzégovine et de ses deux entités.

3. Dans ce contexte, nous avons déclaré, dans la note d'information relative à notre visite de septembre 2009 en Bosnie-Herzégovine, que nous envisagions de suivre de très près la situation dans ce pays, et de proposer à la Commission de suivi « *de nouvelles mesures à prendre en fonction de la situation, notamment l'ouverture éventuelle d'un débat sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine, à l'occasion de la partie de session de janvier 2010 de l'Assemblée parlementaire* »¹⁸.

4. A la lumière de l'évolution de la situation du pays, récemment, et après avoir pris en compte notre proposition, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a intégré à son projet d'ordre du jour de la partie de session de janvier 2010 un débat sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine¹⁹.

5. Dans un cadre et avec des objectifs très précisément définis, le présent rapport propose essentiellement des mesures concrètes en vue de relever comme il se doit les défis auxquels la Bosnie-Herzégovine est confrontée en ce qui concerne le respect des engagements vis-à-vis du Conseil de l'Europe qu'elle n'a pas encore mis en oeuvre. Ainsi, ce projet de rapport contient une analyse de l'état d'avancement de la réforme constitutionnelle ; il fait également le bilan de la mise en oeuvre d'un certain nombre de réformes majeures dans le domaine des institutions démocratiques, et souligne un certain nombre d'événements politiques plutôt préoccupants survenus ces six derniers mois.

6. Pour élaborer ce projet de rapport, nous avons largement utilisé les Avis de la Commission de Venise et les rapports de nos partenaires internationaux (notamment le Rapport d'activité de 2009 de la Commission européenne et le Rapport du Haut Représentant au Conseil de sécurité des Nations Unies), mais aussi ceux d'organisations non gouvernementales internationales et de clubs de réflexion (« think-tanks »). Nous sommes également très reconnaissants au Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo et au Représentant spécial du Secrétaire Général pour les conseils et l'aide organisationnelle qu'ils ont bien voulu nous apporter dans la perspective de notre visite de septembre 2009.

II. Principales préoccupations de l'Assemblée parlementaire et conséquences de l'absence de réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine

7. La Résolution 1626 (2008) peut être considérée comme une feuille de route concrète et réaliste en ce qui concerne le respect des obligations et engagements non encore mis en oeuvre. Par conséquent, c'est à la lumière des exigences de cette Résolution que nous évaluons, dans le présent rapport, le fonctionnement des institutions de la Bosnie-Herzégovine. Dans ce contexte, l'une des principales exigences de l'Assemblée parlementaire est celle de la réforme constitutionnelle.

8. En particulier, au paragraphe 8 de la Résolution 1626 (2008), l'Assemblée parlementaire appelle tous les acteurs politiques « *à relancer le dialogue sur les diverses propositions de réforme immédiatement après*

¹⁷ Cf. Doc. 11700 de septembre 2008 et Doc. 10982 d'avril 2006, ainsi que la Résolution 1513 (2006)

¹⁸ Cf. Doc. AS/Mon (2009) 33 rev, paragraphe 24

¹⁹ Le 20 novembre 2009, la Commission permanente prenait acte du projet d'ordre du jour établi par le Bureau.

Doc.

les élections locales d'octobre 2008, en étroite coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), afin d'élaborer et d'adopter une nouvelle Constitution avant octobre 2010, comme l'avait précédemment recommandé l'Assemblée dans sa Résolution 1513 (2006) ». Cette dernière résolution avait été adoptée à l'issue d'un débat d'urgence, en avril 2006, sur le fonctionnement des institutions démocratiques, débat organisé à la suite du rejet, par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, et par seulement deux voix, de ce que l'on avait alors appelé le « l'ensemble des propositions d'avril » d'amendements constitutionnels. Cet « ensemble des propositions » visait à mettre le système constitutionnel et juridique de la Bosnie-Herzégovine en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à améliorer le fonctionnement général des institutions de l'Etat.

9. De l'avis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la réforme constitutionnelle devrait aborder de manière prioritaire les deux questions concrètes suivantes :

- la révision du système électoral des entités et du champ d'application trop large de la clause de la Constitution dite des « intérêts nationaux fondamentaux », ainsi que du mécanisme de veto y afférent au sein de la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine ;
- le problème de l'impossibilité, pour les citoyens de Bosnie-Herzégovine s'identifiant eux-mêmes comme membres du Groupe dit des « Autres », d'être candidats à l'élection des membres de la Présidence de Bosnie-Herzégovine et de participer à la désignation de délégués à la Chambre des peuples²⁰.

10. Ces deux problèmes empêchent les membres de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine d'être des représentants librement et démocratiquement élus de l'ensemble des citoyens du pays, et en font les otages des majorités politiques qui dominent les entités ; cette situation crée également des inégalités entre les citoyens de Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne l'exercice de leur droit de participation au processus politique – lequel est garanti par la CEDH et ses Protocoles additionnels 1 (droit à des élections libres) et 12 (interdiction de toute discrimination), tels qu'ils sont appliqués par la Cour européenne des droits de l'homme.

11. En outre, toujours selon l'avis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « la révision de la Constitution est également nécessaire pour mettre en œuvre les réformes clés dans les domaines où la répartition des compétences entre les entités et l'Etat doit être modifiée ». « Il faut renforcer les structures de l'Etat dans les principaux domaines de réforme et non les saper. Les institutions des entités, notamment dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, doivent faire l'objet de réformes plus poussées dans un souci de rentabilité et dans l'optique d'élaborer des politiques cohérentes et de faire appliquer la législation à tous les niveaux des institutions publiques »²¹.

12. A l'heure actuelle, l'absence de réforme constitutionnelle porte atteinte au fonctionnement des institutions démocratiques de l'Etat de Bosnie-Herzégovine (voire de celles des entités). Cette situation ralentit également le processus de réforme dans d'autres domaines, tout aussi indispensable si la Bosnie-Herzégovine veut progresser sur la voie de l'intégration européenne (nous voulons parler de la réforme de la justice, de la mise en œuvre de la stratégie nationale relative aux crimes de guerre, de l'application de l'Annexe VII des Accords de paix de Dayton²²) ; la situation actuelle de la Bosnie-Herzégovine empêche également le pays de respecter ses obligations et engagements vis-à-vis du Conseil de l'Europe.

13. La Commission européenne a également reconnu que les progrès étaient insuffisants dans les domaines majeurs où les réformes s'imposent. Dans son Rapport d'activité de 2009, la Commission européenne parvient à la conclusion que les progrès ont été très limités en matière de grandes réformes, celles qui s'imposent pour rapprocher la Bosnie-Herzégovine de l'adhésion à l'Union européenne²³.

14. Le fait qu'il n'y ait pratiquement pas de résultats en ce qui concerne les grandes réformes nécessaires a des conséquences tangibles et très sérieuses pour la population de la Bosnie-Herzégovine : étant donné l'insuffisance des progrès de ce pays dans le sens du respect des exigences de la feuille de route pour la libéralisation des visas, la Commission européenne a décidé, en juillet 2009, de ne pas inclure la Bosnie-Herzégovine dans la liste de pays devant bénéficier prioritairement du régime de liberté des visas à partir du 19 décembre 2009²⁴. Certes, à la date du mois d'octobre 2009, les autorités de Bosnie-Herzégovine ont

²⁰ Résolution 1626 (2008), paragraphe 4

²¹ Résolution 1626 (2008) paragraphes 4 et 7

²² L'Annexe VII des Accords de Dayton concerne le retour des personnes déplacées.

²³ Cf. Doc. SEC (2009) 1338 du 14 octobre 2009.

²⁴ Sont inclus dans cette liste de pays prioritaires le Monténégro, la Serbie et l'« ex-République yougoslave de Macédoine ».

réussi à respecter la plupart des exigences de la « feuille de route » établie par la Commission européenne ; par conséquent, on espère aujourd'hui que la Bosnie-Herzégovine pourra faire partie de la « deuxième vague » de libéralisation des visas au bénéfice des pays de la partie occidentale des Balkans.

15. Cependant, le report de ce processus a eu des effets importants sur la population de Bosnie-Herzégovine sur le plan psychologique : les habitants de ce pays ont le sentiment d'être traités comme des citoyens « de seconde zone ». Mais il est certain que le retard pris par la Bosnie-Herzégovine par rapport aux pays voisins est dû aux manœuvres politiciennes des entités et des dirigeants de partis politiques ; cela met les citoyens de la Bosnie-Herzégovine en position désavantageuse par rapport aux citoyens des pays voisins. La complexité de la situation est d'autant plus évidente qu'un pourcentage important de citoyens de Bosnie-Herzégovine ont, en fait, plusieurs citoyennetés, car ils sont également détenteurs d'un passeport croate ou serbe. Les personnes ayant également la nationalité croate peuvent d'ores et déjà se rendre librement dans le reste de l'Europe, et les habitants de Bosnie-Herzégovine ayant également un passeport serbe bénéficieront de la liberté de visa à partir du 19 décembre 2009 ; il y a là une inégalité de fait entre les personnes qui ont une double citoyenneté et celles qui ne détiennent qu'un passeport de Bosnie-Herzégovine.

16. C'est dans ce contexte que nous analysons, dans le chapitre suivant, le respect, par la Bosnie-Herzégovine, de ses obligations et engagements concernant le fonctionnement des institutions démocratiques depuis l'adoption de la Résolution 1626 (2008). Nous étudierons également la mise en œuvre des grandes réformes qui y sont liées – en ce qui concerne l'Etat de droit et le retour des réfugiés et des personnes déplacées.

III. Etat d'avancement du respect, par la Bosnie-Herzégovine, de ses obligations et engagements en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques

i. La réforme constitutionnelle

17. Depuis l'adoption de la Résolution 1626 (2008), deux initiatives ont été prises, en Bosnie-Herzégovine, dans le sens d'une réforme de la Constitution. Cependant, ces deux processus n'ont pas encore donné de résultats concrets – et l'on peut le déplorer.

a. Le « Processus de Prud »

18. Il s'agit d'une initiative lancée au niveau local par les dirigeants des trois principaux partis politiques de la Bosnie-Herzégovine, à savoir M. Milorad Dodik (SNSD – Alliance des sociaux-démocrates indépendants), M. Sulejman Tihić (SDA – Parti de l'Action démocratique) et M. Dragan Covic (HDZ BiH – Union démocratique croate de la Bosnie-Herzégovine) : il s'agissait d'engager un dialogue sur la perspective d'une réforme constitutionnelle. Ce « Processus de Prud » a démarré le 8 novembre 2008, sous forme de réunions trilatérales, consacrées aux différents aspects du fonctionnement de l'Etat, et notamment à l'éventualité d'une réforme constitutionnelle. Ce processus s'est déroulé jusqu'en mars 2009, date à laquelle l'amendement constitutionnel concernant le district de Brcko a été adopté²⁵. Nous avons déjà exposé les résultats du « Processus de Prud » dans la note d'information relative à notre visite de septembre 2009 en Bosnie-Herzégovine²⁶.

19. Nous voudrions souligner, cependant, que, malgré les mérites du « Processus de Prud » qui a conduit à la signature d'un certain nombre de déclarations politiques, cette initiative n'a pas eu de résultats véritablement concrets et n'a pas rapproché, semble-t-il, les différents partis. Lors de notre visite en Bosnie-Herzégovine, en septembre 2009, les dirigeants des principaux partis politiques semblaient rester plus que jamais sur leurs positions. De l'avis du Haut Représentant, les acteurs concernés n'ont pas su, tout d'abord, tirer profit de l'adoption, en mars 2009, du premier amendement constitutionnel relatif au district de Brcko, et ne sont pas parvenus non plus à engager un dialogue digne de ce nom au sujet du projet de réforme constitutionnelle²⁷. Le jugement du Haut Représentant est venu renforcer notre sentiment, à savoir qu'il semblait quasiment impossible que les acteurs locaux, c'est-à-dire les principaux responsables politiques de Bosnie-Herzégovine, puissent par eux-mêmes parvenir à un accord sur des propositions concrètes. Dans ce contexte, cependant, il nous a semblé que les consultations approfondies entre des experts des Etats-Unis et de l'Union européenne et de hauts fonctionnaires de Bosnie-Herzégovine au sujet d'un nouvel ensemble éventuel de réformes constitutionnelles, sur la base des avis experts de la Commission de Venise, était une initiative prometteuse. Par la suite, cette initiative a été baptisée « Processus de Butmir ».

²⁵ Cf. également ci-après – chapitre b.iii.

²⁶ Cf. Doc. AS/Mon (2009) 33 rev

²⁷ Rapport du Haut Représentant au Conseil de sécurité des Nations Unies, 6 novembre 2009 – Doc. S/2009/588.

b. Le « Processus de Butmir »

20. Le 9 octobre 2009, pour tenter de relancer le dialogue sur des propositions concrètes de réforme constitutionnelle, les représentants de haut niveau de l'Union européenne et des Etats-Unis –à savoir, respectivement, M. Carl Bildt, ministre des Affaires étrangères de Suède et M. Jim Steinberg, Secrétaire d'Etat adjoint– ont, avec la participation, également, de M. Olli Rehn, Commissaire européen chargé de l'élargissement, réuni les dirigeants des principaux partis politiques de Bosnie-Herzégovine, à la base de l'EUFOR, à Butmir. Il s'agissait de la première tentative conjointe des Européens et des Américains, depuis les Accords de Dayton, pour un dialogue sur des propositions concrètes de réforme institutionnelle du pays. En dépit du projet initial – qui aurait consisté à proposer un ensemble de réformes dès le 9 octobre 2009, cette première session de négociations s'est en fait limitée à des échanges individuels avec les dirigeants des principaux partis politiques de Bosnie-Herzégovine. Finalement, ce que l'on a appelé « l'ensemble de Butmir » a été remis aux acteurs concernés lors de la seconde session de négociations, qui s'est tenue les 20 et 21 octobre 2009.

21. Ces propositions de réforme, largement reprises par la presse et dans les rapports d'organisations non gouvernementales internationales et de clubs de réflexion (« think tanks ») faisant autorité en la matière²⁸, s'inspirent de l'Avis de la Commission de Venise sur ce que l'on a appelé, en 2006, « l'ensemble de réformes constitutionnelles d'avril »²⁹ (ou, plus familièrement, le « Paquet d'avril »), et de l'Avis de cette même Commission sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut Représentant³⁰. Il faut noter également qu'après cette approche consistant dans un « ensemble de réformes », il y a eu deux projets de déclarations, concernant respectivement la propriété de l'Etat et de la Défense, et visant clairement à poser les fondements d'un renforcement des institutions de l'Etat et de remplir ainsi les deux conditions essentielles de la fermeture du Bureau du Haut Représentant, telles qu'elles ont été établies par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix³¹.

22. Le nouvel ensemble de réformes prévoit la confirmation, dans le cadre de la Constitution, d'un certain nombre de responsabilités réservées à l'Etat (telles que la défense, les services de renseignements et de sécurité extérieure, l'instauration et la réglementation d'un seul et unique système d'imposition indirecte), et la définition précise d'un partage des responsabilités entre l'Etat et les entités (concernant notamment la fiscalité, les processus électoraux, la justice, l'agriculture, les sciences et technologies, l'environnement et l'autonomie locale). De même que dans le cadre de « l'ensemble de réformes d'avril 2006 », ces nouvelles propositions de réforme constitutionnelle contiennent une clause d'intégration à l'Union européenne, aux termes de laquelle la négociation des accords avec l'Union européenne et les engagements pris vis-à-vis de celle-ci seront la responsabilité exclusive de l'Etat (même si les entités devront, au préalable, donner leur avis et leur accord à ce sujet), tandis que la mise en œuvre des accords et engagements en question sera une responsabilité conjointe de l'Etat et des entités.

23. En ce qui concerne les institutions, ces nouvelles propositions de réforme visent à renforcer l'Assemblée parlementaire et à en modifier les structures : désormais, la Chambre des Représentants aurait 87 membres (au lieu de 42 à l'heure actuelle) et serait chargée de l'activité législative. La Chambre des Peuples aurait 21 membres (au lieu des 15 actuels), qui seraient choisis parmi les députés de la Chambre des Représentants et auraient un rôle limité aux décisions sur les questions « d'intérêt national fondamental ». En outre, l'un des éléments véritablement nouveaux de cette réforme serait de « réserver » 3 sièges –sur les 87 que compterait la Chambre des Représentants– à des députés ne se définissant pas comme représentants des Peuples Constituants (en d'autres termes, ceux appartenant au groupe dit des « Autres »). En ce qui concerne la désignation de candidats à la Présidence de la République de Bosnie-Herzégovine, les trois représentants en question seraient autorisés à faire partie des « groupes ethniques » de la Chambre des Peuples, à condition qu'ils ne comptent pas plus de 8 membres.

²⁸ Par exemple l'« International Crisis Group » - Briefing No 57, intitulé « Bosnia's Dual Crisis » (« La double crise de la Bosnie »), 12 novembre 2009.

²⁹ CDL-AD (2006) 019, adopté le 7 avril 2006 et approuvé par la Commission de Venise lors de sa 67^e Session plénière, à Venise, le 10 juin 2006.

³⁰ CDL-AD (2005) 004, adopté par la Commission de Venise lors de sa 62^e Session plénière, à Venise, le 11-12 mars 2006.

³¹ Cf. notre rapport sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine – Doc. 11700, paragraphe 84. Les cinq objectifs clés à atteindre sont : 1) un règlement acceptable et durable de la question de la répartition des biens entre l'Etat et les autres niveaux de gouvernement ; 2) un règlement acceptable et durable au sujet du domaine de la Défense ; 3) mise en œuvre complète de la décision finale sur Brcko ; 4) la pérennisation fiscale ; 5) la consolidation de l'Etat de droit. A ces cinq premières exigences ont été ajoutées deux autres conditions : 1) la signature de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) ; 2) une évaluation positive de la situation en Bosnie-Herzégovine par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, sur la base de l'application des Accords de paix de Dayton.

24. Les nouvelles propositions de réforme tendent également à modifier structurellement la Présidence : celle-ci se composerait d'un Président et de deux Vice-présidents, tous élus par la Chambre des Représentants. Le Président et les Vice-présidents ne pourront pas appartenir aux mêmes Peuples Constituants. Les candidats à la Présidence seraient désignés par la Chambre des Peuples. Les pouvoirs du Président et de la Présidence dans son ensemble seraient réduits au profit du Conseil des ministres qui, selon le projet de réforme, serait présidé par un Premier ministre à part entière.

25. Ce projet de réforme ne prévoit aucune modification du système de vote des entités au sein de l'Assemblée parlementaire.

26. Il semble que ce nouveau projet de réforme soit, dans une large mesure, cohérent et applicable. A noter que la Commission de Venise a été associée au processus de rédaction de façon informelle. Celui-ci permet, semble-t-il, de résoudre le problème de la compatibilité du système constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine et des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses Protocoles 1 et 12 concernant respectivement le droit à des élections libres et l'interdiction de toute discrimination³².

27. Par conséquent, nous considérons que l'adoption de ce projet de réforme constitutionnelle serait une réponse appropriée aux recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans la mesure où cela permettrait de renforcer les institutions de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, de rapprocher le cadre juridique de ce pays des normes européennes et d'organiser les prochaines élections législatives, prévues pour octobre 2010, en conformité avec les normes établies dans le cadre de la CEDH.

28. Cependant, après les négociations initiales des 20 et 21 octobre 2009, le projet de réforme en question n'a pas fait l'objet d'un accord général des principaux acteurs politiques de Bosnie-Herzégovine. Par conséquent, ce que l'on appelle « le Processus de Butmir » reste ouvert, et les négociations se poursuivent dans ce domaine.

29. Après un nouveau cycle d'entretiens et de négociations, un « projet de Butmir » révisé a été proposé aux dirigeants des principaux partis politiques, le 24 novembre 2009. Les dirigeants en question ont jusqu'à la fin du mois de décembre 2009 pour parvenir à un accord sur le projet révisé.

30. A ce jour, à l'exception du Parti de l'Action démocratique (SDA), on croit savoir que les principaux acteurs concernés n'ont pas tous accepté les propositions en question. Certains partis, à savoir le SDP (Parti social-démocrate) et le SBiH (Parti pour la Bosnie-Herzégovine), ont officiellement déclaré que le projet révisé était, à leur avis, inacceptable. Selon certaines informations, M. Zlatko Lagumdžia, dirigeant du SDP, a déclaré : « Le projet de réforme proposé ne prévoit pas, pour l'Etat de Bosnie-Herzégovine, la mise en place d'institutions efficaces, et ajoute même une certaine ambiguïté à la situation, ce qui ne peut conduire qu'à des interprétations différentes, sinon radicalement opposées ». De son côté, le Conseiller juridique du représentant bosniaque au sein de la Présidence de Bosnie-Herzégovine (ce représentant étant M. Haris Silajdzic, dirigeant du parti SBiH) aurait déclaré que « le projet proposé est très en deçà du minimum acceptable pour le parti SBiH »³³. Le Secrétaire exécutif du SNSD (« Alliance des sociaux-démocrates indépendants ») aurait déclaré que le « Processus de Prud » avait échoué parce que les amendements avaient pour but de construire un « Etat centralisé et unitaire »³⁴.

31. Nous ne disposons pas d'informations précises et officielles au sujet du projet révisé de réforme constitutionnelle ; par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur le sujet. Toutefois, nous voudrions souligner qu'à notre avis, tout projet qui ne soit pas avalisé par la Commission de Venise et/ou qui aurait une certaine ambiguïté et autoriserait des interprétations différentes serait un « mauvais compromis ». Le « Processus de Butmir » est la troisième tentative de réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, réforme absolument indispensable. Par conséquent, un nouvel échec n'est pas envisageable.

32. Nous invitons tous les acteurs concernés, aussi bien en Bosnie-Herzégovine qu'au niveau international, à poursuivre les négociations dans un sens positif, en vue de parvenir à un accord sur un ensemble de propositions de réforme. Toute approche « parcellaire », fondée sur des compromis à court terme, ne répondra pas aux défis auxquels fait face la Bosnie-Herzégovine. En outre, ce type d'approche peut porter atteinte à la crédibilité même du processus de réforme, et conduire à des interprétations

³² Il faut noter, cependant, que la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans le prochain jugement de l'affaire *Sedjic et Finci contre la Bosnie-Herzégovine* (Requêtes Nos 27996/06 et 34836/06) devrait donner une orientation définitive en la matière. La Cour se prononcera dans un proche avenir.

³³ *Oslobojdenie*, 25 novembre 2009

³⁴ *Dnevni List*, 4 décembre 2009

Doc.

divergentes et erronées des propositions en question. Etant donné le début de la campagne des élections législatives de 2010, ce type de scénario doit être évité à tout prix.

33. Sur la base de ces éléments, nous espérons que les acteurs majeurs du processus sauront, en s'inspirant des conseils de leurs partenaires internationaux, parvenir, dans les délais fixés, à un accord global sur un ensemble de réformes. A cet égard, le temps est un facteur majeur. En effet, pour que les élections législatives de 2010 se déroulent selon des règles conformes aux dispositions de la CEDH, la réforme constitutionnelle doit être mise en œuvre dès maintenant, afin que les autorités aient suffisamment de temps pour modifier comme il se doit la loi électorale. Par conséquent, nous demandons instamment à toutes les parties concernées de redoubler d'efforts pour trouver un accord.

ii. *Autres réformes, liées à la réforme constitutionnelle*

a. *Réforme du Bureau du Médiateur*

34. Dans sa Résolution 1626 (2008), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à « *conduire rapidement à son terme la procédure de nomination de trois médiateurs publics* », afin de respecter l'un des engagements majeurs vis-à-vis du Conseil de l'Europe non encore mis en œuvre³⁵.

35. Les trois médiateurs ont été désignés par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine le 4 décembre 2008 (par la suite, l'un des trois a démissionné ; un nouveau médiateur a été élu le 1^{er} octobre 2009 pour le remplacer). Cependant, le Bureau des médiateurs n'est toujours pas totalement opérationnel.

36. En réalité, la nouvelle loi sur l'institution des médiateurs n'est toujours pas totalement appliquée, car les médiateurs des entités sont toujours en fonction. Aux termes de la nouvelle législation, les médiateurs des entités devaient disparaître dans un délai d'un mois après l'adoption de ce nouveau texte de loi. Le Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a adopté en 2007 une loi sur les mesures provisoires relatives au démantèlement du Bureau du Médiateur de la Fédération ; mais ce bureau continue à fonctionner, car la condition de sa fermeture était la cessation d'activité du Bureau du Médiateur de la Republika Srpska (RS). Cependant, la RS n'a pas encore adopté de loi pour mettre un terme aux activités de son médiateur.

37. Lors de notre visite en Bosnie-Herzégovine, en septembre 2009, nous avons soulevé cette question auprès du Premier ministre de la Republika Srpska, M. Milorad Dodik, et du Président de l'Assemblée nationale de la RS, M. Igor Radojicic. Le Premier ministre nous a répondu que son gouvernement avait rédigé et présenté un projet de loi sur ce sujet et que, par conséquent, le gouvernement de RS avait rempli ses obligations dans ce domaine. Le Premier ministre ajoutait que l'adoption de ce projet de loi était désormais entre les mains de l'Assemblée nationale de la RS, mais que les députés avaient mis en doute la constitutionnalité et la légalité de toute mesure de suppression du Bureau du médiateur de la RS.

38. Nous considérons que cet argument n'est pas acceptable. La création d'une seule et unique institution de Médiation au niveau de l'Etat est expressément prévue par une loi d'Etat d'ores et déjà adoptée par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, les députés représentant les deux entités s'étant prononcés pour. Par conséquent, cette loi doit être appliquée par les deux entités. En outre, la création d'une institution unique de Médiation est un engagement international expressément précisé pour la Bosnie-Herzégovine, tel qu'il a été défini dans le texte de l'Avis 234 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et accepté par la Bosnie-Herzégovine.

39. Dès lors, nous demandons à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska d'adopter sans délai la loi relative à la cessation d'activité du Bureau du Médiateur de la RS, afin que les autorités de Bosnie-Herzégovine puissent instaurer définitivement le Bureau unique de Médiation, au niveau de l'Etat.

³⁵ Cf. le paragraphe 15 v.c. de l'Avis 234 (2002) de l'Assemblée, dans le cadre duquel les autorités de Bosnie-Herzégovine se sont engagées « *à contribuer à la nomination de médiateurs « multiethniques » et à envisager, à plus long terme, la création, au niveau de l'Etat, d'un seul et unique bureau de « Médiateur des droits de l'homme », qui engloberait les institutions de médiation existant actuellement au niveau des entités* ».

b. *Réformes d'autonomie locale dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine et dans la Republika Srpska*

40. Dans la Résolution 1626 (2008), l'Assemblée a appelé les autorités de la Bosnie-Herzégovine « à mettre en œuvre une réforme globale de l'administration locale en vue d'harmoniser les lois en la matière aux niveaux des entités et, dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, entre les différents cantons, afin de transférer de fait des compétences sectorielles aux autorités locales, de renforcer la décentralisation fiscale, de développer les capacités des autorités locales et de promouvoir la coopération intercommunale entre les entités ».

41. Nous regrettons qu'aucune mesure n'a été prise pour mettre en œuvre cette recommandation et que les compétences et les ressources des municipalités de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska restent faibles. Ce problème est tout particulièrement grave dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine où ce sont les Cantons qui ont formellement une compétence de légiférer sur l'autonomie locale, nonobstant l'adoption, en 2006, au niveau de la Fédération, d'un loi sur les principes régissant l'autonomie locale. La mise en œuvre de cette loi n'est pas encore achevée car les réformes sectorielles nécessaires doivent être coordonnées entre les ministères compétents des dix Cantons, qui sont responsables de l'harmonisation de la législation cantonale avec la loi fédérale, établissant les principes fondamentaux. Le département compétent du ministère de la Justice de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, responsable de l'autonomie locale, n'a pas une capacité suffisante pour coordonner ce processus de façon efficace.

42. Nous réaffirmons notre opinion exprimée dans notre dernier Rapport sur la mise en œuvre des engagements et obligations par la Bosnie-Herzégovine : le fonctionnement efficace de l'autonomie locale nécessiterait, à moyen terme, un degré d'harmonisation des lois fondamentales et sectorielles en Fédération de Bosnie-Herzégovine, en Republika Srpska ainsi que dans les cantons afin d'établir une base pour une collaboration croisée des municipalités entre les entités dans la fourniture des services. Bien entendu, il serait plus aisé de mettre en œuvre cette harmonisation dans le cadre d'une vaste réforme constitutionnelle au niveau de l'Etat.

c. *Réformes relatives à l'Etat de droit*

43. Dans ce registre, il convient de traiter trois problèmes : a) la mise en œuvre de la Stratégie nationale relative aux crimes de guerre ; b) la mise en œuvre d'une Stratégie de réforme de la Justice au niveau national ; et c) la prorogation des mandats des juges et procureurs internationaux. Il est à déplorer que ces trois « chantiers » n'aient guère progressé.

44. La mise en œuvre de la Stratégie nationale relative aux crimes de guerre –stratégie adoptée fin 2008– accuse un certain retard. Bien que la mise en place du Conseil de surveillance de cette stratégie ait respecté le calendrier prévu, la stratégie en question ne donne encore aucun résultat concret. A ce jour, le seul changement visible est l'adoption, par le Conseil des ministres, des amendements qui s'imposaient en matière de réforme du Code de procédure pénale. Mais ces amendements doivent être adoptés par l'Assemblée parlementaire. D'autre part, la base de données centrale qui doit réunir toutes les informations sur les crimes de guerre n'a pas encore de réalité. Or, en l'absence de cet élément majeur, la mise en œuvre de la Stratégie nationale paraît difficile, voire quasiment impossible.

45. La Stratégie de réforme de la Justice au niveau national n'est pas très performante. Certes, un secrétariat technique a été mis en place ; mais la mise en œuvre des activités prévues a du retard. D'après une étude d'évaluation due à la seconde conférence interministérielle nationale (en mai 2009), 40 à 50 % des projets planifiés n'ont pas du tout progressé. Le taux moyen de mise en œuvre des activités en question était inférieur à 20 % au cours des quelques mois ayant précédé cette étude. A noter qu'une troisième conférence interministérielle est prévue pour décembre 2009.

46. D'autre part, on peut se préoccuper très sérieusement du départ imminent des juges et procureurs internationaux qui opèrent dans les chambres de la Cour d'Etat responsables des crimes de guerre, de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, ainsi qu'au sein du Parquet. Le Président de la Cour d'Etat et le Procureur général de Bosnie-Herzégovine ont demandé, au cours de l'année 2009, la prorogation du mandat des juges et procureurs internationaux au-delà du mois de décembre 2009, afin d'assurer l'achèvement des procès en cours.

47. Le 23 juillet 2009, le Conseil des ministres a adopté un amendement visant à prolonger le mandat des juges et procureurs internationaux ; mais il ne s'agit, en l'occurrence, que des magistrats chargés de traiter les crimes de guerre. La Commission des questions constitutionnelles et juridiques de la Chambre des

Doc.

Représentants a approuvé des amendements supplémentaires concernant le prolongement du mandat des juges et procureurs spécialisés dans la criminalité économique et la corruption. Mais les délégués de la Republika Srpska à la Chambre des Peuples ont bloqué l'adoption de la proposition du Conseil des ministres – ce qui, pour le moment, rend impossible une adoption effective de tous les amendements (y compris les amendements supplémentaires présentés par la Commission parlementaire des questions constitutionnelles et juridiques).

48. Le refus des représentants de la RS concernant la proposition d'extension du mandat des juges et procureurs internationaux crée une situation très difficile pour la Cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine et le Parquet. De plus, la Chambre des Représentants n'a pas approuvé, pour 2010, les fonds supplémentaires qui auraient permis de recruter des juges et procureurs nationaux en remplacement des magistrats internationaux sur le départ. Dès lors, les travaux de la Cour d'Etat et du Parquet vont s'en trouver sérieusement atteints en 2010. De plus, aux termes de la législation de Bosnie-Herzégovine, les chambres composées de trois magistrats chargés des affaires de crimes de guerre doivent être renouvelées en cas de changement en leur sein, ce qui signifie que de nouveaux juges doivent être nommés et que les procès doivent repartir à zéro. Cela provoquera concrètement des retards assez importants en ce qui concerne le jugement des crimes de guerre. Au final, cela diffèrera également la stratégie visant à la suppression du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), l'objectif final étant de transférer les affaires de crimes de guerre devant les tribunaux nationaux de Bosnie-Herzégovine.

49. Etant donné que les autorités nationales n'ont pas pu traiter ce problème, le Haut Représentant n'a pas eu d'autre choix que celui d'utiliser les « pouvoirs de Bonn » et d'adopter le 14 décembre 2009 une décision visant à prolonger jusqu'au 31 décembre 2012 le mandat des juges et procureurs internationaux qui opèrent dans les chambres de la Cour d'Etat responsables des crimes de guerre ainsi qu'au sein du Parquet. La présence en Bosnie-Herzégovine des juges et procureurs responsables des affaires de crime organisé et de corruption a également été prolongé. Cependant, ils n'exerceront plus de pouvoirs judiciaires et resteront dans le pays à titre consultatif. Les autorités nationales sont tenues de procéder au remplacement des juges et procureurs internationaux à partir du 1^{er} janvier 2013. Cette décision a été appuyée à l'unanimité par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix. Tout en saluant la prorogation du mandat des juges et procureurs internationaux chargés de traiter les crimes de guerre, nous regrettons que les autorités nationales n'aient pas assumé, une fois de plus, leurs responsabilités, obligeant ainsi le Haut Représentant à imposer la décision appropriée en recourant aux « pouvoirs de Bonn ». Nous invitons instamment les autorités à exécuter la décision du Haut Représentant et à réunir les fonds nécessaires et former les personnels appropriés afin de pouvoir embaucher en 2013 des juges et des procureurs nationaux en remplacement des magistrats internationaux. En même temps, nous demandons instamment aux juges et procureurs nationaux de profiter pleinement du savoir-faire et de l'expérience de leurs anciens collègues internationaux qui ont traité les affaires de crime organisé et de corruption, en vue d'assurer la continuité des investigations et des procès en cours.

d. Mise en œuvre de la décision finale sur le district de Brcko

50. En dépit de l'adoption, en mars 2009, de l'amendement constitutionnel sur le district de Brcko, à la suite de négociations dans le cadre du « Processus de Prud », le Superviseur international de Brcko n'est toujours pas en mesure d'informer le Tribunal d'arbitrage de l'achèvement du processus de mise en œuvre de la décision finale pour ce district.

51. En juin 2009, le Superviseur du district de Brcko a informé le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix du fait que les institutions du district fonctionnaient « de manière efficace et, apparemment, définitive » ; il recommandait également l'achèvement du processus de supervision lors de la réunion de novembre 2009 du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la Paix, à condition que l'Etat et les entités aient respecté avant le 15 septembre les obligations qu'ils n'avaient pas encore remplies vis-à-vis du district de Brcko. Ces obligations étaient les suivantes : le règlement des dettes mutuelles ; la possibilité, pour les habitants du district de choisir, de déclarer ou de modifier leur citoyenneté liée à l'une ou l'autre des entités ; l'intégration du district de Brcko au cadre juridique et réglementaire du marché de l'électricité de la Bosnie-Herzégovine ; enfin, la dotation du district des fonds de succession liés à l'ex-République fédérale socialiste de Yougoslavie.

52. Afin d'aider les autorités des entités à résoudre ces problèmes complexes et de nature plutôt technique, le Bureau du Haut Représentant a rédigé des amendements spécifiques, communiqués en juillet 2009, par le Président du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, le Premier ministre de chaque entité et le maire de Brcko. Mais le Haut Représentant devait signaler qu'en dépit de toutes ces initiatives, les acteurs concernés n'avaient pris aucune mesure pour mettre en œuvre, avant la date limite du 15

septembre, les obligations qu'ils n'avaient pas encore respectées³⁶. Dans ce contexte, le Haut Représentant a utilisé ses pouvoirs exécutifs et a adopté la législation correspondante le 18 septembre 2009.

53. Aux termes de la législation du pays, les autorités de l'Etat et celles des entités ont l'obligation de publier dans leurs Journaux Officiels respectifs les textes de loi mis en place par le Haut Représentant, afin de permettre l'entrée en vigueur des lois en question. Les autorités de l'Etat, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du district de Brcko ont mis en œuvre leurs obligations respectives et publié officiellement les textes de loi correspondants. Mais, de leur côté, les autorités de la Republika Srpska (RS) ont officiellement rejeté la décision du Haut Représentant et refusé d'en publier le contenu dans le Journal Officiel de la RS. Le gouvernement et l'Assemblée nationale de la Republika Srpska ont justifié leur rejet en soulignant qu'à leur avis, le Haut Représentant n'était pas habilité à imposer une législation dans le contexte de l'Accord-cadre général pour la paix (« Accords de Dayton »). Cependant, pour notre part, nous considérons que ce rejet défie directement ce que l'on a appelé les « pouvoirs de Bonn », pouvoirs conférés au Haut Représentant lors de la réunion du Conseil de mise en œuvre de la paix, à Bonn, en décembre 1997, conformément à l'Annexe X des Accords de paix de Dayton³⁷.

54. En conséquence, autrement dit étant donné le refus de la Republika Srpska de remplir ses obligations juridiques, le Superviseur du district de Brcko n'a pas été en mesure de recommander la clôture du processus de supervision lors de la réunion du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, qui s'est tenue le 18 et 19 novembre 2009. Le Superviseur s'est réservé le droit de déférer devant le Tribunal d'arbitrage la question du non respect, par la Republika Srpska, de la décision relative à la décision finale sur le district de Brcko.

e. Mise en œuvre de la Stratégie révisée pour l'application de l'Annexe VII aux Accords de paix de Dayton

55. Depuis notre dernier rapport (septembre 2008) sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine, il n'y a pas eu de progrès notables en ce qui concerne l'application du contenu de l'Annexe VII aux Accords de paix de Dayton. A l'heure actuelle, il y a encore 120 000 personnes déplacées en Bosnie-Herzégovine, dont plus de 7 000 vivent dans des conditions sordides, dans des centres collectifs.

56. Le 30 janvier 2009, le Conseil des ministres adoptait la Stratégie révisée de mise en œuvre de l'Annexe VII aux Accords de paix de Dayton. Puis cette stratégie était adoptée en mai 2009 par la Chambre des Représentants. La stratégie en question contient des plans d'action très précis et vise à permettre de nouveaux efforts en vue de résoudre le problème des personnes déplacées. Mais, le 6 juin 2009, le Groupe serbe au sein de la Chambre des Peuples a rejeté cette stratégie, dont le texte a été renvoyé, aux fins de révision, au ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés.

f. Organisation d'un recensement à l'échelle nationale

57. Nous sommes très préoccupés par le blocage l'adoption de la Stratégie révisée de mise en œuvre de l'Annexe VII aux Accords de paix de Dayton, non seulement parce que cela empêche le retour des personnes déplacées, mais aussi parce que cela porte atteinte au projet de recensement de la population de Bosnie-Herzégovine, prévu pour 2011. L'organisation de ce recensement est l'une des exigences majeures de l'Assemblée³⁸. Il importe de disposer de données sur la répartition de la population, car ces données doivent permettre une répartition proportionnelle des emplois et des postes en fonction de critères ethniques. A ce jour, on utilise encore, dans ce but, les données du recensement de 1991, afin d'éviter un « gel » de la situation issue de la guerre en matière de mouvements de population (situation due, entre autres, au processus de « nettoyage ethnique »), et de permettre véritablement à toutes les personnes déplacées de regagner le lieu d'habitation qui était le leur avant le conflit. Dans ce contexte, la réalisation d'un nouveau recensement devrait se faire parallèlement à l'application du contenu de l'Annexe VII aux Accords de paix de Dayton.

58. Au cours des premiers mois de l'année 2009, et dans le cadre du « Processus de Prud », les principaux acteurs concernés ont conclu un accord sur l'organisation d'un nouveau recensement, dont le questionnaire comporterait des éléments relatifs aux origines ethniques et religieuses des personnes, ainsi qu'à la langue qu'elles pratiquent. L'accord en question prévoit que les données issues du recensement de 2011 permettront de garantir une représentation proportionnelle des différents groupes ethniques en matière

³⁶ Cf. le Rapport du Haut Représentant au Conseil de sécurité des Nations Unies – 6 novembre 2009. Doc. S/2009/588.

³⁷ Cf. les Conclusions de la Réunion du Conseil de mise en œuvre de la paix – réunion tenue à Bonn en décembre 1997. http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182

³⁸ Cf. le paragraphe 13 de la Résolution 1626 (2008)

Doc.

de répartition des emplois seulement à partir de 2014. Parallèlement, on continuera à déployer des efforts dans le sens de la mise en œuvre de l'Annexe VII. Mais, dans le contexte actuel, le veto des délégués serbes vis-à-vis de la Stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'Annexe VII ne laisse pas d'autre choix aux parties bosniaques que de bloquer l'adoption de la loi relative au recensement.

59. Si l'on ne sort pas de cette impasse dans les quelques mois à venir, et étant donné qu'un recensement pilote est prévu en avril 2010, on peut dire que la Bosnie-Herzégovine ne sera pas en mesure d'organiser un recensement national en 2011. Par conséquent, nous demandons instamment aux principaux acteurs concernés de reprendre des négociations constructives sur ce sujet afin d'adopter la loi relative au recensement dans des plus brefs délais.

IV. Escalade des tensions politiques et de rhétorique incendiaire

60. Nous devons constater que, depuis l'adoption de notre dernier rapport sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine, en septembre 2008, non seulement les autorités de Bosnie-Herzégovine n'ont pas accéléré la mise en œuvre des obligations et engagements non encore respectés, mais, de plus, les tensions politiques et les discours divisant le pays se sont poursuivis, voire intensifiés. Les institutions de l'Etat n'arrivent toujours pas à se mettre d'accord sur les nominations des candidats aux postes clés. De plus, nous sommes tout particulièrement préoccupés par le fait que les autorités de la Republika Srpska ait défié l'ordre constitutionnel et juridique de la Bosnie-Herzégovine, ainsi que les Accords de paix de Dayton. La situation reste tendue dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, et le fonctionnement normal des institutions reste entravé par des dissensions d'ordre ethnique. La situation de la ville de Mostar est particulièrement préoccupante : à ce jour, c'est-à-dire plus d'un an après les élections locales d'octobre 2008, le Conseil municipal n'a pas réussi à élire un maire.

i. Les nominations aux postes clés au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzégovine

61. Nous notons que, depuis des mois, le Conseil des ministres n'arrive pas à se mettre d'accord sur les nominations aux postes clés. Ainsi, cet été, le Conseil des ministres devait procéder à la nomination des chefs de la Direction d'intégration européenne, de l'Autorité des impôts indirectes et du Conseil de réglementation en matière de télécommunications. Les membres bosniaques du Conseil des ministres ont affirmé que les représentants de la communauté bosniaque étaient sous-représentés au niveau des chefs des administrations publiques d'Etat. En contrepartie, le Président du Conseil des ministres, le serbe Nikola Spiric, a bloqué, avec le soutien du Comité central de son parti (« Alliance des sociaux-démocrates indépendants »), la nomination du candidat proposé par le Parti pour l'action démocratique (SDA) au poste de Ministre de la sécurité.

62. Nous notons également que, contrairement aux recommandations de l'Assemblée³⁹, les autorités de la Bosnie-Herzégovine n'ont toujours pas réussi à nommer leurs représentants au sein de plusieurs mécanismes de suivi ou organes consultatifs du Conseil de l'Europe, notamment au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), au Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et à la Commission de Venise. Cette situation dure depuis trop longtemps et nous en appelons aux autorités afin de procéder de toute urgence à la désignation des membres des mécanismes de suivi et des organes consultatifs du Conseil de l'Europe.

ii. La situation dans la Republika Srpska

63. Le 14 mai 2009, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska (RS) a adopté un certain nombre de conclusions mettant en question les fondements constitutionnels et la légalité des compétences de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, compétences que le gouvernement et l'Assemblée nationale de la RS jugent avoir été « transférées » vers les institutions de l'Etat. Dans le cadre de ses conclusions, l'Assemblée nationale de la RS a envisagé d'intenter un procès pour remettre en cause la constitutionnalité d'un tel transfert de compétences, et de porter l'affaire devant les tribunaux aussi bien nationaux qu'internationaux. D'après l'Assemblée nationale de la RS, sur les 68 compétences « transférées », seules 3 d'entre elles n'ont pas été « volées », saisies ou abandonnées sous de faux prétextes et, d'une manière générale, en raison d'une intervention présumée du Haut Représentant. En réalité, un certain nombre de compétences que la Republika Srpska considère comme ayant été « illégalement transférées » figurent expressément dans la Constitution telle qu'elle a été établie par les Accords de paix de Dayton (à savoir les questions d'immigration et d'asile, d'importation et d'exportation d'armements, ou encore l'application des décisions pénales internationales ou adoptées dans les entités). D'autres compétences de cette liste avaient déjà été remises

³⁹ Cf. paragraphe 11.3. de la Résolution 1626 (2008)

en question devant la Cour constitutionnelle ; mais la Cour constitutionnelle a finalement confirmé la légalité de l'exercice desdites compétences par l'Etat.

64. Le 25 mai 2009, le Haut Représentant adressait une lettre au Président de l'Assemblée nationale de la RS pour lui demander d'annuler, avant le 11 juin 2009, les conclusions en question. Dans cette lettre, le Haut Représentant considérait que ces conclusions portaient atteinte au processus de répartition des responsabilités entre l'Etat et les entités défini par la Constitution de Dayton et les décisions subséquentes de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Le Haut Représentant ajoutait que ces conclusions étaient « ambiguës, erronées, et, dès lors, inacceptables »⁴⁰. L'Assemblée nationale de la RS n'ayant pas annulé ses conclusions à la date du 11 juin 2009, le Haut Représentant n'a pas eu d'autre choix que de les abroger lui-même le 20 juin 2009, sur la base des « pouvoirs de Bonn ». En réaction, le gouvernement de la Republika Srpska publiait, le jour même, un communiqué pour s'élever contre la décision du HR, qualifiée d'atteinte aux principes et libertés démocratiques, et qui, selon les autorités de la SR, ne faisait que prouver une fois de plus que le Bureau du Haut Représentant n'avait plus de raison d'être.

65. L'adoption, le 14 mai 2009, par la RS, des conclusions en question qui, rappelons-le, mettaient en cause l'exercice, par l'Etat, d'un certain nombre de compétences, n'a été qu'une première étape dans ce défi lancé par la Republika Srpska contre l'ordre constitutionnel et juridique de la Bosnie-Herzégovine. Comme nous l'avons déjà souligné plus haut (au paragraphe 50), le gouvernement et l'Assemblée nationale de la Republika Srpska avaient refusé de publier au Journal Officiel les décisions prises par le Haut Représentant, le 18 septembre 2009, en vue de la promulgation de la législation qui permettrait d'avaliser la décision finale sur le district de Brcko.

66. De plus, le 24 septembre 2009, le gouvernement de la Republika Srpska publiait un nouvel ensemble de conclusions mettant en cause la légalité des pouvoirs conférés au Haut Représentant (dits « pouvoirs de Bonn »). Le 1^{er} octobre 2009, l'Assemblée nationale de la RS déclarait que toutes les décisions du Haut Représentant étaient « nulles et non avenues », illégales et attentatoires aux Accords de paix de Dayton. Il est bon de noter que seuls les membres de la coalition gouvernementale de la RS ont voté en faveur de ces nouvelles conclusions. L'Assemblée nationale de la RS a ensuite décidé une action judiciaire contre tous les Hauts Représentants, quels qu'ils soient, sans pour autant déclencher concrètement cette action dans l'immédiat. Ultérieurement, l'Assemblée nationale adoptait de nouvelles conclusions, en menaçant de contrer les décisions du Haut Représentant par un référendum, ainsi que d'opérer un retrait des représentants de la RS de toutes les institutions de l'Etat, si le HR utilisait de nouveau, à l'avenir, ses pouvoirs exécutifs. A notre connaissance, il n'y a pas eu, à ce jour, d'action judiciaire effective contre les décisions du Haut Représentant.

67. Par ailleurs, le conflit en cours au sujet du statut juridique de la compagnie « Elektroprijenos/Electroprenos », qui assure l'approvisionnement en électricité en Bosnie-Herzégovine, a encore aggravé la tension entre les autorités de la Republika Srpska et le Haut Représentant. Cette entreprise publique, propriété des deux entités, qui en sont les actionnaires, est donc chargée de l'approvisionnement en électricité de l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine. Il a été dit que le Haut Représentant avait été informé d'un projet de démantèlement, par la Republika Srpska, de la compagnie « Elektroprijenos/Electroprenos » en vue de la création d'une entreprise autonome de transmission de l'électricité. Il était prévu que ce plan prenne effet le 19 septembre, date de la fin du mandat du Directeur Général d'« Elektroprijenos/Electroprenos ». Or, une telle initiative ne serait pas seulement illégale ; elle mettrait également en danger l'ensemble de l'approvisionnement en électricité de la Bosnie-Herzégovine et risquerait même de déstabiliser l'approvisionnement de toute la région. Cependant, en raison du boycott, par la RS, du Conseil d'administration de la compagnie « Elektroprijenos/Electroprenos », il n'y a pas eu de tentative de remplacement du Directeur Général. Etant donné la menace représentée par le projet de modification du système d'approvisionnement en électricité, le danger pour la poursuite des activités commerciales normales de la compagnie « Elektroprijenos/Electroprenos » (conformément à la législation pertinente) et, surtout, dans l'intérêt général du pays, le Haut Représentant a, le 18 septembre 2009, décidé de réaffirmer la poursuite du mandat et des fonctions du Directeur Général de cette entreprise, et ce jusqu'à nomination d'un nouveau directeur, sauf disposition contraire de la loi.

68. Les autorités de la Republika Srpska (RS) et en particulier le Premier ministre ont vivement protesté contre cette décision du Haut Représentant, avant de la remettre en cause officiellement par une lettre, en date du 2 octobre, et adressée au Conseil de Direction d'« Elektroprijenos/Electroprenos » : cette lettre exigeait la cessation des activités de la direction. Selon certaines informations, le ministre de l'Energie de la RS a adressé un avertissement au Conseil de Direction de l'entreprise, pour dire que toute décision prise par

⁴⁰ Cf. le Rapport du Haut Représentant au Conseil de sécurité des Nations Unies, 6 novembre 2009. Doc. S/2009/588, paragraphe 13

Doc.

le Conseil sans la participation de représentants de la RS provoquerait l'adoption de ce que la RS a appelé les « Conditions spéciales de transmission de l'électricité dans la Republika Srpska » : cela reviendrait alors à déléguer l'ensemble des responsabilités de la compagnie « Elektroprijenos/Electroprenos » vers les centres opérationnels de Banja Luka, Sarajevo et Mostar (soit 3 des 4 centres existants), et à leur demander *de facto* d'opérer en tant qu'entreprises indépendantes d'approvisionnement en électricité, dans la limite des secteurs dont les territoires ne croisent pas la frontière administrative entre les entités.

69. Mais, le 6 novembre 2009, les Premiers ministres de la Republika Srpska et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont signé une déclaration en cinq points, dans le but de maintenir la direction des opérations au sein de la compagnie « Elektroprijenos/Electroprenos » et de ses différents organes. Cependant, on croit savoir qu'à ce jour, aucun des cinq points définis dans cette déclaration n'a été appliqué.

70. Ce conflit a eu de très sérieuses conséquences, notamment une vingtaine de pannes d'électricité entre le 25 septembre et le 15 octobre. La ville de Sarajevo a été l'un des lieux affectés par les coupures de courant. La plupart des quartiers de la ville, y compris ceux comportant des hôpitaux, ont subi ces « black-outs ». Des pannes de courant ont également été observées dans d'autres parties de la Fédération, ainsi que dans la Republika Srpska.

71. Ont été également très préoccupantes les déclarations récentes du Premier ministre de la RS au sujet des atrocités commises pendant la guerre. Le 11 septembre 2009, le Premier ministre de la RS affirmait qu'il existait des preuves selon lesquelles des Bosniaques auraient organisé les massacres du marché de Markale, à Sarajevo, en février 1994 et en août 1995, ainsi qu'à Tuzla en mai 1995. Si des responsables politiques de la RS avaient déjà fait des déclarations dans le même sens au sujet du massacre du marché de Markale, les commentaires concernant le massacre de Tuzla Kapij, au cours duquel plus de 70 personnes (essentiellement des jeunes gens) ont trouvé la mort, ont un caractère inédit. En fait, dans les trois cas en question, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et la Chambre du Tribunal de Bosnie-Herzégovine chargée de juger les crimes de guerre ont confirmé la responsabilité de Serbes dans ces massacres.

72. Nous condamnons avec la plus grande fermeté les déclarations en question, que nous jugeons inacceptables et irresponsables. Nous considérons qu'il s'agit là d'un défi très clair vis-à-vis des appels que nous avons déjà lancés aux responsables politiques de Bosnie-Herzégovine afin qu'ils s'abstiennent de tout discours incitant aux affrontements.

iii. La situation dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine

73. Depuis notre dernier rapport, la situation reste difficile dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine. A la fin du mois de mai 2009, le Premier ministre de la Fédération, M. Nedžad Brankovic, mis en examen pour abus de pouvoir dans la période de la fin des années 1990, a dû démissionner sous la pression de son propre parti, le SDA (Parti pour l'Action démocratique). Dans l'attente de la nomination d'un nouveau Premier ministre, c'est le ministre des Finances de la Fédération, M. Vjekoslav Bevanda, qui a assuré l'intérim. D'autre part, le gouvernement de la Fédération a dû relever un immense défi : le rééquilibrage du budget 2009 et le respect des conditions fixées par le Fonds monétaire international pour pouvoir bénéficier de la part de € 1,2 milliard d'euros qui lui revenait aux termes de l'accord provisoire de trois ans négocié le 5 mai 2009. Puis la Fédération a connu de multiples grèves, grèves de la faim, blocages routiers et aux frontières, ainsi que des menaces de manifestations de la part de dirigeants syndicaux, de vétérans de la guerre et d'agriculteurs – le point culminant ayant été, le 18 juin, une immense manifestation de 7 000 vétérans de guerre, de victimes civiles du conflit et d'invalides hors conflit, devant les bâtiments du gouvernement de la Fédération, à Sarajevo. Pour répondre à ces manifestations, le gouvernement intérimaire a promis d'annuler le projet de réduction de 10% des allocations versées à ces catégories.

74. Puis, le 25 juin 2009, la Chambre des Représentants de la Fédération nommait un nouveau Premier ministre. Celui-ci s'est efforcé de respecter les engagements des entités vis-à-vis du FMI ; mais il a dû faire face, à son tour, à des manifestations et à un certain nombre de différends avec les ministres croates, frustrés par le fait que, en raison de leur nombre, leurs intérêts n'étaient pas pris en compte lors des votes. Une nouvelle crise a éclaté le 27 août 2009, date à laquelle quatre ministres croates ont annoncé qu'ils ne participeraient plus aux travaux du gouvernement de la Fédération en raison d'un désaccord au sujet d'une proposition de loi visant à modifier le trajet d'une future autoroute en Herzégovine. Un groupe de travail spécial, chargé d'examiner le projet d'autoroute, a alors été créé ; mais, en signe de protestation, le ministre des Transports (d'origine bosniaque) a démissionné. Puis, nouvelle crise le 12 octobre, date à laquelle le gouvernement a dû décider en urgence, et en l'absence des ministres croates, un investissement financier

supplémentaire, et la nomination d'une nouvelle direction à la tête de la compagnie de gestion des terminaux pétroliers du port de Ploce (lesquels sont la propriété de la Fédération).

75. Dans l'ensemble, d'après le Haut Représentant, le gouvernement de la Fédération reste « divisé, faible et souvent inopérant »⁴¹.

iv. La situation dans la ville de Mostar

76. Plus d'un an après les élections locales, la ville de Mostar n'a toujours pas de maire et ne dispose toujours pas d'un budget défini, en raison des désaccords entre Croates et Bosniaques. Le financement temporaire du budget de la ville, prolongé jusqu'au 30 septembre par décision du Haut Représentant, a pris fin sans que de nouvelles mesures aient été décidées par le Conseil municipal. Le 30 octobre, le Haut Représentant a enjoint le Conseil municipal de procéder à l'élection d'un maire dans un délai de 30 jours, en utilisant la procédure du vote secret prévue par le Statut de la ville de Mostar. Mais il n'y a pas eu d'élection à ce jour et, à défaut d'un budget pour 2010, l'administration municipale va connaître une situation très difficile.

77. Etant donné que le Conseil municipal n'a pas réussi à mettre en œuvre la décision du 30 octobre du Haut Représentant concernant l'élection du maire, le Haut Représentant n'a pas eu d'autre choix que de recourir une nouvelle fois aux « pouvoirs de Bonn » et d'adopter le 14 décembre 2009 une décision modifiant le statut de la ville. Selon cette décision, les règles pour l'élection du maire sont modifiées : au troisième tour de scrutin, la majorité simple des conseillers présents et votant suffit à élire le maire (à condition qu'il y ait le quorum, c'est-à-dire au moins 18 conseillers présents lors de la séance). Tous les partis politiques représentés au Conseil municipal sont invités à garantir la participation de leurs membres à l'élection. En même temps, la décision du Haut Représentant a modifié les délais pour l'adoption du budget municipal et autorisé le maire à adopter le budget, si le conseil ne réussit pas à le faire dans les délais prévus. Ces amendements devraient débloquent la situation au Conseil municipal et permettre à l'administration municipale de travailler. Nous appelons toutes les parties prenantes à respecter la décision du Haut Représentant et à débloquent la situation le plus rapidement possible.

V. Conclusions et propositions

78. Il ressort de notre analyse que, depuis le dernier débat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine (en septembre 2008), ce pays a très peu progressé en ce qui concerne le respect des obligations et engagements qu'il lui reste à mettre en œuvre vis-à-vis du Conseil de l'Europe. Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que les recommandations que nous avons adressées à la Bosnie-Herzégovine en matière de réforme constitutionnelle n'aient pas encore été appliquées : le « Processus de Prud », initiative nationale, a donné des résultats limités, en termes concrets ; quant au « Processus de Butmir », d'inspiration internationale, il n'a pas conduit, à ce jour, à un accord des principaux acteurs au sujet d'un ensemble de réformes constitutionnelles, nécessaires à l'amélioration du fonctionnement des institutions de l'Etat et à la mise en conformité de la Constitution de Bosnie-Herzégovine avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

79. L'absence de réforme constitutionnelle, à ce jour, porte atteinte au bon fonctionnement des institutions démocratiques du pays et à la mise en œuvre de réformes dans d'autres domaines, notamment la réforme du Bureau du Médiateur de l'Etat, celle du secteur judiciaire, la mise en œuvre de la Stratégie nationale relative aux crimes de guerre, ou encore l'application de la Stratégie révisée concernant l'Annexe VII aux Accords de paix de Dayton. Dans le contexte des débats actuels sur la fermeture éventuelle du Bureau du Haut Représentant, la réalisation des cinq objectifs qui y sont liés et le respect des deux conditions supplémentaires, selon le plan établi par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, et, en raison, également, de l'incapacité des institutions de l'Etat à fonctionner de manière efficace et à donner des résultats concrets, la Bosnie-Herzégovine est freinée dans son élan. Par rapport à ses voisins, ce pays accuse d'ores et déjà un retard en ce qui concerne l'intégration européenne, comme l'indique la décision de la Commission européenne de ne pas inclure la Bosnie-Herzégovine dans la « première vague » de pays devant bénéficier, à partir de la fin de l'année 2009, d'un régime de liberté en matière de visas. Par conséquent, la Bosnie-Herzégovine doit procéder aujourd'hui à des réformes concrètes et globales sur les plans constitutionnel et institutionnel si elle veut rattraper son retard et éviter de nouvelles déconvenues qui aggraveraient encore ce retard.

⁴¹ Cf. le Rapport du Haut Représentant au Conseil de sécurité des Nations Unies – 6 novembre 2009. Doc. S/2009/588, paragraphe 13.

Doc.

80. Nous sommes conscients du fait que les négociations sur la réforme constitutionnelle se poursuivent à l'heure actuelle, étant donné que, sur le terrain, les acteurs concernés ont jusqu'à la fin de l'année 2009 pour parvenir à un accord sur les propositions de réforme contenues dans ce que l'on appelle « l'ensemble de Butmir ». Par conséquent, nous espérons vivement qu'un accord sera conclu en dernière minute. Cela dit, nous considérons que l'accord en question devrait porter sur un ensemble de réformes, être approuvé par la Commission de Venise et conforme aux normes établies dans le cadre de la CEDH. Toute approche « parcellaire », fondée sur des compromis à court terme et des formules ambiguës, ne ferait que dissimuler les problèmes de la Bosnie-Herzégovine plutôt que de les résoudre, en particulier dans la perspective des prochaines élections législatives, prévues pour octobre 2010.

81. Par ailleurs, la fermeture et la transformation du Bureau du Haut Représentant ne devraient pas être un objectif en soi. Nous avons la conviction et l'espoir que, dans un proche avenir, la Bosnie-Herzégovine saura garantir un fonctionnement efficace des institutions et relever le défi de l'intégration européenne. A ce stade-là, le Bureau du Haut Représentant n'aura plus de raison d'être, et sa mutation se fera « naturellement ». Mais, dans l'intervalle, nous considérons également que l'autorité et les pouvoirs du Haut Représentant doivent être soutenus, en particulier dans le contexte actuel d'une escalade des tensions politiques et des discours hostiles aux Accords de Dayton. Le Haut Représentant devrait rester, à ce jour, l'autorité suprême chargée de l'application de ces accords et de soutenir les réformes nécessaires, sous l'égide et avec le concours, au niveau politique, du Conseil de mise en œuvre de la paix.

82. Le fait de maintenir et de soutenir clairement l'autorité du Haut Représentant ne doit pas empêcher les acteurs intéressés de débattre de la transformation du Bureau du HR. Mais ces discussions devront se situer dans le contexte plus global de la réalisation des objectifs fixés par les Accords de Dayton et leurs Annexes.

83. Quatorze ans après la signature des accords de paix, la Bosnie-Herzégovine doit faire face à de nouveaux défis en ce qui concerne la stabilité de ses institutions, et doit trouver de nouvelles approches et de nouvelles solutions. Il est évident que cela incombe avant tout aux acteurs concernés, dans le pays ; toutefois, les membres et participants du Conseil de mise en œuvre de la paix (et en particulier le Conseil de l'Europe, les institutions de l'Union européenne et les pays voisins de la Bosnie-Herzégovine) ont également un rôle à jouer. Par conséquent, nous considérons qu'il serait peut-être approprié d'organiser une conférence multilatérale, à laquelle participeraient les principaux acteurs locaux et internationaux, afin d'envisager les défis auxquels la Bosnie-Herzégovine est confrontée aujourd'hui et les moyens de les relever.

84. Une telle conférence pourrait être organisée conjointement par l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, avec le concours des principaux acteurs internationaux, notamment l'Union européenne. Il s'agirait de bénéficier en particulier de l'expertise et de l'apport de la Commission de Venise, et de proposer des mesures concrètes pour résoudre les problèmes institutionnels et juridiques de la Bosnie-Herzégovine, afin d'accélérer les progrès de ce pays dans le sens de l'intégration européenne.

Commission chargée du rapport : commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Renvoi en commission : Résolution n° 1115 (1997)

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 17 décembre 2009

Membres de la commission : M. Serhiy **Holovaty** (Président), M. György Frunda (1^{er} Vice-président), M. Konstantin Kosachev (2^e Vice-président), M. Leonid **Slutsky** (3^e Vice-président), M. Aydin Abbasov, M. Pedro Agramunt Font de Mora, M. Miloš Aligrudić, Mme Meritxell Batet Lamaña, M. Ryszard Bender, M. József Berényi, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Sergej Chelemendik, Mme Lise Christoffersen, M. Boriss **Cilevičs**, M. Georges Colombier, M. Telmo Correia, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph **Debono Grech**, M. Juris Dobelis, Mme Josette Durrieu, M. Mátyás Eörsi, Mme Mirjana **Ferić-Vac**, M. Giuseppe Galati, M. Jean-Charles Gardetto, M. József Gedei, M. Andreas Gross, M. Michael Hagberg, M. Holger Haibach, Mme Gultakin Hajibayli, M. Michael Hancock, M. Davit **Harutyunyan**, Mme Olha **Herasym'yuk**, M. Andres **Herkel**, Mme Sinikka **Hurskainen**, M. Kastriot **Islami**, M. Mladen **Ivanić**, M. Michael Aastrup Jensen, M. Miloš **Jevtić**, M. Hakki Keskin, M. Haluk **Koç**, Mme Katerina Konečná, M. Jaakko **Laakso**, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Göran Lindblad, M. René van der Linden, M. Eduard Lintner, M. Pietro Marcenaro, M. Bernard Marquet, M. Dick **Marty**, M. Miloš **Melčák**, Mme Nursuna Memecan, M. Jean-Claude Mignon, M. João Bosco **Mota Amaral**, M. Adrian **Năstase**, Mme Yuliya **Novikova**, Mme Elsa Papadimitriou, M. Alexander **Pochinok**, M. Ivan **Popescu**, Mme Zaruhi **Postanjan**, Mme Marietta **de Pourbaix-Lundin**, M. Christos Pourgourides, M. John Prescott, Mme Mailis Reps, M. Andrea Rigoni, M. Ilir **Rusmali**, M. Armen **Rustamyan**, M. Indrek Saar, M. Kimmo **Sasi**, M. Samad **Seyidov**, M. Sergey Sobko, M. Yanaki **Stoilov**, M. Christoph Strässer, Mme Chiora **Taktakishvili**, Mme Öslem **Türköne**, M. Egidijus Vareikis, M. José Vera Jardim, M. Piotr Wach, M. Robert **Walter**, M. David **Wilshire**, Mme Renate Wohlwend, Mme Karin S. Woldseth, Mme Gisela Wurm, M. Andrej Zernovski.

N.B.: Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués **en gras**

Secrétariat de la commission: Mme Chatzivassiliou, M. Klein, Mme Trévisan, M. Karpenko