



AS/Mon(2009)33 rev.

30 septembre 2009

fmondoc33r_2009

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

Respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information en Bosnie-Herzégovine (1-4 septembre 2009)¹

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

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la commission de suivi en date du 30 septembre 2009.

I. Avant-propos

1. La visite que nous avons effectuée en Bosnie-Herzégovine du 1^{er} au 4 septembre 2009 avait pour objet spécifique la mise en œuvre du paragraphe 8 de la Résolution 1626 (2008), dans lequel l'Assemblée parlementaire appelle tous les acteurs politiques à relancer le dialogue sur les diverses propositions de réforme immédiatement après l'élection locale 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, date prévue pour les prochaines élections législatives.

2. Au cours de notre visite, nous nous sommes rendus à Banja Luka, Mostar et Sarajevo et avons rencontré les dirigeants de l'ensemble des principaux partis politiques, des membres de la Présidence et de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, le ministre des Affaires étrangères, le Président de la Cour constitutionnelle, ainsi que des représentants de la communauté internationale et diplomatique. Nous sommes reconnaissants à la Représentante Spéciale du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Mme Caroline Ravaud, de l'aide apportée à l'organisation de cette visite.

3. La présente note a pour objet de résumer nos premiers éléments de réflexion et conclusions préliminaires concernant l'avancement de la réforme constitutionnelle. Une analyse plus détaillée de la mise en œuvre de la Résolution 1626 (2008) sera entreprise à un stade ultérieur, dans le cadre d'un rapport plus complet.

II. Principaux développements liés à la réforme constitutionnelle depuis l'adoption de la Résolution 1626 (2008)

4. Peu après l'adoption de la Résolution 1626 (2008), le 8 novembre 2008, les dirigeants des principaux partis politiques du pays, en l'occurrence M. Milorad Dodik (SNSD – Alliance des sociaux-démocrates indépendants), M. Sulejman Tihic (SDA – Parti de l'Action démocratique) et M. Dragan Covic (HDZ BiH – Union démocratique croate de la Bosnie-Herzégovine), se sont rencontrés à Prud, dans la municipalité d'Odzak, et ont conclu un accord de principe sur les questions liées aux modifications de la Constitution, aux biens de l'Etat, au recensement de la population et des logements, aux changements à apporter au Conseil des Ministres, à la stratégie de retour, à la solution constitutionnelle pour le district de Brčko ainsi qu'aux questions d'ordre budgétaire et fiscal.

5. La communauté internationale s'est félicitée de cet accord, voyant là une opportunité de relancer les discussions entre les principales parties prenantes au sujet de la réforme constitutionnelle tant attendue. Les participants au « processus de Prud » ont notamment déclaré que le débat sur cette réforme devait porter sur quatre points essentiels, à savoir la mise en conformité de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), les compétences de l'Etat, la nécessité de renforcer le fonctionnement des institutions étatiques, et l'organisation territoriale de l'Etat au niveau intermédiaire.

6. Le « processus de Prud » a grandement contribué à l'atteinte d'un consensus sur l'adoption de l'amendement constitutionnel relatif au statut de Brčko, du budget 2009 et a permis un accord initial sur l'organisation d'un recensement de la population. Par ailleurs, les dirigeants des principaux partis politiques de la Bosnie-Herzégovine ont convenu que l'Etat serait propriétaire des biens requis pour le fonctionnement des institutions au niveau étatique (y compris les biens militaires meubles et immeubles).

7. Dans une déclaration commune signée ultérieurement par les participants au « processus de Prud » le 26 janvier 2009 à Sarajevo, les principes directeurs du fonctionnement de la Bosnie-Herzégovine ont été clairement explicités. En particulier, les dirigeants du SNSD (Milorad Dodik), du SDA (Sulejman Tihic) et du HDZ (Dragan Covic) ont :

- confirmé leur respect de la souveraineté et des frontières internationalement reconnues de la Bosnie-Herzégovine ;
- déclaré que la Bosnie-Herzégovine est un Etat démocratique, social et laïc fondé sur le principe de l'Etat de droit et de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ;
- déclaré que la Bosnie-Herzégovine est un Etat décentralisé comprenant trois niveaux de gouvernement ; le niveau intermédiaire regroupant quatre unités territoriales dont chacune dispose des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

8. Nous saluons cette déclaration commune dans la mesure où elle confirme la légitimité des institutions de l'Etat et contient de précieuses indications sur l'orientation prise par la future réforme constitutionnelle.

Elle offre en effet une bonne base de discussion pour détailler davantage les dispositions relatives à la nouvelle organisation de l'Etat.

9. Néanmoins, quasi immédiatement après la fin de la réunion, les trois participants au « processus de Prud » ont donné des interprétations différentes de la signification exacte des principes fondamentaux énoncés dans leur déclaration commune.

10. Tandis que le Président du SDA, M. Sulejman Tihic, évoquait la nécessité de transformer le niveau intermédiaire de gouvernement en quatre régions économiques multiethniques, le dirigeant du SNSD et Premier ministre de la Republika Srpska, M. Milorad Dodik, déclarait qu'aucun des changements apportés à la Constitution ne devait affecter la Republika Srpska qui devait rester l'une des quatre unités territoriales de l'Etat ; le dirigeant du HDZ, M. Dragan Covi, affirmait quant à lui que l'une des quatre unités territoriales devait être une nouvelle entité à majorité croate.

11. De telles déclarations contradictoires ne prêtaient guère à la poursuite des négociations entre les principales parties prenantes concernées. La réunion suivante tenue le 21 février fut très brève, le Premier ministre de la Republika Srpska (RS), M. Milorad Dodik, quittant la salle et posant comme condition à la reprise des négociations l'autorisation pour la RS d'organiser un référendum sur son statut dans un délai de trois ans. Depuis lors, le « processus de Prud » n'a connu aucun nouveau développement.

12. Tout en estimant que le « processus de Prud » était une bonne initiative visant à réunir les principales parties prenantes et à échafauder des solutions coordonnées et mutuellement acceptables concernant la réforme constitutionnelle, nous regrettons que ce processus n'ait pas bénéficié du soutien d'autres parties prenantes. En réalité, un des partis à la coalition actuelle au sein de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, le Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBH) de M. Haris Silajdzic, membre bosniaque de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine, a rejeté cet accord. Par conséquent, les trois partis politiques qui, dès le départ, avaient signé l'accord n'ont pas disposé de la majorité nécessaire à l'Assemblée parlementaire pour le mettre en œuvre. De toute évidence, il convient d'associer au processus d'autres parties prenantes et d'engager une discussion plus large sur la réforme constitutionnelle.

III. Différentes approches de la réforme constitutionnelle

13. En l'absence de nouveau développement dans le cadre du « processus de Prud », il semble que le processus de réforme constitutionnelle soit une nouvelle fois dans l'impasse. Il est ressorti de nos discussions avec les représentants des principaux partis politiques de la Bosnie-Herzégovine que toutes les parties prenantes conviennent de la nécessité de changer la Constitution. La nature exacte des modifications ainsi que leur ampleur font cependant l'objet d'un complet désaccord.

14. L'un des points essentiels que la future réforme constitutionnelle devra régler est la compatibilité de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine avec la CEDH. En fait, dès 2005, la Commission de Venise a fait part de ses préoccupations quant à la conformité de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine avec les normes de la Convention², s'agissant notamment des règles régissant l'élection des membres de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine et des délégués de l'Entité à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. Aux termes de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, la Présidence de la Bosnie-Herzégovine se compose de trois membres, un Bosniaque et un Croate, chacun élu directement par le territoire de la Fédération, et un Serbe élu directement par le territoire de la Republika Srpska (Article 5). La Chambre des peuples comprend quinze délégués, deux tiers émanant de la Fédération (cinq Croates et cinq Bosniaques) et un tiers émanant de la Republika Srpska (cinq Serbes) (Article 4). Les représentants des « Autres » sont de ce fait privés de leur droit d'éligibilité à la Présidence et à la Chambre des peuples. Par ailleurs, le principe ethnique est ainsi strictement appliqué dans le cadre de l'élection, c'est-à-dire que, dans la pratique, seul un Serbe peut être élu au nom de la Republika Srpska et seuls des Bosniaques et Croates sont éligibles au nom de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

15. Cette situation a incité deux représentants des « Autres » à tenter une action en justice portée par la suite devant la Cour européenne des droits de l'homme (Requêtes n° 27996/06 et 34836/06 déposées par Dervo Sejdic et Jakob Finci contre la Bosnie-Herzégovine respectivement le 3 juillet et 18 août 2006). Le 22 octobre 2008, la Commission de Venise a rendu public son Mémoire *amicus curiae* dans ces affaires³, énonçant clairement que le fait de priver les « Autres » de leur droit d'éligibilité à la Chambre des peuples et

² Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du haut représentant. CDL-AD(2005)004 du 11 mars 2005.

³ Mémoire Amicus Curiae de la Commission de Venise dans les affaires Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine. CDL-AD(2008)027 du 22 octobre 2008.

à la Présidence est incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 12 à la CEDH. Toujours selon ce mémoire, le fait de priver les « Autres » de leur droit d'éligibilité à la Chambre des peuples est également incompatible avec l'article 14, combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH. Le 3 juin 2009, la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a procédé à l'examen de ces deux affaires et devrait rendre sa décision d'ici la fin de l'année 2009.

16. Il est désormais évident que si, dans ces affaires, la Cour européenne des droits de l'homme se prononce en faveur des requérants, la Bosnie-Herzégovine sera jugée en violation de la Convention. En d'autres termes, outre les mesures individuelles que l'Etat de Bosnie-Herzégovine devra prendre à l'égard des requérants, elle sera amenée à adopter des mesures générales, y compris des amendements à la Constitution, afin de se conformer à la décision de la Cour. A cet égard, deux approches semblent émerger quant à l'étendue de la future réforme constitutionnelle.

17. La première approche consiste à adopter une série d'amendements spécifiques permettant d'éliminer les incompatibilités entre la Constitution et la CEDH, sans engager une révision plus approfondie du cadre constitutionnel. Le Premier ministre de la Republika Srpska, M. Milorad Dodik, et le Président de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, M. Igor Radojicic, se sont clairement prononcés en faveur de cette approche et ont déclaré que la révision de la Constitution devrait principalement porter sur l'adoption au plus tôt de ces modifications. Selon eux, tout amendement constitutionnel supplémentaire est inutile ou devrait être envisagé à un stade ultérieur.

18. Bien que nul ne conteste la nécessité de mettre la Constitution en conformité avec la CEDH, certaines parties prenantes ne conviennent pas de limiter la réforme constitutionnelle aux seules questions relatives aux droits de l'homme. Les dirigeants du SDA, du SBH et du SDP plaident en faveur d'une réforme constitutionnelle plus globale qui, outre les amendements spécifiques à la CEDH, devrait inclure une révision fondamentale du cadre constitutionnel et des institutions du pays. Cette seconde approche consiste à élaborer les amendements nécessaires à la Constitution sur la base dudit « paquet d'avril 2006 » qui avait été rejeté à deux voix près par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. Les nouveaux amendements devraient éliminer les incompatibilités entre la Constitution et la CEDH, réformer les institutions étatiques de la Bosnie-Herzégovine en vue de les rendre plus fortes et fonctionnelles. Ils devraient également prévoir un certain nombre de mesures visant à faciliter et rationaliser l'adoption de la législation nécessaire à l'adhésion du pays à l'OTAN et à l'Union européenne.

19. Sans être contradictoires, ces deux approches sont dans la pratique incompatibles dans la mesure où les positions et stratégies politiques de leurs partisans respectifs poursuivent des objectifs diamétralement opposés.

20. De toute évidence, les amendements envisagés dans le cadre de la première approche ne modifieront en rien les institutions en place. Nous avons par ailleurs appris qu'ils n'auraient probablement qu'un effet très limité dans la pratique. En réalité, même en cas de suppression des restrictions ethniques dans la Constitution, d'un point de vue statistique, le membre de la Présidence élu par la RS sera très certainement serbe et les deux membres élus par la Fédération de Bosnie-Herzégovine seront probablement bosniaques. En admettant que cela se produise, la situation actuelle restera inchangée (c'est-à-dire que les membres de la Présidence et ceux de la Chambre des peuples continueront d'être élus selon des critères ethniques). Qui plus est, les modifications apportées à la Constitution risquent d'affaiblir la position du Peuple constitutif croate au niveau de l'Etat car, statistiquement, les chances d'élire un représentant croate à la Présidence seront faibles. Une telle situation serait totalement contraire à l'esprit de l'Accord de Dayton.

21. Cela étant, une révision complète de la Constitution telle qu'envisagée par la seconde approche ne sera probablement pas bien accueillie en Republika Srpska, le dirigeant actuel de la RS paraissant opposé à un quelconque renforcement des institutions de l'Etat. Celui-ci a même, dans certains cas, remis publiquement en cause la répartition déjà établie des compétences entre l'Etat et les Entités, comme en témoigne l'adoption le 14 mai 2009 par l'Assemblée nationale de la RS des Conclusions et informations relatives aux effets du transfert des responsabilités constitutionnelles de la RS aux institutions de la Bosnie-Herzégovine⁴.

IV. Conclusions préliminaires

22. Compte tenu du peu de temps qui reste pour rapprocher les positions de toutes les parties prenantes concernées et élaborer une série d'amendements à la Constitution acceptables par l'ensemble des parties,

⁴ Ces Conclusions et informations ont par la suite été annulées par le haut représentant le 20 juin 2009 au motif qu'elles étaient contraires à l'Accord de Dayton.

nous craignons que les perspectives d'adoption d'une nouvelle Constitution pour la Bosnie-Herzégovine avant les prochaines élections parlementaires prévues à l'automne 2010, semblent plutôt sombres. Les positions des différentes parties prenantes se sont extrêmement polarisées et un accord sur un paquet complet d'amendements constitutionnels est quasiment impossible à atteindre. Le processus constitutionnel est un exercice sérieux qui nécessite de parvenir à un large consensus autour des aspects essentiels de la réforme. Il convient de ne pas en abuser aux fins de satisfaire à des objectifs immédiats liés à la campagne électorale.

23. Dans un même temps, nous attendons des principales parties prenantes qu'elles engagent sans plus tarder un dialogue constructif sur les changements à apporter à la Constitution en vue de faire de la Bosnie-Herzégovine un Etat européen normal, capable de relever efficacement les défis posés par le processus d'intégration européenne. Nous invitons l'ensemble des parties prenantes à recourir largement à l'expertise de la Commission de Venise, afin de trouver des solutions pratiques et fonctionnelles aux problèmes auxquels le pays est confronté, y compris en matière de mise en œuvre des normes de la Convention européenne des droits de l'homme dans le cadre constitutionnel et législatif interne.

24. Nous suggérons que la commission de suivi reste saisie de la situation en Bosnie-Herzégovine et examine, lors de sa réunion de décembre 2009, les éventuels progrès enregistrés concernant la réforme constitutionnelle et ses perspectives, ainsi que tous les autres aspects de la mise en œuvre de la Résolution 1626 (2008). Selon les développements intervenus, nous proposerons à la commission de nouvelles mesures à prendre en fonction de la situation, notamment l'ouverture éventuelle d'un débat à l'occasion de la partie de session de janvier 2010 de l'Assemblée.

ANNEXE

Programme de la visite d'information en Bosnie-Herzégovine (1-4 septembre 2009)

M. Mevlüt ÇAVUSOĞLU, membre du Parlement
M. Kimmo SASI, membre du Parlement
M. Artemy KARPENKO, cosecrétaire de la commission de suivi

Mardi 1^{er} septembre 2009

Briefing avec Mme Caroline RAVAUD, Représentante spéciale du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en Bosnie-Herzégovine

Mercredi 2 septembre 2009

- 09h00-10h00 Rencontre avec des représentants de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska
Mr Igor RADOJIČIĆ, Président
- 10h00-11h00 Rencontre avec des représentants du Gouvernement de la Republika Srpska
M. Milorad DODIK, Premier ministre
- 11h30-12h30 Rencontre avec des représentants de la majorité et de l'opposition
- M. Mladen IVANIĆ, Président du PDP
- M. Dragan ČAVIĆ, Président du DP
- 12h30-17h00 Voyage de Banja Luka à Mostar
- 17h00-18h00 Rencontre avec des représentants de l'Assemblée de la ville de Mostar
M. Danijel VIDOVIĆ, Président
- 18h00-19h00 Rencontre avec des représentants de HDZ
M. Dragan ČOVIĆ, Président
- 19h30 Rencontre avec des représentants de HDZ 1990
M. Božo LJUBIĆ, Président

Jeudi 3 septembre 2009

- 10h00-10h45 Rencontre avec des représentants de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine
- 11h00-12h00 Rencontre avec des représentants du SDP
M. Zlatko LAGUMDŽIJA, Président
- 12h00-13h00 Rencontre avec des représentants du ministère des Affaires étrangères
M. Sven ALKALAJ, ministre
- 13h00-14h45 Déjeuner de travail avec M. Raffi GREGORIAN, adjoint au Haut Représentant et Superviseur de Brčko
- 15h00-16h00 Rencontre avec des représentants du SDA
M. Sulejman TIHIĆ, Président
- 16h00-17h00 Rencontre avec des représentants de Nasa Stranka
- M. Bojan BAJIĆ, Président
- M. Danis TANOVIĆ, Vice-président
- 20h00 Dîner de travail avec des représentants d'organisations internationales et des ambassadeurs

Vendredi 4 septembre 2009

- 09h00-10h00 Rencontre avec la Présidence de Bosnie-Herzégovine
- M. Željko KOMŠIĆ
- M. Haris SILAJDŽIĆ
- M. Nebojša RADMANOVIĆ
- 10h30-12h00 Rencontre avec des Collegiums de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Peuples de Bosnie-Herzégovine
- M. Beriz BELKIĆ, Président de la Chambre des Représentants
- M. Ilija FILIPOVIĆ, Président de la Chambre des Peuples
- M. Milorad ŽIVKOVIĆ, Vice-président de la Chambre des Représentants
- M. Sulejman TIHIĆ, Vice-président de la Chambre des Peuples
- M. Niko LOZANČIĆ, Vice-président de la Chambre des Représentants
- M. Mladen IVANIĆ, Vice-président de la Chambre des Peuples