



Résolution 1513 (2006)¹

Réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine

Assemblée parlementaire

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 aux niveaux 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 3 Présidents, qui exercent leur mandat au niveau de l'Etat par roulement, 2 présidents au niveau des entités, 13 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. Elle rappelle également sa [Résolution 1383 \(2004\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine, 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. L'ouverture de négociations avec l'Union européenne en vue de la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association, juste avant le 10^e anniversaire des Accords de paix de Dayton en novembre 2005, a rendu d'autant plus impérieuse une réponse 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 globale ont déjà été soumises par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (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, 3 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 aurait pour seule compétence de se prononcer sur le veto que peut opposer un des trois peuples constitutifs au nom des intérêts nationaux fondamentaux. La réforme prévoyait

1. Discussion par l'Assemblée le 29 juin 2006 (21^e séance) (voir [Doc. 10982](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: MM. Çavuşoğlu et Sasi). Texte adopté par l'Assemblée le 29 juin 2006 (21^e séance)



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 1er mai, soit cinq mois avant les prochaines élections législatives, prévues pour le 1er 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 des Accords 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 no 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE no 177), 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 aux élections des membres de la présidence et aux élections indirectes des représentants à la Chambre des peuples, 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, selon lesquels, tout comme les Monténégrins, les Serbes de Bosnie-Herzégovine ont droit à l'autodétermination: un référendum sur la sécession en Republika Srpska n'a aucun fondement constitutionnel, et la collecte de signatures – déjà 50 000 – réclamant un référendum n'a aucun fondement légal.

13. Elle 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 également 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 bosniaque.

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 citoyens de Bosnie-Herzégovine qui ont une conscience citoyenne doivent oublier leurs désillusions à l'égard de la vie politique, pour 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 10 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:

20.1. de 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. de 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. de 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. d'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 à 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 (STE no 163), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE no 148) et la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE no 106) attendent toujours d'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 (STE no 5) doit être achevé sans plus tarder.

23. L'Assemblée rappelle enfin que la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie 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.