

**Doc. 10982**

27 juin 2006

## Réforme constitutionnelle 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 démocrate européen et M. Kimmo Sasi, Finlande, Groupe du Parti populaire européen

### Résumé

L'Assemblée déplore donc que, le 26 avril 2006, le Parlement de Bosnie-Herzégovine n'ait pas réussi à atteindre, à deux votes près, la majorité des deux tiers requise à la Chambre des Représentants pour adopter des amendements constitutionnels qui auraient été un premier pas dans le processus nécessaire de la réforme constitutionnelle.

Cela signifie que les prochaines élections le 1<sup>er</sup> octobre 2006 se dérouleront en violation des engagements pris à l'égard du Conseil de l'Europe, et en particulier du Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme relatif à l'interdiction de la discrimination. En effet, de nouveau, seuls les Serbes, les Bosniaques et les Croates auront la possibilité de se porter candidats, à l'exclusion des dits «autres». L'Assemblée déplore également la récupération de l'échec de cette première tentative de réforme constitutionnelle, et des résultats du référendum au Monténégro le 21 mai 2006, par certaines forces nationales en campagne électorale.

L'Assemblée compte sur les citoyens et les politiciens de Bosnie-Herzégovine pour entamer de nouvelles discussions sur la réforme constitutionnelle, immédiatement après les élections législatives d'octobre. S'ils décident de partir des propositions adoptées jusqu'à présent, ils devront supprimer au moins le vote par entité à la Chambre des Représentants, et définir plus précisément les intérêts nationaux fondamentaux et le mécanisme de veto y relatif.

L'Assemblée compte sur les dirigeants politiques élus lors du prochain scrutin pour dépasser enfin les clivages politiques sectaires et pour faire passer en priorité les intérêts des citoyens. Il n'est pas envisageable de continuer à créer de nouveaux échelons bureaucratiques au niveau de l'Etat, en plus des multiples échelons inférieurs; en particulier, il faudra régler aussi rapidement que possible la situation de la Fédération de Bosnie-Herzégovine avec ses dix cantons.

Dans un deuxième temps, l'Assemblée demande donc instamment aux autorités de Bosnie-Herzégovine de rédiger et d'adopter une nouvelle constitution avant octobre 2010.

## I. **Projet de résolution**

1. Depuis l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe en avril 2002, des progrès lents mais réguliers ont été accomplis vers la construction d'un Etat stable, fonctionnel et efficace. On retiendra notamment l'établissement d'une juridiction au niveau de l'Etat, le transfert de compétences – du niveau des entités à celui de l'Etat – dans les domaines de la défense, des renseignements, du système judiciaire et des impôts indirects, ainsi que la prochaine réforme de la police dont les principes ont été adoptés par tous les parlements au niveau des entités et de l'Etat en octobre 2005.

2. Toutefois, jusqu'à présent, en raison de la faiblesse persistante de l'Etat et de l'exigence constitutionnelle de garantir une pleine égalité à tous les niveaux entre les trois peuples constitutifs, environ 60% du PIB sont toujours consacrés au fonctionnement des structures de gouvernement de l'Etat et des entités: on compte trois présidents qui exercent leur mandat au niveau de l'Etat par roulement, deux présidents au niveau des entités, treize premiers ministres, plus de 180 ministres, 760 membres de différents organes législatifs et 148 municipalités. Qui plus est, le transfert volontaire ou imposé d'un certain nombre de compétences à l'Etat n'a pas entraîné de réduction correspondante de l'appareil gouvernemental des entités.

3. L'Assemblée rappelle que l'un des objectifs fondamentaux de l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe est de promouvoir l'appropriation et la responsabilité internes des réformes. L'Assemblée rappelle également sa Résolution 1383 (2004), dans laquelle elle invite les autorités et les forces politiques du pays à engager un dialogue constructif sur la question de la réforme constitutionnelle.

4. Dans le contexte de l'ouverture de négociations avec l'Union européenne en vue de la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association, juste avant le dixième anniversaire de l'Accord de paix de Dayton en novembre 2005, il est d'autant plus impératif de répondre à la nécessité – largement reconnue – de renforcer les institutions de l'Etat, dont la faiblesse fait obstacle à toute intégration plus poussée de la Bosnie-Herzégovine en Europe.

5. Différentes options pour une réforme constitutionnelle d'ensemble ont été soumises par la Commission de Venise, à la demande de l'Assemblée parlementaire, dès mars 2005. Une concertation entre les dirigeants des principaux partis politiques de Bosnie-Herzégovine, animée par les Etats-Unis et nourrie des conseils constants de la Commission de Venise, a finalement abouti à un accord politique sur une réforme constitutionnelle, conclu le 18 mars 2006 par six partis politiques, et transmis au parlement.

6. La réforme prévoyait notamment une augmentation du nombre de parlementaires à la Chambre des Représentants au niveau de l'Etat (de 42 à 87, trois sièges étant réservés pour la première fois à des représentants des peuples non constitutifs, dits «autres»). La chambre haute, ou Chambre des Peuples, serait passée de 15 à 21 membres, et ne se serait prononcée que sur le veto que peut opposer tout peuple constitutif au nom des intérêts nationaux fondamentaux. La réforme prévoyait également l'élection indirecte au niveau de l'Etat d'un président et de deux vice-présidents, aux compétences réduites, avec un roulement tous les seize mois au lieu de huit actuellement, la création de deux nouveaux ministères au niveau de l'Etat, et le renforcement des compétences du Conseil des ministres.

7. Bien que certains aient pu juger que ces modifications constitutionnelles n'étaient ni complètes ni particulièrement ambitieuses, l'Assemblée estime qu'elles constituaient une première tentative des citoyens de Bosnie-Herzégovine et de leurs représentants pour prendre en main leur avenir, et qu'elles méritaient en tant que telles un accueil favorable.

8. L'Assemblée déplore donc que, le 26 avril 2006, le Parlement de Bosnie-Herzégovine n'ait pas réussi à atteindre, à deux votes près, la majorité des deux tiers requise à la Chambre des Représentants pour l'adoption de la réforme.

9. L'Assemblée observe en outre que les modifications rejetées auraient dû entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> mai, soit cinq mois avant les prochaines élections législatives, prévues pour le 1<sup>er</sup> octobre 2006. Il est désormais évident que le nouveau gouvernement sera composé – et probable qu'il fonctionnera pendant la totalité de son mandat de quatre années – selon la constitution actuelle, adoptée dans le cadre de l'Accord de paix de Dayton en 1995.

10. Cela signifie que les prochaines élections se dérouleront en violation des engagements pris à l'égard du Conseil de l'Europe, et en particulier du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme relatif à l'interdiction de la discrimination. En effet, de nouveau, seuls les Serbes, les Bosniaques et les Croates auront la possibilité de se porter candidat, à l'exclusion des «autres», c'est-à-dire de toutes les personnes qui ne se définissent pas comme appartenant à l'un des trois peuples constitutifs.

11. L'Assemblée déplore également la récupération abusive de l'échec de cette première tentative de réforme constitutionnelle, et des résultats du référendum au Monténégro le 21 mai 2006, par certaines forces nationales en campagne électorale: on constate un regain de nationalisme, de haine ethnique et de méfiance dans les programmes politiques. Cette situation est d'autant plus regrettable que la Bosnie-Herzégovine est toujours confrontée à de graves difficultés économiques et à un chômage important, avec des répercussions négatives sur la cohésion sociale et les relations interethniques, ainsi que sur le retour durable des populations déplacées.

12. L'Assemblée condamne tout particulièrement les propos tenus récemment par les autorités de Republika Srpska (RS) selon lesquels, tout comme les Monténégrins, les Serbes de Bosnie-Herzégovine ont droit à l'autodétermination: un référendum sur la sécession en RS n'a aucun fondement constitutionnel, et la collecte de signatures – déjà 50 000 – réclamant un référendum n'a aucun fondement légal.

13. L'Assemblée condamne également le refus par les représentants serbes de participer sérieusement aux travaux du comité directeur pour la réforme de la police, chargé de mettre en œuvre l'accord politique d'octobre 2005 dans ce domaine. L'Assemblée condamne aussi la décision prise récemment (le 24 mai) par les parlementaires serbes de boycotter les travaux de la Chambre des Représentants, empêchant ainsi l'adoption de lois tout à fait indispensables, comme la loi au niveau de l'Etat relative à l'enseignement supérieur, qui concerne l'un des engagements non respectés à l'égard du Conseil de l'Europe.

14. L'Assemblée est d'avis qu'avant le transfert de l'intégralité des responsabilités étatiques aux autorités internes, prévu d'ici à juin 2007, les forces politiques du pays doivent absolument trouver une autre voie que la confrontation perpétuelle et l'obstructionnisme qui ont dominé jusqu'à présent la vie politique.

15. L'Assemblée est convaincue que le seul moyen réaliste de sortir de l'impasse constitutionnelle où se trouve la Bosnie-Herzégovine est que les trois peuples constitutifs et leurs représentants cessent de raisonner comme en temps de guerre. Les Serbes, les Bosniaques et les Croates doivent faire preuve de bonne volonté pour entamer un dialogue ouvert sur tous les différends: cela reste une condition préalable pour trouver des solutions novatrices et complètes pour une future réforme constitutionnelle.

16. Tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine également ressortissants de pays voisins doivent prendre conscience qu'ils ont des droits mais aussi des devoirs vis-à-vis de la Bosnie-Herzégovine. Par ailleurs, les personnes qui ont une conscience citoyenne doivent se défaire de leur désillusion à l'égard de la vie politique, et au contraire s'y impliquer pleinement.

17. S'il n'est probablement guère réaliste de s'attendre à ce que la Bosnie-Herzégovine passe rapidement d'un système fondé sur la représentation ethnique à un système fondé sur la représentation des citoyens, à long terme il serait préférable de rédiger une constitution entièrement nouvelle, plutôt que d'essayer d'améliorer celle de Dayton.

18. Dans un premier temps, l'Assemblée compte sur les citoyens et les politiciens de Bosnie-Herzégovine pour entamer de nouvelles discussions sur la réforme constitutionnelle, immédiatement après les élections législatives d'octobre. S'ils décident de partir des propositions adoptées jusqu'à présent, ils devront supprimer au moins le vote par entité à la Chambre des Représentants, et définir plus précisément les intérêts nationaux fondamentaux et le mécanisme de veto y relatif. A cet égard, l'Assemblée encourage vivement la Chambre des Représentants à tenir compte de toutes les recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis provisoire du 7 avril 2006, à la fois sur le libellé des modifications rejetées et sur les mesures à prendre pour la prochaine étape de la réforme constitutionnelle.

19. L'Assemblée compte sur les dirigeants politiques élus lors du prochain scrutin pour dépasser enfin les clivages politiques sectaires et pour faire passer en priorité les intérêts des citoyens. Il n'est pas envisageable de continuer à créer de nouveaux échelons bureaucratiques au niveau de l'Etat, en plus des multiples échelons inférieurs; en particulier, il faudra régler aussi rapidement que possible la situation de la Fédération de Bosnie-Herzégovine avec ses dix cantons.

20. Dans un deuxième temps, l'Assemblée demande donc instamment aux autorités de Bosnie-Herzégovine de rédiger et d'adopter une nouvelle constitution, avant octobre 2010, afin de:

20.1. remplacer le dispositif de représentation ethnique par une représentation fondée sur le principe de citoyenneté, notamment en mettant un terme à la discrimination constitutionnelle envers les «autres»;

20.2. définir des processus décisionnels efficaces et rationnels, qui ne soient pas sacrifiés au principe de la participation des représentants de chaque peuple constitutif à toutes les décisions;

20.3. revoir l'organisation territoriale de l'Etat et son découpage en entités, cantons et municipalités, ainsi que la répartition des compétences entre l'Etat et les niveaux inférieurs, afin de renforcer l'efficacité et la viabilité du système;

20.4. réévaluer la nécessité de trois langues officielles;

20.5. examiner le moyen d'intégrer le District de Brčko.

21. L'Assemblée demande également aux autorités de Bosnie-Herzégovine d'adopter et/ou de mettre en œuvre, dès que possible, la législation nécessaire au niveau de l'Etat et des entités pour le respect de tous les engagements pris à l'égard du Conseil de l'Europe, et notamment:

21.1. les lois relatives à l'enseignement supérieur, qui doivent prévoir l'accréditation et le financement au niveau de l'Etat,

21.2. la loi au niveau de l'Etat relative à l'enseignement primaire et secondaire, en vue de mettre un terme à la ségrégation ethnique en milieu scolaire,

21.3. les lois d'application relatives à un service public de radiodiffusion viable,

21.4. la réforme de la police, suivant les trois principes définis par la Commission européenne,

21.5. les réformes de l'autonomie locale, notamment dans la Fédération, et la réunification de Mostar,

21.6. les lois nécessaires pour une véritable protection des droits de toutes les minorités,

21.7. l'établissement d'une cour suprême au niveau de l'Etat, afin de consolider la réforme du système judiciaire.

22. L'Assemblée rappelle par ailleurs aux autorités de Bosnie-Herzégovine que la Charte sociale européenne révisée, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière doivent toujours être ratifiées, et que l'exercice de vérification de la compatibilité de l'ensemble de la législation avec les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme doit être achevé sans plus tarder.

23. L'Assemblée rappelle enfin que la coopération avec le TPIY et l'arrestation de MM. Karadžić et Mladić sont des conditions préalables à toute évolution démocratique du pays. L'organisation d'un recensement au plus tard en 2010 et la mise en place d'une commission «vérité et réconciliation» devraient également être au programme du prochain gouvernement.

## II. Exposé des motifs par MM. Çavuşoğlu et Sasi, co-rapporteurs

### 1. INTRODUCTION

1. En devenant membre du Conseil de l'Europe le 24 avril 2002, la Bosnie-Herzégovine s'est engagée à respecter les obligations imposées à tous les Etats membres au titre de l'article 3 du Statut de l'Organisation, ainsi qu'une série d'engagements spécifiques énoncés dans l'Avis 234 (2002) sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe. En vue d'assurer le respect de ces engagements, l'Assemblée a décidé, en application de la Résolution 1115 (1997), d'entamer une procédure de suivi de la situation en Bosnie-Herzégovine dès son adhésion. Le premier débat de l'Assemblée sur le respect des obligations et des engagements par la Bosnie-Herzégovine s'est tenu en juin 2004 et a conduit à l'adoption de la Résolution 1383 (2004) et de la Recommandation 1664 (2004).

2. Dans la Résolution 1383 (2004), l'Assemblée estimait que, depuis l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine, des progrès lents mais constants avaient été accomplis vers un Etat stable, régi par la prééminence du Droit, et qui fonctionne. Des exemples en sont l'établissement d'une juridiction au niveau de l'Etat et le transfert de compétences du niveau des entités à celui de l'Etat dans les domaines de la défense, des services de renseignement, du judiciaire et de la taxation indirecte. Mais l'Assemblée a également rappelé que l'un des objectifs fondamentaux de l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe était de promouvoir l'appropriation et la responsabilité internes des réformes. Elle invitait instamment les autorités et les forces politiques du pays à s'engager dans un dialogue constructif sur la question de la réforme constitutionnelle.

3. Depuis, les co-rapporteurs ont effectué trois visites d'information dans le pays, en décembre 2004, octobre 2005 et avril 2006, la dernière à la veille d'une très attendue réforme constitutionnelle. Le présent rapport fait le point sur les faits intervenus en la matière et examine les conséquences de l'échec de la dernière tentative de réforme constitutionnelle dans le contexte des prochaines élections générales prévues le 1<sup>er</sup> octobre 2006.

### 2. LE CADRE CONSTITUTIONNEL DE DAYTON

4. La Bosnie-Herzégovine (BiH) a proclamé son indépendance vis-à-vis de la République fédérale de Yougoslavie en 1992; la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH) a été créée après les accords de Washington de 1994 et l'actuel Etat de Bosnie-Herzégovine résulte des accords de paix de Dayton de 1995. Les accords de paix comprennent 11 annexes, dont la Constitution de l'Etat (annexe 4) et d'autres dispositions destinées à construire un pays pacifique et stable.

5. Les accords de paix ont créé la Bosnie et l'Herzégovine en tant qu'Etat comportant deux Entités, chacune ayant un haut degré d'autonomie: la Republika Srpska (RS) et la Fédération de Bosnie-Herzégovine. On a souvent affirmé que les accords de paix de Dayton avaient mis fin à la guerre mais n'avaient fait que geler le conflit, qu'ils reconnaissaient la division du pays en faisant référence aux trois peuples constitutifs et que les institutions qu'ils mettaient en place étaient totalement inadaptées au développement d'une démocratie fonctionnelle basée sur la prééminence du droit.

6. La Bosnie-Herzégovine est aujourd'hui composée de deux Entités et d'un District:

- la Republika Srpska (RS), dont le territoire couvre la partie nord-ouest de la Bosnie-Herzégovine qui borde la Croatie et la partie orientale de la Bosnie-Herzégovine, à la frontière de la Serbie et du Monténégro;
- une fédération de dix cantons, regroupant principalement des Croates et des Bosniaques, appelée la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH);
- le District de Brčko, qui jouit d'un statut spécial depuis le 8 mars 1999, date de la décision d'arbitrage. Le corridor aménagé dans le District de Brčko est le seul lien territorial entre les parties occidentale et orientale de la RS.

7. La quasi-indépendance des deux Entités, la faiblesse de l'Etat et l'obligation constitutionnelle d'assurer une parfaite égalité entre les trois peuples constitutifs, et ce dans tous les domaines, ont conduit à une situation dans laquelle aujourd'hui environ 60% du PNB sert à financer le maintien de l'Etat et de l'appareil des Entités: ce sont une présidence tournante tripartite au niveau de l'Etat, deux Présidents d'Entités, 13 Premiers ministres, plus de 180 ministres, 760 membres d'instances législatives diverses, 148 municipalités et 3 langues officielles avec deux alphabets.

8. Chaque Entité possède sa propre Constitution, son gouvernement et son Parlement bicaméral, sa propre armée et, depuis peu, son propre appareil judiciaire (dont une Cour suprême et une Cour constitutionnelle) et juridique, de même que son système éducatif et son administration fiscale et des douanes. Dans la Fédération, la situation est encore plus compliquée: chaque canton dispose de sa propre Constitution, de son gouvernement et d'une Assemblée cantonale, ainsi que de compétences exclusives, par exemple dans le domaine de l'éducation ou des affaires intérieures.

### **3. LE PROCESSUS DE REFORME CONSTITUTIONNELLE**

#### **a. Le dogme d'égalité entre les peuples constitutifs**

9. Le 19 avril 2002, une réforme constitutionnelle a été adoptée dans les deux Entités par les principaux partis politiques du pays, sur la base de l'accord de Mrakovica-Sarajevo conclu sous les auspices du Haut Représentant. Au cœur de cette réforme se trouvait la révision des Constitutions de la Fédération et de la Republika Srpska, conformément à la décision historique rendue en 2000 par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine dans l'affaire des peuples constitutifs.

10. Les amendements aux Constitutions avaient pour but de conférer un statut d'égalité aux Bosniaques, aux Croates et aux Serbes dans les deux Entités. Autrement dit, à compter de la date de la réforme, la Republika Srpska ne serait plus exclusivement une Entité serbe, la Fédération n'étant, elle, plus seulement bosniaque et croate. Cette réforme visait à assurer une répartition plus juste des postes entre les peuples constitutifs au sein des gouvernements, de l'administration et du système judiciaire. Elle a également mis en place un mécanisme complexe qui permet aux représentants d'un peuple constitutif d'invoquer la clause des intérêts vitaux dans une procédure impliquant la Chambre des peuples du Parlement dans chaque Entité.

11. En vertu de l'engagement d'adhésion correspondant, cette décision a été partiellement appliquée: à la Chambre des peuples de la Fédération, par exemple, il manque toujours sept délégués serbes. L'égalité devant la loi de chaque peuple constitutif a cependant fait passer les droits collectifs avant ceux des individus dans le pays. De plus, la bataille incessante pour les postes et les disputes pour l'égalité répartition et le respect des droits de chacun des peuples constitutifs ont mené à une complète stérilisation du débat politique et à une absence totale de prise en considération de l'intérêt commun de l'ensemble du pays. L'attitude générale de la plupart des partis politiques est la suivante: les intérêts de chacun des peuples constitutifs d'abord, la construction de l'Etat lorsque c'est vraiment indispensable, et le pouvoir à tout moment.

12. Revoir la législation électorale dans un délai d'un an suivant l'adhésion, à la lumière des standards du Conseil de l'Europe, faisait partie des engagements liés à l'adhésion. Cet engagement n'a pas encore été respecté: au titre de l'article 5 de la Constitution de l'Etat, la présidence tripartite est formée d'un Bosniaque, d'un Croate et d'un Serbe. Le même principe s'applique à la Chambre des peuples qui, aux termes de l'article 4 de la Constitution, compte 15 délégués, 5 Serbes, 5 Bosniaques et 5 Croates. Seuls des Serbes, Croates ou Bosniaques peuvent être Présidents ou Vice-présidents des deux Chambres du Parlement. Pour les élections de 2002 à la présidence de l'Etat, deux listes distinctes avaient été constituées. Les électeurs inscrits pour voter dans la Fédération recevaient la liste bosniaque et croate et ne pouvaient choisir qu'un candidat. Il existe bien une claire discrimination à l'encontre des «Autres».

#### **b. Les réformes imposées aux institutions de l'Etat**

13. Le 3 décembre 2002, le Haut Représentant, Paddy Ashdown, a imposé une loi sur le Conseil des ministres. La loi instituait une présidence permanente du Conseil des ministres (CdM) et huit ministres, contre six précédemment. Deux des ministres sont vice-présidents du CdM et la rotation de la présidence est supprimée. De plus, il n'y aura plus deux vice-ministres, mais un seul. Au niveau de

l'Etat, la Bosnie-Herzégovine est aujourd'hui dotée d'un ministère des Affaires étrangères, d'un ministère du Commerce international et des Relations économiques, d'un ministère des Finances et du Trésor, d'un ministère des Communications et des Transports (résultant de la scission de l'ancien ministère des Affaires civiles et des Communications), d'un ministère des Affaires civiles (résultant, lui aussi, de la scission de l'ancien ministère des Affaires civiles et des Communications) et d'un ministère des Droits de l'Homme et des Réfugiés. Deux nouveaux postes ministériels ont été créés: un ministre de la Justice et un ministre de la Sécurité. Le ministère de l'Intégration européenne est devenu une Direction sous l'autorité du Président.

**c. Transferts «volontaires» de compétences du niveau des Entités à celui de l'Etat**

14. Depuis 2003, principalement sous la pression de la communauté internationale, les Entités ont accepté – non sans réticence à l'égard du projet et en s'abstenant de s'associer à sa mise en œuvre – l'établissement d'une juridiction au niveau de l'Etat et le transfert de compétences du niveau des Entités à celui de l'Etat dans les domaines de la défense et des renseignements (création de l'OSA et de SIPA), de la justice (création de la HJPC) et de la taxation indirecte (introduction de la TVA pour remplacer la taxe sur les ventes). Au niveau de l'Etat, une loi relative à l'enseignement primaire et secondaire a été adoptée en 2003; à ce jour, elle n'est pas pleinement appliquée du fait notamment de la résistance croate.

15. Le 5 octobre 2005, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska (RS) a adopté un accord sur la réforme et la restructuration de la police, supprimant ainsi un obstacle de poids à la longue marche de la Bosnie-Herzégovine vers l'Union européenne. La Commission européenne n'a pas attendu pour confirmer le jour même que cet accord se situait dans le droit fil des trois grands principes sous-tendant la restructuration de la police dans la Bosnie-Herzégovine: i) compétence exclusive de la police au niveau de l'Etat, mais contrôle opérationnel au niveau local; ii) districts de police définis sur la base de l'efficacité opérationnelle et non du contrôle politique, et; iii) absence d'interférence politique dans les activités de la police.

16. Cela étant, l'accord ne définissait pas explicitement les régions d'action de la police proposées (en particulier le franchissement de la frontière inter-Entités), qui étaient l'un des points de dissension dans les précédentes discussions. Le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine, le Parlement de la FBiH et le gouvernement de la FBiH ont par la suite adopté l'accord sans changement; l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine a fait de même le 18 octobre. La mise en œuvre de l'accord devait se faire sur une période de cinq ans en commençant par la création d'un comité de pilotage de la direction de restructuration de la police chargé de conduire la réforme.

17. L'acceptation de la réforme et de la restructuration de la police conformément aux principes énoncés par l'Union européenne, au niveau à la fois des Entités et de l'Etat, était l'une des deux dernières conditions à remplir pour que la Commission puisse accepter de recommander au Conseil européen d'entamer des négociations sur un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec la Bosnie-Herzégovine. L'ouverture des négociations sur un ASA avec l'Union européenne juste avant le dixième anniversaire des accords de paix de Dayton a été décidée le 2 novembre 2005 et confirmée par le Conseil européen en décembre 2005; mais il a été bien précisé que, entre autres, la mise en œuvre de la réforme de la police ferait l'objet d'une procédure de suivi systématique et resterait une condition de la signature d'un ASA.

18. Le 3 mai 2006, très en retard sur le calendrier à force de fidélité au principe de décision par consensus, le comité de pilotage de la direction de restructuration de la police a finalement décidé de recourir à un vote à la majorité. A la majorité de sept contre un, le comité a opté pour une police à deux niveaux en Bosnie-Herzégovine: au niveau local et de l'Etat. Ce vote a confirmé les pires craintes du gouvernement de la Republika Srpska, qui continue à affirmer que la police et le ministère de l'Intérieur de la RS doivent faire partie intégrante de tout nouveau système national. Le Premier ministre de la RS, Milorad Dodik, a régulièrement dénoncé le potentiel de «mise en minorité» au sein de la direction depuis son entrée en fonction en février 2006. Depuis le 3 mai, les représentants serbes boycottent le travail du comité de pilotage. Il faut que cela cesse immédiatement.

#### **4. LA TENTATIVE DE REFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2006**

##### **a. Contenu et portée des amendements proposés**

19. Un débat est en cours depuis 2003 au sein des cercles politiques et intellectuels du pays; il semble acquis qu'il y a trop de niveaux d'autorité, que le système institutionnel est excessivement compliqué et qu'il est nécessaire d'agir. Il reste à savoir de quelle façon procéder et quel modèle choisir pour le futur. Le débat a également été alimenté par une réflexion sur le rôle du Haut Représentant: certains groupes de réflexion occidentaux ont publié en 2003 des rapports très critiques sur l'exercice de ses pouvoirs et sur l'absence d'une stratégie de retrait claire de la part de la communauté internationale.

20. Il existe d'autres Etats en Europe présentant des structures complexes et plusieurs niveaux d'autorité. De tels systèmes peuvent fonctionner aussi longtemps qu'il est clairement défini qui fait quoi, quand et de quelle manière. Sans un minimum de confiance, une volonté de réunir un consensus et, chose la plus importante, un sens de l'intérêt commun, tout système complexe tel que celui de la Bosnie-Herzégovine est voué à l'échec. En ce qui nous concerne, nous estimons qu'il revient aux peuples de Bosnie-Herzégovine (tous les peuples, et non uniquement les trois peuples constitutifs) de décider de la meilleure organisation à donner au pays. Les propositions de changement doivent venir de l'intérieur et non de l'extérieur. Dix ans après la fin de la guerre, l'heure est probablement venue: toutes les forces politiques s'accordent sur l'objectif commun de l'intégration à l'Europe, mais la confiance est encore trop fragile et le processus de recherche de compromis reste lent et difficile.

21. L'ouverture des négociations sur un ASA avec l'Union européenne juste avant le dixième anniversaire des accords de paix de Dayton en novembre 2005 a rendu plus impérieuse encore l'adoption de mesures en réponse à une nécessité largement reconnue: celle de renforcer les institutions de l'Etat, aujourd'hui trop faibles pour permettre à la Bosnie-Herzégovine de s'intégrer plus avant au sein de l'Europe.

22. Différentes options pour une réforme constitutionnelle d'ensemble ont été soumises par la Commission de Venise à la demande de l'Assemblée parlementaire, dès mars 2005. Les consultations entre les dirigeants des principaux partis politiques de Bosnie-Herzégovine, facilitées par les USA<sup>1</sup> et nourries des conseils constants de la Commission de Venise, ont finalement abouti le 18 mars 2006 à la conclusion d'un accord politique entre six partis, qui a été soumis au Parlement. Seuls trois partis (le Parti pour la Bosnie-Herzégovine, le BOSS et l'Union social-démocrate) sont opposés à cette réforme constitutionnelle pour diverses raisons; la Conférence des évêques catholiques a également émis des objections.

23. Les réformes prévoient, entre autres, une augmentation du nombre de députés à la Chambre des représentants (de 42 à 87, trois sièges étant réservés pour la première fois à des représentants des peuples non constitutifs). La Chambre haute (Chambre des peuples) comptera 21 membres au lieu de 15. Sa seule compétence consistera à se prononcer sur le veto pour violation d'intérêts nationaux vitaux, qui peut être invoqué par l'un des trois peuples constitutifs. Les réformes prévoient également l'élection indirecte d'un Président et de deux Vice-présidents, dont les pouvoirs seront réduits et dont le roulement se fera tous les 16 mois seulement au lieu de 8 actuellement, la création de deux ministères supplémentaires au niveau de l'Etat et le renforcement des compétences du Conseil des ministres. L'élection indirecte de la présidence du Parlement, au lieu de son élection directe par le peuple, visait à contourner l'une des faiblesses de la Constitution actuelle en vertu de laquelle seuls des membres des trois peuples constitutifs peuvent se présenter aux élections.

##### **b. L'échec de la révision de la Constitution**

24. Le 26 avril, la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine a rejeté le principe du projet de révision de la Constitution de Bosnie-Herzégovine. Sur les quarante-deux membres de la Chambre des représentants, vingt-six se sont prononcés en faveur

---

<sup>1</sup> En particulier par Don Hays, ancien Haut Représentant adjoint, qui travaille aujourd'hui pour l'USIP (United States Institute for Peace), l'ambassadeur américain en Bosnie-Herzégovine, avec le soutien du Département d'Etat des USA.

de cette révision et seize contre. Une révision constitutionnelle doit être adoptée à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, laquelle aurait représenté vingt-huit voix le 26 avril.

25. Les positions adoptées publiquement avant cette session n'ont, pour l'essentiel pas varié. Les représentants des six partis politiques signataires de l'accord sur la révision de la Constitution de Bosnie-Herzégovine du 18 mars y étaient tous favorables, à une exception près: un membre du SDA («Stranka demokratske akcije» ou «Parti de l'action démocratique», majoritairement bosniaque dans sa composition) y était en effet opposé. Plusieurs anciens membres de la HDZ BiH («Union démocratique croate») à la Chambre des représentants, qui souscrivaient à la position arrêtée par la «HDZ 1990», récemment formée, y compris M. Martin Raguž, actuel président de la Chambre des représentants et membre de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, se sont également prononcés contre la réforme de la Constitution.

26. Le Parti pour la Bosnie-Herzégovine, l'une des composantes de la coalition gouvernementale qui fut également l'un des huit partis à prendre part à l'engagement des négociations sur la révision constitutionnelle, s'était déclaré ouvertement contre le projet de révision au début de l'année et avait quitté la table des négociations avant leur terme. Son opposition au projet de révision tenait principalement au «vote par entité». Le mode de votation actuellement en vigueur au sein de l'Assemblée parlementaire soumet l'adoption d'une décision au vote favorable d'un tiers au moins des représentants de chaque entité territoriale. Quelques solutions supplémentaires susceptibles de déboucher sur un compromis en la matière avaient été proposées aux représentants du HDZ 1990 et du Parti pour la Bosnie-Herzégovine, en vue de parvenir à l'adoption de la révision, mais ceux-ci les ont rejetées.

27. Bien que d'aucuns aient estimé que cette révision constitutionnelle manquait d'envergure et que sa portée n'était guère considérable<sup>2</sup>, nous considérons qu'elle représente néanmoins, de la part des citoyens de Bosnie-Herzégovine et de leurs représentants, une première tentative de prise en main de leur propre avenir et il convient, à ce titre, de s'en féliciter. De fait, au lieu de réformes imposées par le Haut Représentant ou de transferts de compétences convenus sous la pression de la communauté internationale, ce projet de révision a été pour la première fois soumis au Parlement où il a été démocratiquement rejeté.

28. Bien des observateurs étaient cependant convaincus dès le départ que l'ensemble de ce processus serait l'occasion d'une lutte de pouvoir entre les partis<sup>3</sup>. Ceux de la Republika Srpska (RS) avaient accepté de prendre part aux négociations à la condition que ces dernières ne porteraient ni sur la division de la Bosnie en entités, ni sur le «mode de votation par entité» applicable au sein de la Chambre des représentants, alors même que la plupart des observateurs indépendants assimilaient ces deux aspects de la situation de la Bosnie d'après-guerre aux principaux défauts des accords de Dayton.

29. Le véritable responsable de l'échec de cette initiative constitutionnelle n'est pas la poignée de représentants qui se sont opposés au projet, mais le mode de votation, l'acharnement dont il fut l'objet et ses répercussions politiques.

30. Le mode de votation par entité en vigueur au Parlement national de Bosnie pour l'adoption de décisions impose que celles-ci soient prises à une majorité composée d'un tiers au moins des représentants de chaque entité. Selon un grand nombre de rapports d'experts, à commencer par ceux rendus par la Commission de Venise, cette protection contre le règne majoritaire du groupe ethnique le plus important est superflue, puisque toute décision doit de toute façon être approuvée par la chambre haute du Parlement, qui peut ainsi entraver tout texte préjudiciable à l'intérêt national d'un peuple.

<sup>2</sup> Haris Siladzic, aujourd'hui président du SBiH, que nous avons rencontré en avril, estimait notamment qu'en demandant au Parlement l'adoption de modifications conçues comme une première étape du processus de réforme constitutionnelle, la communauté internationale conférait en fait une légitimité à la Republika Srpska, entité, selon lui, fondée sur l'agression et le génocide.

<sup>3</sup> Voir *Overcoming the War in the Heads: Renewing Bosnia's Constitutional Debate*, dossier politique constitué par le CEIS (Center for European Integration strategies), 4 mai 2006.

31. Les partis de la RS ont tenu à conserver ce système à des fins exclusivement politiques: ce dispositif garantit en effet que rien ne peut être fait en Bosnie sans le consentement exprès de la RS.

32. La protection assurée par le vote par entité pratiqué au sein de la Chambre des représentants présente la caractéristique importante de n'offrir aucune voie de recours en cas d'obstruction. Ce trait ressortait de manière particulièrement nette au travers d'une autre proposition du projet de révision, qui prévoyait la procédure d'élection au suffrage indirect du Président de Bosnie-Herzégovine et la nomination consécutive par ce dernier du Premier ministre. Le maintien du vote par entité mettait la RS en position de faire indéfiniment obstruction à la formation d'un gouvernement national.

33. Il s'agit là d'une différence majeure avec la Chambre des peuples; en cas de différend au sujet de l'intérêt national, la Cour constitutionnelle, dont les arrêts ont force obligatoire, est finalement saisie du litige. Elle se compose de neuf juges : deux pour chacun des trois peuples constitutifs et trois étrangers. Il est par conséquent impossible de prédire si la Cour conclura, sur une question précise, à l'existence de l'intérêt national d'un peuple particulier et ce système, indéniablement, n'offre guère de prise à un exercice abusif du droit d'invoquer la clause de protection de l'intérêt national. Le mode de votation par entité s'avère être, de ce fait, un instrument beaucoup plus efficace lorsqu'il est utilisé à des fins politiques.

34. Il représente également un puissant moyen d'écarter toute tentative de réforme de la structure entitaire à l'occasion d'une deuxième phase de révision constitutionnelle, dont la possibilité avait été évoquée avant même l'achèvement de la première. Dans ces conditions, toute deuxième étape aurait dû admettre l'existence de cette organisation entitaire comme acquise.

35. Ce mode de votation s'est révélé particulièrement injuste à l'égard du peuple constitutif le moins important, les Croates, qui se trouvait en effet en situation d'inégalité par rapport aux deux autres peuples et n'a jamais pu profiter des avantages offerts par le système à ces derniers. Le constat vaut également pour les «Autres», qui ne se définissent pas comme membres des trois peuples constitutifs.

36. L'enseignement à tirer de cet épisode constitutionnel est ainsi fort simple: son échec découle pour l'essentiel de l'acharnement de l'ensemble des partis de la RS à maintenir le vote par entité. Si d'aventure la communauté internationale éprouvait l'envie de s'attacher une nouvelle fois à «faciliter» une révision constitutionnelle, il lui faudrait aborder cette question de manière plus approfondie et plus résolue, car elle ne représente rien d'autre que l'expression de la mentalité d'état de guerre de la RS. Si l'on souhaite voir ce projet rejeté aboutir par la voie parlementaire – et il est probable qu'il servira de point de départ aux futures initiatives de réforme – l'abrogation de la clause de vote par entité est impérative. Il importe de convaincre les partis de la RS que les dispositifs de protection doivent être les mêmes pour tous et que, dans la situation de paix qui prévaut aujourd'hui, la Chambre des peuples assure la protection de toute véritable question d'intérêt national.

## **5. CONSEQUENCES DE L'ECHEC DE LA REFORME CONSTITUTIONNELLE**

### **a. Élections générales du 1<sup>er</sup> octobre 2006**

37. Les modifications rejetées auraient dû s'appliquer le 1<sup>er</sup> mai, cinq mois avant les prochaines élections générales prévues le 1<sup>er</sup> octobre 2006. Il ne fait aucun doute désormais que les nouvelles autorités seront constituées et resteront probablement en place pour toute la durée de leur mandat de quatre ans, conformément à la constitution actuelle adoptée suite aux accords de paix de Dayton en 1995.

38. La conséquence est que les prochaines élections se dérouleront en violation des engagements liés à l'adhésion au Conseil de l'Europe, en particulier du protocole n° 12 qui contient une clause générale d'interdiction de la discrimination, alors que, une fois de plus, les Serbes, les Bosniaques et les Croates auront seuls le droit de se présenter, les «Autres», qui ne souhaitent pas se déclarer membres de l'un des trois «peuples constitutifs», étant exclus.

39. Comme la loi l'exige, la Commission électorale centrale a annoncé le 4 mai la tenue d'élections générales le 1<sup>er</sup> octobre. La réforme constitutionnelle ayant été rejetée, celles-ci seront organisées dans chaque entité pour l'élection directe à la Présidence et à la Chambre des

Représentants de Bosnie-Herzégovine, à la Chambre des Représentants de la Fédération, ainsi qu'aux 10 assemblées cantonales de la Fédération, à la Présidence et à la vice-présidence bicéphale de la Republika Sprska, ainsi qu'à l'Assemblée nationale de cette dernière.

40. Quarante-sept partis et dix candidats indépendants sont habilités à se présenter. Du fait du nouveau système d'inscription passive des électeurs à partir des cartes d'identité, la masse des électeurs augmentera de quelque 15% supérieure par rapport à l'ancien système, les nouveaux électeurs devant s'inscrire avant chaque élection. Autre changement: la campagne officielle par voie électronique a été ramenée de 60 à 30 jours. Les partis seront en outre autorisés à réduire de 2/3 la somme dépensée par électeur pendant les campagnes. L'ensemble des élections devrait coûter entre 8 KM et 9 millions au pays.

41. La campagne électorale a déjà démarré et s'annonce nationaliste et déloyale: les trois grands partis «ethniques», le SDA (bosniaque), le SDS et le SNSD (serbe), ainsi que le HDZ et HDZ 1990 (croate), font une nouvelle fois campagne en usant d'arguments nationalistes et en diffusant la peur envers les autres communautés de Bosnie pour s'assurer le vote de leur communauté ethnique. Ceci est d'autant plus regrettable que la Bosnie-Herzégovine doit affronter une grave crise économique et un taux de chômage élevé qui nuisent à la cohésion sociale, aux relations interethniques et au retour durable des personnes déplacées au sein de la même entité (IDP).

#### **b. Autres conséquences**

42. Le 18 mai 2006, le Président du Conseil des Ministres (CdM) Adnan Terzić, a survécu de justesse à la motion de censure déposée par les Serbes qui lui reprochaient son manque d'empressement à instituer une Commission nationale d'enquête sur les personnes disparues pendant le siège de Sarajevo. Le 24 mai, face à l'intransigeance de Terzić, les députés serbes décidaient de se retirer du Parlement jusqu'à récemment. La décision du CdM de revenir sur son refus n'y a rien changé. Le Premier ministre SNSD de la RS, Milorad Dodik, de retour à la tête du gouvernement SDS de la RS depuis février 2006, refuse toute participation serbe au Comité de pilotage pour la réforme (voir plus haut, § 18). Malgré la démission du chef de la police de la RS, M. Andan, en avril 2006, aucun progrès n'a été accompli pour rechercher et arrêter Mladić et Karadžić; quant à la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), elle reste insuffisante.

#### **c. Retards dans le respect des obligations et engagements liés à l'adhésion au CdE**

##### ***Autonomie locale***

43. Au niveau de l'Etat, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière et les protocoles additionnels n'ont toujours pas été ratifiés, alors que le délai est échu depuis deux ans. Les progrès accomplis en matière de démocratie locale sont variables dans les deux Entités.

44. La Fédération de Bosnie-Herzégovine a adopté une loi-cadre sur l'autonomie locale. Les modifications constitutionnelles, requises pour sa pleine application, ont toutefois été rejetées par les représentants croates de la Chambre haute (Chambre des peuples), qui souhaitent conserver leurs prérogatives au niveau cantonal. L'application de la loi sur l'autonomie locale, qui avait été élaborée avec le soutien du Conseil de l'Europe, est par conséquent impossible.

45. La RS a transféré certains établissements d'utilité publique et avoirs aux autorités locales. Force est toutefois de constater que, comparées aux standards européens, les municipalités sont dotées de compétences insuffisantes.

##### ***Loi d'Etat sur l'enseignement supérieur***

46. Aucun progrès n'a été accompli depuis janvier 2003 qui avait vu, à la demande du Bureau du haut représentant, la préparation d'un projet de loi nationale sur l'enseignement supérieur, avec le soutien du Conseil de l'Europe. La loi prévoyait notamment l'institution d'un centre pour l'information, la reconnaissance et l'évaluation de la qualité, ainsi que le transfert des pouvoirs en matière d'enseignement supérieur, au sein de la Fédération, du niveau cantonal à celui de l'entité une fois les nécessaires modifications constitutionnelles appliquées, et l'intégration des universités dans une

entité légale.

47. Les débats sur le projet de législation se sont extrêmement politisés; en janvier 2004, le groupe des députés croates de la Chambre des peuples a invoqué la clause de l'intérêt national vital et a par conséquent bloqué l'adoption de la loi-cadre. La conséquence fut double: d'une part, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a jugé que la clause sur la langue était contraire à la constitution et réaffirmé que les trois langues constitutives devaient être traitées sur une base d'égalité totale dans toutes les institutions supérieures de la Bosnie-Herzégovine. La Cour a également estimé que l'éducation présentait un intérêt national vital, et requis un vote à la majorité pour les trois groupes de la Chambre des peuples. Le groupe croate ayant rejeté la loi en juillet 2004, la Banque mondiale a immédiatement retiré son crédit, considérable. La Bosnie-Herzégovine est désormais lanterne rouge en ce qui concerne la mise en application du processus de Bologne en Europe.

48. En novembre 2005, sous les auspices du Premier Ministre et du futur Président de l'Union européenne, l'ambassadeur du Royaume-Uni en Bosnie-Herzégovine, un autre processus a démarré pour préparer un projet de loi acceptable par toutes les parties. Le 11 avril 2006, à l'issue de plusieurs mois de pressions de la part de la communauté internationale, le ministre d'Etat des Affaires civiles a convoqué les différents ministres de l'Education du pays, qui ont accepté que quatre lois en attente soient soumises en urgence au Parlement pour examen et adoption: un projet de loi réglementant la loi sur l'enseignement supérieur, un projet de loi portant création d'un centre d'information, un projet de loi sur l'enseignement préscolaire et professionnel et un quatrième sur la formation professionnelle.

49. L'adoption de ces lois, une obligation liée à l'adhésion au Conseil de l'Europe, est importante pour la poursuite des négociations sur l'Accord d'Association et de Stabilisation (AAS) avec l'Union européenne, ainsi que pour la mise en place de standards et de normes d'éducation uniformes dans toutes les régions de Bosnie-Herzégovine.

50. Exception faite de l'agrément des institutions d'enseignement supérieur, le projet présenté par le groupe de travail a reçu l'accueil favorable des plus hautes instances politiques. Le Premier ministre a consulté les autres chefs politiques, et un amendement a été ajouté, qui confère à l'Etat central la compétence exclusive pour l'agrément.

51. Le Parlement examine actuellement le projet de loi adopté le 1<sup>er</sup> juin 2006 par le Conseil des Ministres, sans l'aval des Serbes. En automne 2005, un député serbo-bosniaque avait parallèlement présenté un projet de loi au Parlement de Bosnie-Herzégovine et en juin 2006, le gouvernement de Bosnie-Herzégovine a soumis à l'Assemblée nationale de la RS un projet de loi sur l'enseignement supérieur. Ces deux projets prévoient essentiellement l'institution de deux systèmes d'enseignement supérieur distincts pour les deux Entités.

52. La Republika Srpska n'est guère favorable au transfert des compétences à l'Etat central et les Croates préféreraient que l'enseignement supérieur relève de la compétence de l'Etat plutôt que de celle du canton. Il s'agit-là de divisions fondamentales qui ne manqueront pas de resurgir pendant la procédure parlementaire et qui bloqueront l'adoption de la loi avant les élections. Nous exhortons le Parlement à adopter cette loi sans délai, et à prendre des mesures en vue de l'agrément et du financement au niveau central.

53. Enfin, la réunification de Mostar s'enlise; un accord n'a été trouvé sur le budget 2006 qu'après l'intervention du Haut Représentant en mai 2006.

#### ***Autres engagements et obligations***

54. Nous demandons instamment aux autorités de Bosnie-Herzégovine d'adopter et/ou de mettre en place, dès que possible, les lois requises au niveau de l'Etat et de chaque Entité pour satisfaire pleinement aux obligations et engagements du Conseil de l'Europe, notamment:

- la loi d'Etat sur l'enseignement primaire et secondaire, en vue de mettre un terme à la ségrégation dans les écoles et de mettre en place l'obligation scolaire de 9 ans;

- les règlements sur un service de diffusion public durable;
- la réforme de la police suivant les trois principes fixés par la Commission de l'Union européenne;
- les lois requises pour une protection efficace des droits de toutes les minorités, en particulier des Roms;
- l'institution d'une cour suprême au niveau de l'Etat en vue de renforcer la réforme de l'appareil judiciaire;

55. Nous rappelons en outre aux autorités de Bosnie-Herzégovine qu'elles doivent ratifier la Charte sociale européenne (révisée), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière, et mener à terme sans délai le contrôle de la conformité de la législation avec les dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

56. Nous rappelons que la coopération avec le TPIY et l'arrestation de MM. Karadžić et Mladić sont des conditions préalables à toute évolution démocratique du pays. L'organisation d'un recensement au plus tard en 2010 et la mise en place d'une commission «vérité et réconciliation» devraient également être au programme du prochain gouvernement.

57. Outre l'échec de la réforme constitutionnelle, deux autres événements alimentent le discours nationaliste: le procès intenté à la Serbie-Monténégro pour agression et de génocide actuellement en cours devant la Cour internationale de Justice de La Haye et l'issue du référendum sur la sécession du Monténégro le 21 mai.

#### **b. Le procès contre Belgrade, pour génocide, à La Haye**

58. Les audiences du procès intenté par la Bosnie-Herzégovine à la Serbie-Monténégro, à la Cour internationale de Justice (CIJ) de La Haye, se sont achevées le 9 mai dernier. Bien que cette action ait été engagée dès 1993 par ce qui était alors la «République de Bosnie-Herzégovine» contre l'ancienne «République fédérale de Yougoslavie» dirigée par M. Slobodan Milosevic, des querelles de procédure, des bouleversements politiques et une controverse au sujet de la compétence de la Cour de La Haye avaient différé l'ouverture officielle de la procédure jusqu'au 27 février dernier.

59. Encouragée par les poursuites et verdicts précédents du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), l'équipe de juristes représentant la Bosnie-Herzégovine s'est dite confiante quant au fait d'avoir établi à la fois qu'un génocide avait été perpétré lors du conflit qui a eu lieu entre 1992 et 1995, et que l'ex-Armée populaire yougoslave, les services de sécurité yougoslaves et le gouvernement de M. Milosevic y avaient participé. De leur côté, les avocats qui défendent l'ancien pouvoir de Belgrade ont continué à affirmer que la suspension de l'appartenance de l'ex-Yougoslavie aux Nations Unies au cours de la période en question ôtait à la Cour internationale de Justice toute compétence pour juger cette affaire.

60. Etant donné qu'il s'agit, dans l'histoire mondiale, du premier procès intenté par un Etat contre un autre Etat pour génocide, ce dossier prend une dimension exceptionnelle. Mais l'affaire a également des implications politiques potentiellement explosives. Les dix-sept magistrats composant le TPIY doivent avant tout établir qu'ils sont compétents pour juger du bien-fondé du dossier. Etant donné l'ambiguïté qui a entouré un certain nombre de cas antérieurs, il est loin d'être certain que ces magistrats procéderont à cette démarche. Mais, s'ils y procèdent effectivement, d'autres précédents indiquent que la Bosnie-Herzégovine risque de gagner son procès avant la fin de l'année 2006. Une telle victoire contribuerait à satisfaire – en particulier au sein du peuple bosniaque – à l'exigence de justice qu'à ce jour, le Tribunal de La Haye est loin d'avoir comblée; en revanche, la victoire de la Bosnie-Herzégovine pourrait également porter atteinte aux relations à venir avec la Serbie et constituer un facteur de complication en ce qui concerne les relations entre les deux entités (et les ethnies) composant la Bosnie-Herzégovine.

61. Etant donné qu'une indemnisation massive serait hors de portée des ressources du gouvernement actuel de Belgrade, une telle situation pourrait faire perdurer les récriminations des deux parties. Parallèlement, des responsables politiques de la Republika Srpska ont surenchéri en

dénonçant de longue date ce procès et en affirmant qu'un jugement en faveur de la Bosnie-Herzégovine signerait en quelque sorte l'arrêt de mort de la Republika Srpska. Certains Bosniaques ne seraient que trop satisfaits de voir cette idée se concrétiser.

**c. Le résultat du référendum qui s'est tenu au Monténégro le 21 mai 2006**

62. Le 21 mai 2006, la population du Monténégro s'est prononcée en faveur de l'indépendance de l'Etat. Le référendum organisé au sujet du futur statut de la République du Monténégro demandait aux électeurs d'opter soit pour l'indépendance, soit pour le maintien de l'Union avec la Serbie. L'électorat monténégrin s'est prononcé à 55,5% en faveur de l'indépendance. La participation électorale a dépassé 86% - ce qui a démontré la détermination politique importante des Monténégrins et la maturité démocratique du pays dans son ensemble.

63. A la suite de ces résultats, l'Assemblée nationale du Monténégro a adopté la «Déclaration d'indépendance» le 3 juin 2006. Le Monténégro est donc, désormais, un nouvel Etat souverain et indépendant, doté d'une personnalité juridique à part entière sur le plan international. Conformément à la Charte constitutionnelle de 2003 de l'Union Serbie-Monténégro, la République de Serbie succède à cette union de deux Etats, y compris sur le plan de l'appartenance à des organisations internationales.

64. Le référendum monténégrin a été presque immédiatement exploité par les dirigeants de la Republika Srpska, qui ont appelé à une sécession du même type. Le Premier ministre de la Republika Srpska a annoncé une visite d'Etat officielle à Banja Luka de son homologue serbe, M. Kostunica; mais cela a provoqué de vives réactions à la fois des autorités de l'Etat de Bosnie-Herzégovine et du Haut Représentant, qui ont rappelé que la Republika Srpska n'était pas un Etat souverain. Nous déplorons le fait que les résultats du référendum qui s'est tenu au Monténégro le 21 mai 2006 soient aujourd'hui exploités de manière grossière et à mauvais escient par certaines forces politiques participant à la campagne électorale en cours: aujourd'hui, le nationalisme, la haine ethnique et la méfiance vis-à-vis d'autrui sont de nouveau au premier plan de certains programmes politiques. Cela est d'autant plus regrettable que la Bosnie-Herzégovine connaît toujours une situation économique très difficile, un taux de chômage élevé, et que cela porte atteinte à la cohésion sociale, aux relations interethniques et au processus de retour durable des personnes déplacées.

65. Nous condamnons tout particulièrement les récentes déclarations des autorités de la Republika Srpska, selon lesquelles, à l'instar des Monténégrins, les Serbes de Bosnie-Herzégovine devraient avoir droit à l'autodétermination; un référendum pouvant conduire à une séparation n'aurait aucun fondement constitutionnel en Republika Srpska, et la collecte – qui a déjà eu lieu – de 50 000 signatures en faveur d'une telle consultation n'a aucun fondement légal.

66. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que la possibilité, pour chacun des deux pays de l'Union Serbie-Monténégro, de tenir un référendum au sujet d'une éventuelle indépendance avait été inscrite dans la Charte constitutionnelle de l'Union, en 2003. Au terme du moratoire de trois ans, le 1<sup>er</sup> mars 2006, le Parlement monténégrin a adopté la Loi sur le Référendum relatif au Statut juridique de l'Etat, et décidé la poursuite de ce processus, qui a conduit à l'indépendance du Monténégro.

67. L'actuelle Constitution de la Republika Srpska, issue des Accords de Dayton, ne prévoit aucune possibilité de référendum, que ce soit en vue d'une éventuelle indépendance de l'une des parties ou sur tout autre sujet. En outre, le Monténégro était déjà une République autonome à l'époque de la Yougoslavie du Maréchal Tito; cela n'a jamais été le cas de la Republika Srpska, qui n'a vu le jour qu'à la suite des Accords de paix de Dayton. Par conséquent, tout débat sur une éventuelle sécession de la Republika Srpska doit immédiatement cesser.

68. Dans un tel climat, il est malheureusement clair, désormais, qu'il est impossible d'envisager une réforme constitutionnelle avant les élections.

**6. PROCHAINES MESURES A PRENDRE**

69. Nous avons la ferme conviction que, pour les trois peuples constitutifs de l'Etat et leurs représentants, la seule solution réaliste par rapport à l'impasse constitutionnelle actuelle est de renoncer définitivement aux conceptions liées au conflit. Le fait d'être disposé à un dialogue ouvert au

sujet de toutes les questions à résoudre reste la condition préalable à toute solution globale et novatrice dans le sens d'une réforme constitutionnelle. Les Serbes doivent accepter l'idée que la Republika Srpska ne conserve pas sa dénomination actuelle<sup>4</sup> et qu'elle renonce à appliquer la philosophie politique de ses fondateurs; de leur côté, les Bosniaques doivent surmonter leur tendance actuelle à se poser en victimes et imaginer des concepts novateurs dans le sens de la décentralisation et de la protection des minorités. Enfin, les Croates, qui sont le peuple constitutif le moins nombreux, ne peuvent pas continuer à revendiquer d'une part l'égalité des droits en tant que peuple à part entière de la Bosnie-Herzégovine, et, de l'autre, des droits spécifiques en tant que minorité.

70. Tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine jouissant également de la citoyenneté d'un Etat voisin doivent comprendre qu'ils ne peuvent pas se contenter de revendiquer des droits, et qu'ils ont également des devoirs vis-à-vis de l'Etat. Les électeurs bosniaques doivent abandonner leur désenchantement vis-à-vis de la chose politique et doivent au contraire s'y engager pleinement.

71. Bien qu'il ne soit probablement pas réaliste d'attendre de la Bosnie-Herzégovine qu'elle passe rapidement d'un système fondé sur la représentation ethnique à un système représentatif des citoyens en général, il serait certainement préférable, à long terme, de rédiger une Constitution totalement nouvelle, plutôt que de tenter d'améliorer celle issue des Accords de Dayton.

72. Dans un premier temps, nous attendons des peuples et des responsables politiques de Bosnie-Herzégovine de débattre de nouveau de la réforme constitutionnelle immédiatement après les élections législatives d'octobre prochain; et, s'ils décident effectivement d'entamer ce processus sur la base des propositions approuvées à ce jour, ils doivent supprimer tout au moins le vote spécifique de chaque entité à la Chambre des Représentants, et définir plus précisément la notion d'«intérêt national vital» et le mécanisme de veto y afférent. A cet égard, nous demandons instamment à la Chambre des Représentants de prendre en considération l'ensemble des recommandations formulées par la Commission de Venise dans le cadre de son Avis provisoire en date du 7 avril 2006 – concernant à la fois les textes des amendements rejetés et les mesures à prendre lors de la prochaine phase de la réforme constitutionnelle.

73. Nous espérons que les dirigeants politiques issus des prochaines élections sauront finalement dépasser les clivages politiques les plus sectaires et donner la priorité aux intérêts des citoyens. On ne pourra plus se contenter de créer de nouvelles strates bureaucratiques au niveau de l'Etat parallèlement aux nombreux mécanismes administratifs existant déjà à des échelons inférieurs; il faudra notamment aborder dans les meilleurs délais le problème de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de ses dix cantons.

74. Dans un deuxième temps, nous demanderons donc aux autorités de Bosnie-Herzégovine d'élaborer et d'adopter une nouvelle Constitution d'ici au mois d'octobre 2010 au plus tard, et ce, avec les objectifs suivants:

- remplacer les mécanismes de représentation ethnique par un système représentatif fondé sur le principe de la citoyenneté, notamment en mettant un terme à la discrimination constitutionnelle à l'égard des «Autres»;
- déterminer des procédures de décision efficaces et rationnelles, ne sacrifiant pas au principe de participation obligatoire de chaque peuple constitutif à toutes les décisions;
- réviser l'organisation territoriale de l'Etat et sa division en entités, cantons et municipalités, et revoir également la répartition des compétences entre l'Etat et les échelons inférieurs, dans un but d'efficacité et de durabilité accrues;
- réexaminer la question de la nécessité de trois langues officielles;
- examiner le moyen d'intégrer le District Brčko.

---

<sup>4</sup> Une affaire actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle porte précisément sur cette question

*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:* Renvoi n° 3246 du 26 juin 2006.

*Projet de résolution* adopté à l'unanimité par la commission le 27 juin 2006.

*Membres de la Commission:* M. György **Frunda** (Président), Mme Hanne Severinsen (1<sup>ère</sup> Vice-Présidente), M. Mikko **Elo** (2<sup>ème</sup> Vice-Président), M. Tigran **Torosyan** (3<sup>ème</sup> Vice-Président), M. Aydin **Abbasov**, M. Pedro **Agramunt**, M. René André, M. Birgir **Ármannsson**, M. Giuseppe Arzilli, M. Jaume **Bartumeu Cassany**, Mme Mertixell Batet, Mme Gülsün Bilgehan, Mme Mimount Bousakla, M. Luc Van den Brande, M. Patrick **Breen**, Mme Beáta Brestensktá, M. Milos Budin, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, Mme Lise **Christoffersen**, M. Boriss **Cilevičs**, M. Georges **Colombier**, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph Debono Grech, M. Juris Dobelis, Mme Josette Durrieu, M. Mátyás Eörsi, M. Per-Kristian Foss, Mme Urszula **Gacek**, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Marcel Glesener, M. Charles Goerens, M. Stef Goris, M. Andreas Gross, M. Alfred Gusenbauer, M. Michael **Hagberg**, Mme Gultakin Hajiyeva, M. Michael **Hancock**, M. Andres Herkel, M. Elmir Jahić, M. Erik Jurgens, M. Evgeni Kirilov, M. Konstantin Kosachev, Mme Darja Lavtižar-Bebler, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Eduard **Lintner**, M. Tony Lloyd, M. Mikhail Margelov, M. Bernard Marquet, M. Frano **Matušić**, M. Miloš Melčák, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Neven Mimica, M. Paschal Mooney, M. João Bosco Mota Amaral, M. Zsolt Németh, M. İbrahim **Özal**, M. Theodoros Pangalos, M. Leo Platvoet, Mme Maria **Postoico**, M. Christos Pourgourides, M. Anatoliy Rakhansky, M. Johannes Randegger, M. Dario Rivolta, M. Armen Rustamyan, Mme Katrin Saks, M. Rudy Salles, M. Kimmo **Sasi**, M. Adrian Severin, M. Samad **Seyidov**, M. Vitaliy Shybko, M. Leonid Slutsky, M. Michael Spindelegger, Mme Elene **Tevdoradze**, M. Egidijus **Vareikis**, M. Miltiadis Varvitsiotis, M. José Vera Jardim, Mme Birutė Vėsaitė, M. Oldřich Vojíř, M. David Wilshire, Mme Renate Wohlwend, M. Emanuelis Zingeris, ZZ....

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

*Secrétariat de la commission:* Mme Ravaud, Mme Chatzivassiliou, Mme Theophilova-Permaul, Mme Odrats.