



Doc. 13300

13 septembre 2013

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine

Rapport¹

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

Corapporteurs: Mme Karin S. WOLDSETH, Norvège, Groupe démocrate européen, et M. Egidijus VAREIKIS, Lituanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission de suivi regrette vivement, suite aux élections de 2010 en Bosnie-Herzégovine, l'important retard pris pour la formation du gouvernement: au niveau de l'Etat, il n'a été formé qu'en février 2012, soit plus de 14 mois après les élections.

La commission est aussi profondément préoccupée par la crise politique persistante qui a fait suite à la scission de la coalition des six partis au niveau de l'Etat, en mai 2012. A ce jour, les nouveaux partenaires de la coalition n'ont toujours pas réussi à remanier le gouvernement au niveau de la Fédération. La Fédération se trouve donc complètement paralysée et hors d'état de fonctionner.

Par ailleurs, elle note avec inquiétude un manque de respect grandissant envers l'Etat de droit. Les hauts responsables de la Republika Srpska ont, à plusieurs reprises, attaqué les principales institutions de l'Etat. Dans la Fédération, il est souvent arrivé que des responsables et partis politiques ignorent ou, dans certains cas, violent directement les obligations inscrites dans les constitutions et les lois. Plus inquiétante encore, la tendance croissante à purement et simplement ne pas mettre en œuvre les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle au niveau de l'Etat.

Selon la commission, pour briser le cycle de blocages et d'affrontements perpétuels, les autorités de Bosnie-Herzégovine et les principaux acteurs de la scène politique doivent assumer leurs responsabilités, mettre un terme à l'obstructionnisme et travailler de manière constructive au niveau des institutions de l'Etat.

Les autorités de Bosnie-Herzégovine sont à nouveau appelées à exécuter l'arrêt rendu en 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sejdić et Finci*. L'Assemblée ne devrait pas tolérer encore une autre élection en violation de l'arrêt *Sejdić et Finci*. Si l'arrêt n'est pas mis en œuvre en temps voulu avant les prochaines élections d'octobre 2014, la commission recommande à l'Assemblée d'imposer des sanctions, conformément aux articles 6 à 9 de son Règlement, à l'encontre de la délégation de Bosnie-Herzégovine.

De plus, en l'absence de réels progrès sur la mise en œuvre de l'arrêt *Sejdić et Finci* et sur les autres engagements et obligations restants avant les élections d'octobre 2014, la commission de suivi recommande à l'Assemblée de demander au Comité des Ministres d'envisager de suspendre la Bosnie-Herzégovine de son droit de représentation, conformément à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe

1. Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par Mme Woldseth et M. Vareikis, corapporteurs	6
1. Introduction	6
2. Les élections de 2010	7
2.1. Election de la présidence tripartite de l'Etat	7
2.2. Election des parlements au niveau de l'Etat et des entités	8
3. L'enlisement de la formation du gouvernement au niveau de l'Etat	10
4. La crise politique persistante dans la Fédération	12
5. La situation à Mostar	13
6. La situation à Srebrenica et dans le district de Brčko	15
7. Réforme constitutionnelle	16
7.1. La mise en œuvre de l'arrêt rendu dans l'affaire Sejdić et Finci	16
7.2. Réforme constitutionnelle dans les entités	17
8. Conclusions	18

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que, depuis l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe en 2002, elle n'a eu de cesse, à maintes reprises, d'exhorter la Bosnie-Herzégovine à entamer une réforme constitutionnelle – pour la première fois en 2004, dans sa [Résolution 1383 \(2004\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine (paragraphe 3).
2. L'Assemblée rappelle notamment sa [Résolution 1701 \(2010\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine, dans laquelle elle appelait les principaux acteurs politiques à engager, avant les élections législatives d'octobre 2010, un dialogue constructif sur des propositions concrètes d'amendements à la Constitution afin d'adopter un ensemble complet de réformes, supprimant notamment l'interdiction constitutionnelle qui s'exerce à l'égard des «autres» – c'est-à-dire les membres des minorités nationales ou les personnes refusant de se voir étiquetées «peuples constituants» (les Bosniaques, les Serbes ou les Croates) – et les empêche de se porter candidats aux élections à la Présidence et à la Chambre des peuples, situation mise en évidence par l'arrêt *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* rendu le 22 décembre 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme.
3. L'Assemblée rappelle aussi sa [Résolution 1725 \(2010\)](#) sur le besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, dans laquelle elle exprimait sa vive inquiétude sur la non-adoption, avant les élections de 2010, des amendements nécessaires à la Constitution et à la loi électorale. Bien que globalement libres et justes, ces élections se sont donc tenues sur la base d'un cadre constitutionnel et juridique contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) et à ses protocoles. La légitimité démocratique des membres de la Présidence et des parlementaires s'en trouve affectée, leur élection reposant sur un système vicié à la base.
4. L'Assemblée évoque également sa [Résolution 1855 \(2012\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine, dans laquelle elle rappelle aux autorités que l'arrêt *Sejdić et Finci* est juridiquement contraignant et doit être mis en œuvre. L'Assemblée a également averti la Bosnie-Herzégovine que, si les amendements nécessaires n'étaient pas adoptés en temps voulu avant les prochaines élections de 2014, la qualité de membre du Conseil de l'Europe du pays serait remise en cause.
5. L'Assemblée réaffirme que l'exécution de l'arrêt *Sejdić et Finci* constitue une première étape dans la réforme constitutionnelle globale nécessaire pour se défaire du carcan institutionnel instauré par la Constitution de Dayton et, ce faisant, pour s'orienter vers une démocratie moderne, euro-compatible et fonctionnelle dans laquelle tous les citoyens, quelle que soit leur origine ethnique, jouissent des mêmes droits et libertés. L'Assemblée estime, en particulier, que les règles de quorum restrictives, le recours excessif au vote par entité (une double majorité qualifiée servant à toutes les prises de décision du parlement) et la définition ambiguë du prétendu «intérêt national vital» – au lieu d'empêcher, par le dialogue et la recherche de compromis, la mise en minorité des groupes ethniques – ont été systématiquement et abusivement utilisés et entravent aujourd'hui tous les processus décisionnels.
6. L'Assemblée regrette vivement que les autorités n'aient déployé aucun effort digne de ce nom pour mettre en place, avant les élections de 2010 ou après, un processus institutionnalisé sérieux destiné à préparer un ensemble complet d'amendements constitutionnels, en concertation avec la société civile et un large éventail d'experts juridiques.
7. A cet égard, l'Assemblée rappelle aux autorités de Bosnie-Herzégovine qu'en ne mettant pas en œuvre l'arrêt *Sejdić et Finci*, le pays non seulement manque à ses obligations et engagements envers le Conseil de l'Europe, mais il empêche l'entrée en vigueur de l'Accord de stabilisation et d'association conclu avec l'Union européenne en 2008, et il s'interdit la possibilité de soumettre sa candidature à l'Union européenne. Les autres pays de la région sont en progression, mais la Bosnie-Herzégovine reste de plus en plus à la traîne.
8. Par conséquent, l'Assemblée regrette vivement que les responsables politiques n'aient pas respecté la feuille de route convenue avec l'Union européenne le 27 juin 2012 dans le cadre du dialogue de haut niveau sur le processus d'adhésion à l'Union européenne, document par lequel ils s'engageaient à déposer des amendements constitutionnels devant le parlement avant le 31 août 2012 et à modifier la Constitution avant novembre 2012.
9. Les institutions démocratiquement élues, telles que l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine ou la Présidence tripartite, ne doivent pas recevoir d'ordre de la part de chefs de partis politiques, mais travailler conformément au mandat de quatre ans qu'elles ont reçu des électeurs. L'Assemblée estime que les

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 6 septembre 2013.

amendements constitutionnels nécessaires ne doivent pas être négociés à huis clos par des dirigeants de partis politiques généralement non élus, mais soumis au parlement et votés. Aussi déplore-t-elle que les trois amendements constitutionnels déposés devant le parlement en août 2012, bien que mutuellement incompatibles, n'aient pas encore été soumis au vote.

10. L'Assemblée rappelle aux autorités de Bosnie-Herzégovine que, selon les normes du Conseil de l'Europe, notamment celles formulées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le système électoral ne doit pas être modifié moins d'un an avant des élections, afin de permettre à l'administration électorale de faire face aux changements adoptés. Par conséquent, il est de toute première importance que les amendements constitutionnels nécessaires à la mise en œuvre de l'arrêt *Sejdić et Finci*, de même que les changements correspondants apportés à la loi électorale, soient adoptés en temps voulu avant les prochaines élections d'octobre 2014 pour la Présidence de Bosnie-Herzégovine, pour le Parlement au niveau de l'Etat, pour les parlements au niveau des entités et, enfin, pour les assemblées cantonales de la Fédération.

11. L'Assemblée ne tolérera plus d'autre élection en violation de l'arrêt *Sejdić et Finci*. Si l'arrêt n'est pas mis en œuvre en temps voulu avant les prochaines élections d'octobre 2014, elle envisagera d'imposer des sanctions, conformément aux articles 6 à 9 de son Règlement, à l'encontre de la délégation de Bosnie-Herzégovine.

12. De plus, en l'absence de réels progrès sur la mise en œuvre de l'arrêt *Sejdić et Finci* et sur les autres engagements et obligations restants avant les élections d'octobre 2014, l'Assemblée demandera au Conseil des Ministres d'envisager de suspendre la Bosnie-Herzégovine de son droit de représentation, conformément à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1).

13. Enfin, l'Assemblée rappelle qu'une réforme constitutionnelle est indispensable pour le fonctionnement de l'Etat, mais qu'elle s'impose également au niveau des entités. C'est pourquoi elle appelle la Republika Srpska à relancer la procédure d'amendements constitutionnels, rejetée en avril 2012 du fait de l'opposition de la faction bosniaque du Conseil des peuples de la Republika Srpska. Il est inacceptable, par exemple, que la Constitution de la Republika Srpska prévoie encore la peine de mort.

14. La Fédération, l'autre entité de la Bosnie-Herzégovine – composée de dix cantons, chacun doté de sa propre Constitution et de son assemblée cantonale élue –, doit, elle aussi, adopter d'urgence des amendements à sa Constitution, notamment en ce qui concerne la suppression des dispositions constitutionnelles relatives au Médiateur dans la Fédération, lequel n'existe plus depuis la mise en place, en 2008, d'une institution de médiation unifiée au niveau de l'Etat.

15. L'Assemblée n'a cessé d'appeler à une réforme profonde de la Fédération car le système actuel, outre le fait qu'il est inefficace, n'est pas viable en temps de crise économique et financière. Par conséquent, l'Assemblée invite les autorités de la Fédération à sérieusement examiner les 185 propositions de réforme constitutionnelle soumises par des experts nationaux, y inclus la fusion de certains cantons et la redéfinition de la répartition des compétences entre niveaux municipal, cantonal et fédéral.

16. Dans sa Résolution 1855 (2012), l'Assemblée regrette vivement, suite aux élections de 2010, l'important retard pris pour constituer les deux chambres de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine: la Chambre des représentants n'a commencé à fonctionner que vers la fin mai 2011, la Chambre des peuples au début de juin 2011. Au niveau de l'Etat, le gouvernement n'a été formé qu'en février 2012, soit plus de 14 mois après les élections.

17. L'Assemblée salue l'adoption, en février 2012, du budget de l'Etat pour 2011 et des lois sur le recensement et sur les aides de l'Etat, conditions requises par l'Accord de partenariat européen avec l'Union européenne. Elle regrette que le recensement ait été à nouveau reporté (à octobre 2013), rappelant que la Bosnie-Herzégovine est le seul pays de la région, hormis «l'ex-République yougoslave de Macédoine», à ne pas avoir organisé de recensement en 2011.

18. L'Assemblée est profondément préoccupée par la crise politique persistante qui a fait suite à la scission de la coalition des six partis au niveau de l'Etat, en mai 2012, après le refus du Parti d'action démocratique (SDP) de voter le budget 2012. Cette crise a une double origine: d'une part, la tentative du Parti social-démocrate (SDP) – soutenu par le Parti pour un meilleur avenir (SBB) et par les deux partis de l'Union démocratique croate (HDZ BiH et HDZ 1990) – d'exclure le SDA et ses alliés des coalitions au pouvoir au niveau de l'Etat, de la Fédération et des cantons et, d'autre part, le refus du SDA de se retirer.

19. L'Assemblée note que le SDP et ses partenaires au sein de la coalition au niveau de l'Etat ont, certes, réussi à révoquer du gouvernement au niveau de l'Etat les trois ministres affiliés au SDA, mais seulement à la fin octobre 2012. En outre, le SDP, le SBB et les deux partis HDZ ont réussi à opérer un remaniement des autorités dans quatre cantons et dans quelques municipalités. Toutefois, à ce jour, ces partis n'ont toujours pas réussi à remanier le gouvernement au niveau de la Fédération, bien que détenant une importante majorité parlementaire, laquelle a voté une motion de censure au gouvernement dans les deux chambres du parlement à la mi-février 2013. La faction bosniaque dominée par le SDA a bloqué la mise en œuvre du vote de défiance en invoquant l'«intérêt national vital» à la Chambre des peuples du parlement. Or, la question de l'intérêt national vital n'a pu être tranchée, les juges manquants n'ayant été nommés à la Cour constitutionnelle de la Fédération et à son panel sur l'intérêt national vital que fin juillet 2013. La Fédération se trouve donc complètement paralysée et hors d'état de fonctionner.

20. Par ailleurs, l'Assemblée note avec inquiétude un manque de respect grandissant envers l'Etat de droit. Les hauts responsables de la Republika Srpska ont, à plusieurs reprises, attaqué les principales institutions de l'Etat telles que la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, la Cour d'Etat et le parquet, le Conseil supérieur des juges et procureurs et la Commission électorale centrale de la Bosnie-Herzégovine. Dans la Fédération, il est souvent arrivé que des responsables et partis politiques ignorent ou, dans certains cas, violent directement les obligations inscrites dans les constitutions et les lois, et ce par opportunisme politique. Plus inquiétante encore est la tendance croissante à purement et simplement ne pas mettre en œuvre les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle au niveau de l'Etat.

21. L'Assemblée, en particulier, condamne la non-exécution de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle, en 2010, sur certaines dispositions précises liées au système électoral de Mostar, ville divisée depuis la fin de la guerre. Etant donné le vide juridique créé par cette non-exécution, les élections locales n'ont pu avoir lieu à Mostar le 7 octobre 2012. Le mandat des membres précédents du conseil municipal a expiré en novembre 2012 et, depuis lors, la ville se retrouve sans budget ni responsables légalement élus. L'Assemblée appelle instamment les acteurs politiques à mettre fin à cette situation, extrêmement pénible pour la population. L'Assemblée déplore également la non-exécution de la décision prise, en juillet 2012, par la Cour constitutionnelle d'abroger la loi de la Republika Srpska sur les biens nationaux, ainsi que l'important retard pris par le parlement au niveau de l'Etat pour adopter des amendements à la loi sur le numéro d'identification à 13 chiffres des citoyens conformément aux décisions prises, en 2011 et au début 2013, par la Cour constitutionnelle. Ainsi, quelque 3 000 enfants nés depuis mars 2013 sont restés privés de soins de santé ou des documents nécessaires pour se rendre à l'étranger.

22. L'Assemblée estime que la situation actuelle empêche l'aboutissement de réformes indispensables dans des secteurs clés tels que les institutions démocratiques, l'Etat de droit et les droits de l'homme, et qu'elle ralentit les progrès du pays sur la voie de l'intégration européenne. L'Assemblée observe que, depuis 2006, la Bosnie-Herzégovine a réalisé très peu de progrès dans la mise en œuvre de certains engagements clés pris envers le Conseil de l'Europe.

23. Pour briser le cycle de blocages et d'affrontements perpétuels, l'Assemblée invite à nouveau les autorités de Bosnie-Herzégovine et les principaux acteurs de la scène politique à assumer leurs responsabilités, à mettre un terme à l'obstructionnisme et à travailler de manière constructive au niveau des institutions d'Etat.

24. L'Assemblée suivra de près la situation en Bosnie-Herzégovine et fera le point sur les progrès réalisés quant à la mise en œuvre de la présente résolution et des précédentes. Si aucun progrès n'est réalisé sur les questions mentionnées dans la présente résolution d'ici à octobre 2014, l'Assemblée prendra les mesures pouvant s'avérer nécessaires, conformément aux paragraphes 11 et 12 de la présente résolution.

B. Exposé des motifs par Mme Woldseth et M. Vareikis, corapporteurs

1. Introduction

1. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, le 24 avril 2002, la Bosnie-Herzégovine a accepté d'honorer les obligations qui incombent à tous les Etats membres en vertu de l'article 3 du Statut de l'Organisation, ainsi qu'un certain nombre d'engagements spécifiques énoncés dans l'[Avis 234 \(2002\)](#) sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe. Afin d'assurer le respect de ces engagements, l'Assemblée parlementaire a décidé, aux termes de la [Résolution 1115 \(1997\)](#), de suivre de près la situation en Bosnie-Herzégovine dès son adhésion.

2. Le premier rapport de suivi, soumis à l'Assemblée le 23 juin 2004, a conduit à l'adoption de la [Résolution 1383 \(2004\)](#) et de la [Recommandation 1664 \(2004\)](#). Après l'échec de la réforme constitutionnelle en avril 2006, l'Assemblée a également décidé, en juin 2006, de tenir un débat selon la procédure d'urgence sur la réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, et elle a adopté la [Résolution 1513 \(2006\)](#). Le deuxième rapport de suivi complet, examiné en septembre 2008, a conduit à l'adoption de la [Résolution 1626 \(2008\)](#).

3. Le 22 décembre 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, reconnaissant l'existence d'une violation du Protocole n° 12 (interdiction générale de la discrimination) de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») et d'une violation de l'article 3 du Protocole no 1 conjointement avec l'article 14 de la Convention (droit à la tenue d'élections libres et interdiction de discrimination en relation avec les autres droits protégés par la Convention). M. Finci (juif) et M. Sejdić (rom) appartiennent tous deux à la catégorie constitutionnelle des «autres» et, à ce titre, ne peuvent se présenter aux élections à la Présidence du pays, ni être élus à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine.

4. Aux termes de la Constitution (annexe 4 des Accords de paix de Dayton), la Présidence tripartite de l'Etat est élue au suffrage direct tous les quatre ans et doit se composer des membres suivants: un Serbe élu sur le territoire de la Republika Srpska, l'une des deux entités, ainsi qu'un Croate et un Bosniaque (musulman) élus sur le territoire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, la seconde entité, composée de dix cantons. Toujours aux termes de la Constitution, la Chambre des peuples doit se composer de cinq Serbes (nommés par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska), et de cinq Croates et cinq Bosniaques nommés par la Chambre des peuples de la Fédération. Selon ce système, quiconque ne se déclare pas membre d'un «peuple constituant» – soit parce qu'appartenant à l'une des 17 minorités officiellement reconnues, soit parce que ne souhaitant pas se déclarer comme tel – est exclu de toute participation à la vie politique du pays.

5. En janvier 2010, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1701 \(2010\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine, appelant instamment les autorités à adopter les amendements constitutionnels et législatifs nécessaires afin, tout au moins, de respecter l'arrêt *Sejdić et Finci* avant les prochaines élections générales, prévues le 3 octobre 2010. L'Assemblée a suggéré également de tenir une conférence multilatérale avec les principaux acteurs locaux et internationaux (notamment les pays représentés au Conseil de mise en œuvre de la paix, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, ainsi que les pays voisins) pour examiner des moyens de surmonter l'impasse institutionnelle et politique en Bosnie-Herzégovine.

6. Ni la Constitution ni la loi électorale n'ont été amendées avant les élections de 2010³. Aussi, dans la [Résolution 1725 \(2010\)](#) sur le besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, l'Assemblée s'est déclarée déçue que les prochaines élections se déroulent selon des modalités contraires à la Convention et à ses protocoles, et elle a appelé les autorités à ne pas perdre de temps avant les élections et à lancer sans attendre un processus institutionnel sérieux afin de préparer un ensemble complet d'amendements constitutionnels à adopter immédiatement après les élections. Là encore, rien n'a été fait car les membres du groupe de travail de travail mixte *Sejdić et Finci* (trois ministres et neuf parlementaires) ne sont pas parvenus à s'entendre sur le mandat et la composition de la commission de réforme constitutionnelle et, en particulier, sur le fait de savoir si cette commission devait être créée par texte de loi ou par décision du parlement. Ainsi, le 26 août 2010, ayant dû constater l'échec du groupe de travail, le Conseil des ministres a accepté la proposition du groupe: ne reprendre le travail qu'après les élections.

3. Pour que les changements soient applicables lors des élections de 2010, il aurait fallu que la Constitution et la loi électorale soient toutes deux amendées avant le 5 mai 2010, date à laquelle la Commission électorale centrale a annoncé que les élections se tiendraient le 3 octobre.

7. En janvier 2012, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1855 \(2012\)](#), dans laquelle elle dit regretter l'échec de la Commission mixte provisoire de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, créée en octobre 2011 (une année entière après les élections) pour préparer des amendements constitutionnels avant le délai fixé au 31 décembre 2011. En outre, l'Assemblée avertit que la Bosnie-Herzégovine pourra voir sa qualité de membre du Conseil de l'Europe remise en cause si les amendements nécessaires n'étaient pas adoptés en temps opportun avant les prochaines élections de 2014.

2. Les élections de 2010

8. Des élections ont eu lieu à tous les niveaux (sauf municipal) le 3 octobre 2010. Au niveau de l'Etat, les électeurs devaient élire les trois membres de la Présidence de l'Etat et les 42 membres de la Chambre des représentants. Les électeurs de la Republika Srpska ont élu le président (et les deux vice-présidents) de l'entité et les 83 membres de son Assemblée nationale. Les électeurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont élu les 98 membres de la Chambre des représentants de l'entité⁴. Enfin, les électeurs de la Fédération ont aussi dû élire les membres des 10 assemblées cantonales.

9. A l'exception du Parti social-démocrate (SDP), se présentant officiellement comme un parti pluriethnique, les autres grands partis demeurent en majorité des partis ethniques. Du côté serbe, les principaux partis sont le SNSD (Alliance des sociaux-démocrates indépendants), le SDS (Parti démocratique serbe) et le PDP (Parti du progrès démocratique). Du côté croate, les principaux partis sont le HDZ (Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine) et le HDZ 1990 (Union démocratique croate 1990)⁵. Du côté bosniaque, les principaux partis sont le SDA (Parti d'action démocratique), le SBiH (Parti de la Bosnie-Herzégovine) et le SBB (Parti pour un avenir meilleur en Bosnie-Herzégovine), de création récente. Le jour du scrutin, la participation a atteint 56,28 %, soit une augmentation de quelque 3 % par rapport à 2006.

2.1. Election de la présidence tripartite de l'Etat

10. Les électeurs inscrits en Republika Srpska, indifféremment de leur origine (Serbes, Croates, Bosniaques ou catégorie des «autres»), pouvaient uniquement voter pour le membre serbe de la Présidence. Le président sortant, Nebojša Radmanović (SNSD), a été réélu par 295 629 voix, soit 48,92 % des suffrages.

11. Les électeurs de la Fédération, là encore indifféremment de leur appartenance ethnique, pouvaient uniquement voter pour le membre croate de la Présidence ou pour le membre bosniaque. Le siège bosniaque a été emporté par Bakir Izetbegović, qui a recueilli 162 831 voix (34,86 % des suffrages). Le président sortant, Haris Silajdžić (SBiH), s'est vu relégué en troisième position, avec tout juste 25,10 % des voix. C'est le membre croate de la Présidence, Zeljko Komšić (SDP), incontestablement l'homme politique le plus populaire de la Fédération⁶, qui a obtenu le meilleur résultat électoral à travers le pays. En effet, il a été réélu pour un second mandat avec un score de 337 065 voix, soit 60,61 % des suffrages. Les candidats des plus importants partis croates, Borjana Kristo (HDZ) et Martin Raguž (HDZ 1990), n'ont recueilli respectivement que 19,74 % et 10,84 % des suffrages.

12. Etant donné la taille relativement modeste de la communauté croate en Bosnie-Herzégovine – environ 760 000 personnes (17 % de la population) au recensement de 1991 avant la guerre et, aujourd'hui, selon le cardinal Puljić, environ 400 000 personnes (sur une population totale d'environ 3 800 000) – il est clair qu'un grand nombre de Bosniaques ont choisi de voter pour M. Komšić plutôt que pour leur candidat bosniaque. De même qu'en 2006, nous voyons là un signe positif indiquant que la vie politique en Bosnie-Herzégovine peut mettre de côté les clivages ethniques.

13. Cependant, les partis croates classiques (HDZ et HDZ 1990) considèrent que M. Komšić n'est pas un Croate «légitime» du fait qu'il a été élu avec des voix musulmanes. Sans remettre en cause son appartenance ethnique proprement dite, ils dénie à M. Komšić le droit de représenter le peuple croate au sein de la Présidence. Pour eux, il existe une différence majeure entre un représentant *du* peuple croate élu par des Croates et un représentant *issu du* peuple croate, élu avec les voix d'autres électeurs que les seuls Croates.

4. Dans la Fédération, l'élection du président (et de deux vice-présidents) se fait au suffrage indirect via la Chambre des représentants de la Fédération.

5. Le HDZ 1990, né d'une scission d'avec le HDZ, a été créé juste avant les élections de 2006. Cette fois, cependant, les deux partis ont décidé d'unir leurs forces.

6. En Republika Srpska, l'homme politique le plus populaire est Milorad Dodik (SNSD). Premier ministre sortant, il a remporté la course présidentielle avec 319 618 voix (50,52 %).

14. Nous maintenons notre entier désaccord avec ce point de vue: il ne repose sur absolument aucun fondement constitutionnel et juridique, et il dénote un total manque de respect envers la volonté du peuple exprimée par la voie démocratique.

2.2. Election des parlements au niveau de l'Etat et des entités

2.2.1. Au niveau de l'Etat

15. La Constitution de la Bosnie-Herzégovine stipule que la Chambre des représentants du pays se compose de 42 délégués, dont 28 élus sur le territoire de la Fédération et 14 sur le territoire de la Republika Srpska. Cette fois, le grand gagnant parmi les partis présentant des candidats aux 28 sièges de la Chambre des représentants élus sur le territoire de la Fédération est le SDP de Zlatko Lagumžija. Ce parti pluriethnique, dans l'opposition depuis 2002, a obtenu 26,07 % des voix et compte à présent huit délégués à la Chambre des représentants. Les principaux partis bosniaques, le SDA de Sulejman Tihić, le SBB de Fahrudin Radončić et le SBiH de Haris Silajdžić, ont obtenu respectivement sept, quatre et deux sièges. Les principaux partis croates, le HDZ et le HDZ 1990, ont obtenu respectivement trois et un sièges. Deux petits partis croates, le HSP (Parti croate des droits) et le NSRzB (Parti populaire pour le progrès par le travail), ont emporté chacun un siège. Un autre siège est allé au DNZ, petit parti à majorité bosniaque.

16. Les sièges des 14 députés élus sur le territoire de la Republika Srpska se répartissent comme suit: huit pour le SNSD de Milorad Dodik, quatre pour le SDS de Mladen Bosić, un pour le PDP de Mladen Ivanić et un pour le DNS (Ligue populaire démocratique). Pour la première fois, les 14 députés de la Republika Srpska sont tous d'appartenance ethnique serbe. Le SNSD et le SDS ont décidé de former une alliance au niveau de l'Etat, mais le SDS demeure dans l'opposition au niveau de l'entité en Republika Srpska.

17. A la suite des élections, le SDP, le SDA et deux petits partis croates (le HSP et le NSRzB) ont formé une coalition reposant sur une plateforme commune de gouvernement. Ensemble, ils occupaient 17 sièges sur 42. Certes, cela ne constituait pas une majorité, mais les «platformistes», comme on les appelle, espéraient pouvoir compter, au moins pour les questions d'importance majeure, sur les quatre voix du SBB et sur les deux voix du SBiH, ces deux partis ayant décidé de rester dans l'opposition.

18. Les députés nouvellement élus se sont réunis en session inaugurale le 30 novembre 2010, mais uniquement pour prêter serment. Du fait des négociations en cours sur la formation du gouvernement, il n'y a eu aucun accord sur la désignation du président et des vice-présidents de la Chambre. Finalement, la Chambre a élu un président (du SDP) et deux vice-présidents (du SNSD et du HDZ 1990) le 20 mai 2011 et s'est mise au travail⁷. En réalité, puisque tous les textes législatifs doivent aussi être adoptés par la Chambre des peuples, laquelle n'a pas été constituée avant le 4 juin 2011, aucun travail législatif n'a pu être réalisé durant les huit mois qui ont suivi les élections.

19. La Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine se compose de 15 délégués dont, aux termes de la Constitution, deux tiers doivent provenir de la Fédération (cinq Croates et cinq Bosniaques) et un tiers de la Republika Srpska (cinq Serbes). Dans la Republika Srpska, c'est l'Assemblée nationale qui désigne ses cinq délégués à la Chambre des peuples – ce qui fut fait dès janvier 2011. Dans le cas de la Fédération, le processus a subi un retard inadmissible du fait que les 10 délégués devaient être nommés par la Chambre des peuples de la Fédération.

20. La Chambre des peuples de la Fédération se compose de 58 délégués (17 Bosniaques, 17 Serbes, 17 Croates et sept «autres»), nommés par les 10 assemblées cantonales. Selon la Constitution de la Fédération (article 10), les assemblées cantonales auraient dû envoyer leurs délégués à la Chambre des peuples de la Fédération au plus tard 20 jours après les élections. Ce délai constitutionnel a été ignoré par plusieurs cantons à majorité croate⁸ jusqu'au 30 mai 2011. La Chambre des peuples au niveau de l'Etat n'a donc été inaugurée que le 4 juin 2011.

2.2.2. Au niveau des entités

21. En Republika Srpska, bien qu'il ait perdu quatre sièges par rapport à 2006, le SNSD de Milorad Dodik demeure le parti le plus important⁹ au sein de l'Assemblée nationale, avec 37 sièges sur 83. Grâce à son alliance avec le Parti socialiste et le DNS, le SNSD dispose d'une majorité confortable de 47 sièges. Dans ces

7. Au total, un an après les élections, seuls 10 textes de loi amendement la législation existante avaient été adoptés.

8. La Commission électorale centrale nous a confirmé qu'il n'existait aucun moyen légal de sanctionner ce retard. Elle n'est pas habilitée à administrer des amendes ou autres sanctions.

conditions, la formation du gouvernement n'a pas posé de difficultés: le gouvernement de la Republika Srpska, composé de 16 ministres, a été approuvé dès le 29 décembre 2010 et le Premier ministre, Aleksandar Džombić, est entré en fonction le 1^{er} février 2011¹⁰, suite à une décision rendue, le 31 janvier, par le panel de la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska sur l'intérêt national vital, confirmant que cette nomination n'était pas contraire à l'intérêt national vital des Bosniaques¹¹.

22. Dans la Fédération, les choses sont loin d'avoir été aussi simples. La Chambre des représentants de la Fédération comprend 98 sièges: 28 pour le SDP, 23 pour le SDA et cinq pour le NSRzB. Les partis de la Plateforme contrôlent donc 56 sièges et disposent d'une nette majorité. Quant aux partis HDZ et HDZ 1990, ils ont obtenu respectivement 12 et cinq sièges¹². Cependant, aux termes de la loi électorale¹³, le gouvernement ne pouvait être formé avant que la composition de la Chambre des peuples de la Fédération ne soit finalisée, c'est-à-dire avant que les 10 assemblées cantonales aient toutes envoyé leurs délégués.

23. Pour conserver un atout important en vue des négociations sur la formation du gouvernement au niveau de l'Etat, trois cantons à majorité HDZ-HDZ 1990 croate n'ont pas envoyé de délégués à la Chambre des peuples de la Fédération. Le 17 mars 2011, les partis de la Plateforme, qui disposaient d'une majorité de 33 délégués cantonaux au sein de la Chambre des peuples (sur 58), ont convoqué une session, prêté serment et élu le président¹⁴ et les vice-présidents de la Fédération, ainsi que le président et les vice-présidents de la Chambre des peuples.

24. La Chambre des peuples a immédiatement procédé à la nomination du gouvernement, ensuite confirmée par la Chambre des représentants. Le gouvernement de la Fédération comprend 16 ministres: Nermin Nikšić (SDP) est Premier ministre, Jerko Ivanković-Lijanović (NSRzB) et Desnica Radivojević (SDA) sont les Vice-Premier ministres. Les deux partis HDZ n'occupent pas de fonction ministérielle.

25. Le 24 mars 2011, ces deux décisions ont été annulées par la Commission électorale centrale¹⁵ et, le 28 mars, le Haut Représentant, Valentin Inzko, les a suspendues jusqu'à nouvel ordre. A ce jour, cette suspension n'est pas levée.

26. Le Haut Représentant a été vivement critiqué pour ingérence dans le processus de formation du gouvernement de la Fédération. Reste qu'une mesure d'urgence s'imposait: le 26 janvier 2011, le Haut Représentant avait dû prendre une décision relative à des fonds budgétaires temporaires pour la période janvier-mars (expirant le 31 mars), financement sans lequel les salaires, retraites et allocations n'auraient pu être versés aux bénéficiaires par les autorités de la Fédération. Le budget 2011 a été adopté par le nouveau gouvernement le 26 mars 2011.

27. Le HDZ et le HDZ 1990, soutenus par le SNSD de Dodik, estiment que la formation de la Chambre des peuples et la formation ultérieure du gouvernement de la Fédération sont inconstitutionnelles, illégales et illégitimes, car ils se considèrent comme étant les seuls représentants légitimes des Croates de Bosnie-Herzégovine. Les deux partis, HDZ et HDZ 1990, se sont sentis marginalisés et exclus. Ils appellent aujourd'hui avec fermeté à créer une troisième entité et ont relancé le Conseil national croate, organe regroupant tous les partis politiques avec un préfixe croate.

9. Le SDS (opposition serbe) a obtenu 18 sièges, le PDP (opposition serbe) sept sièges, le Parti démocratique (opposition serbe) deux sièges, la Ligue populaire démocratique (ou DNS) six sièges, le Parti socialiste quatre sièges, le SDP trois sièges, le SDA deux sièges, le Parti démocratique national deux sièges et le Parti radical serbe un siège. Il y a en outre un député indépendant.

10. Il y a eu remaniement du gouvernement en mars 2013, ce qui a entraîné la démission de six ministres, notamment du Premier ministre. Le nouveau Premier ministre est une femme, ex-conseillère de Milorad Dodik et ex-ministre des Relations économiques.

11. Le groupe bosniaque de la Chambre des peuples de la Republika Srpska avait invoqué un intérêt national vital du fait que, aux termes de la Constitution de la Republika Srpska, aucun des trois peuples constituants ou «autres» ne peut détenir plus de deux postes parmi les six fonctions suprêmes de la Republika Srpska. Le Conseil des peuples de la Republika Srpska (28 membres: huit Serbes, huit Croates, huit Bosniaques et quatre «autres») est élu par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska.

12. Le SBB a obtenu 13 sièges, le SBiH neuf sièges, et l'A-SDA (parti issu d'une scission du SDA), le DNZ et le SNSD ont emporté chacun un siège.

13. Aux termes de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine, les législatures cantonales sont tenues d'élire leurs délégués à la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine dès la première réunion d'une assemblée cantonale après l'élection des assemblées cantonales, et au plus tard un mois après la validation des résultats.

14. Živko Budimir (HSP) a été nommé président de la Fédération de Bosnie-Herzégovine; les deux vice-présidents sont Mirsad Kebo (SDA) et Svetozar Pudarić (SDP).

15. Les décisions de la CEC n'ont pas été contestées devant la Cour d'Etat. Cependant, le HDZ a déposé deux recours auprès de la Cour constitutionnelle de la Fédération en invoquant un «coup d'Etat» inconstitutionnel perpétré par les partis de la Plateforme.

3. L'enlèvement de la formation du gouvernement au niveau de l'Etat

28. Le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine comprend neuf ministres et un président. Selon la Constitution de Bosnie-Herzégovine, le nombre de ministres provenant du territoire de la Fédération ne peut dépasser les deux tiers, et le président peut nommer des vice-ministres n'appartenant pas au même peuple constituant que leurs ministres respectifs. En tout, 19 postes sont donc à partager. Un accord implicite, non écrit, prévoit une rotation de la fonction présidentielle entre les peuples constituants – le président précédent, Nikola Špirić, était serbe, celui d'avant, Adnan Teršić, était bosniaque; c'est donc un président croate qui était attendu pour le mandat 2010-2014.

29. La présidence transmet à la Chambre des représentants, au plus tard 15 jours après sa session inaugurale, une proposition pour la fonction de président du Conseil des ministres. Si la Chambre des représentants confirme cette nomination, le président désigne des ministres et des vice-ministres qui, à leur tour, doivent être confirmés dans leurs fonctions par la Chambre des représentants. Si le candidat proposé n'est pas approuvé par la Chambre des représentants, la présidence dispose de huit jours pour proposer une nouvelle nomination.

30. Etant donné ses résultats électoraux, le SDP revendiqua d'abord la présidence du Conseil des ministres, de préférence au profit du président du parti¹⁶. Les deux partis HDZ et les partis serbes s'opposèrent vigoureusement à cette éventualité, invoquant la règle informelle de rotation mentionnée précédemment. En tant que partis croates les plus importants, les deux HDZ estimèrent que le poste leur revenait de droit. Ils revendiquèrent, en outre, deux autres postes ministériels.

31. En tant que parti pluriethnique, le SDP proposa alors de nommer un Croate non partisan, Slavo Kukić, professeur à Mostar. Le HDZ proposa la candidature de Borjana Kristo, ancienne présidente de la Fédération, tandis que le NSRzB, autre parti de la Plateforme, avançait le nom de Mladen Ivanković-Lijanović. Le 14 juin 2011, la présidence examina ces candidatures et décida de soumettre la nomination de Slavo Kukić à la Chambre des représentants pour confirmation. Cependant, le 29 juin 2011, bien qu'ayant recueilli une majorité de 22 voix, la candidature de M. Kukić ne fut pas confirmée car la majorité requise devait comprendre un tiers de votes favorables de la Republika Srpska, ce qui n'était pas le cas. Aux termes de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, au deuxième tour du scrutin, les votes des 14 délégués de la Republika Srpska ne doivent pas comprendre deux tiers (ou plus) de voix contre la nomination. Le 14 juillet, la nomination de M. Kukić fut donc finalement rejetée car plus des deux tiers des délégués de la Republika Srpska avaient voté contre.

32. En vertu de la loi sur le Conseil des ministres, la présidence disposait de huit jours pour soumettre une nouvelle proposition de nomination à la Chambre des représentants. Elle n'en a rien fait. Elle a préféré adresser aux principaux partis politiques une lettre les invitant à désigner un candidat qui jouirait du soutien d'au moins 22 délégués à la Chambre des représentants.

33. L'on s'attendait généralement à ce que, comme en 2006, les négociations en vue de la formation du gouvernement au niveau de l'Etat durent environ de trois à quatre mois, voire, au maximum, jusqu'à six mois. En fait, l'Etat est resté sans gouvernement pendant plus d'un an après les élections. Extrêmement préoccupés par cette situation et par la paralysie institutionnelle en résultant, nous avons effectué du 20 au 23 septembre 2011 une visite d'information en Bosnie-Herzégovine – où nous avons rencontré, notamment, des dirigeants des principaux partis politiques à Sarajevo et à Mostar – pour essayer de mieux comprendre les raisons de ce blocage persistant.

34. Les dirigeants des six principaux partis (SDP, SDA, HDZ, HDZ 1990, SNSD et SDS) se sont ensuite réunis plusieurs fois mais sans aboutir à un accord: la Republika Srpska revendiquait quatre ministères, dont le ministère des Affaires étrangères¹⁷, les deux partis HDZ insistaient pour obtenir la présidence et deux ministères, et le SDP continuait à briguer, au moins, le ministère des Affaires étrangères. La répartition des postes de vice-ministre a, elle aussi, donné lieu à des disputes: à un moment donné, les partis de la Plateforme ont accepté de confier des postes aux partis HDZ, y compris la présidence, mais en exigeant qu'au moins un vice-ministre croate soit issu de la Plateforme. Cette proposition a été rejetée. Le SDA a proposé de prendre en compte non seulement les 19 postes du Conseil des ministres mais, plus globalement, les 63 à 70 postes dans toutes les institutions de l'Etat et de les répartir en fonction des taux d'appartenance

16. Zlatko Lagumdžija, président du SDP, est bosniaque.

17. Cette exigence est assez surprenante : le ministre des Affaires étrangères précédent étant juif, il appartient à la catégorie des «autres». La Republika Srpska le considère apparemment comme un Bosniaque, parce qu'il a été nommé à ce poste en 2006 par Haris Silajdžić du SBiH. Le ministre des Affaires étrangères durant la période 2002-2006 était serbe (Mladen Ivanić).

ethnique fournis par le recensement de 1991. Cette proposition a également été rejetée parce que le HDZ revendiquait une égalité complète, c'est-à-dire un tiers de tous les postes. A un moment donné, pour faire montre d'une certaine souplesse, la Republika Srpska a accepté que l'un des ministres désignés sur son territoire puisse être un Bosniaque ou un Croate¹⁸.

35. Finalement, le 28 décembre 2011 – plus d'un an après les élections d'octobre 2010 –, les dirigeants des six principaux partis (HDZ 1990, HDZ, SDA, SDP, SDS et SNSD) sont parvenus à un large accord politique couvrant, notamment, la formation du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine. Cet accord comportait également un engagement à adopter un budget pour 2011 et deux lois importantes liées à l'Union européenne: l'une sur les aides de l'Etat, l'autre sur le recensement.

36. Le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a finalement été désigné par la Chambre des représentants du pays le 10 février 2012, avec M. Vjekoslav Bevanda (Croate du parti HDZ) à la présidence. Le 3 février, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine adoptait la loi sur le Recensement de la population, les ménages et les logements en Bosnie-Herzégovine et la loi sur les Aides de l'Etat. Le 9 mars 2012, autre bonne nouvelle: les chefs des six partis politiques formant la coalition au pouvoir, au niveau de l'Etat, signèrent un accord sur les principes à employer pour résoudre les problèmes de propriété et l'utilisation des biens militaires et publics. La mise en œuvre de l'accord sur les biens militaires ouvrirait la voie à la pleine participation de la Bosnie-Herzégovine au Plan d'action pour l'adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

37. Nous nous sommes à nouveau rendus en Bosnie-Herzégovine du 3 au 7 juin 2012. Pour M. Egidijus Vareikis, corapporteur nouvellement nommé, il s'agissait de la première visite dans le pays. Nous avons été heureux d'apprendre que, le 31 mai 2012, juste avant notre mission, la Chambre des représentants avait enfin adopté le budget de l'Etat pour 2012 – au total, 1,3 milliards de KM (environ 650 millions d'euros).

38. En revanche, à notre arrivée à Sarajevo, nous avons appris que le SDA (le plus important parti bosniaque), l'un des principaux partenaires de la coalition formée par le SDP (le parti officiellement pluriethnique) et deux petits partis croates (le HSP et le NSRzB), avait voté contre le budget.

39. Apparemment, ce refus du SDA a été la goutte d'eau qui a fait déborder le vase, étant donné les relations de plus en plus tendues entre ce parti et le SDP depuis la formation du gouvernement d'Etat, en février 2012.

40. M. Zlatko Lagumdžija, chef du SDP et actuel ministre des Affaires étrangères, a demandé la démission des trois ministres d'Etat affiliés au parti SDA qui, respectivement, occupaient le ministère de la Sécurité, celui de la Défense et la fonction de vice-ministre des Finances. Par ailleurs, il a annoncé que l'accord de coalition conclu avec le SDA et les deux petits partis croates était également caduc pour le gouvernement et les dix cantons de la Fédération.

41. Opérant un revirement radical¹⁹, le SDP décida de former une coalition avec les deux principaux partis croates (HDZ et HDZ 1990) et avec le SBB (Parti pour un meilleur avenir), dirigé par Fahrudin Radončić, magnat des médias également propriétaire du quotidien au plus fort tirage, *Dnevni Avaz*. Sur un total de 42 sièges à la Chambre des Représentants au niveau de l'Etat, les deux HDZ réunis et le SBB disposeraient de quatre sièges chacun, et le SDP de huit, soit un total de 16 sièges. La coalition précédente à la Chambre des Représentants en détenait 17, dont les sept sièges du SDA.

42. Apparemment, tant le SDA que les deux petits partis croates ont décidé de lutter bec et ongles contre leur expulsion (voir ci-dessous). Le nouvel accord de coalition n'a pas seulement rencontré l'opposition du SDA; il a également fait des ravages au sein même du SDP. Le 23 juillet 2012, M. Zejlko Komšić, vice-président du SDP, réélu en octobre 2010 au siège croate à la présidence du pays, a annoncé qu'il quittait le SDP. Homme politique le plus populaire du pays, M. Komšić a alors créé son propre parti pluriethnique, le Front démocratique.

43. Le 25 juin 2012, le président du Conseil des ministres demanda officiellement au parlement de confirmer la révocation des trois ministres SDA – ce qui nécessite une majorité simple dans les deux Chambres. Le 5 juillet 2012, la Chambre des Représentants se prononça en faveur de la révocation. Les choses furent plus compliquées à la Chambre des Peuples, au sein de laquelle le SDA détient trois des cinq sièges réservés aux Bosniaques. Lors de sa session du 19 juillet 2012, la faction bosniaque invoque «l'intérêt

18. L'ex-ministre de la Sécurité était bosniaque, de Srebrenica, ville située dans la Republika Srpska.

19. Durant près de 14 mois après les élections d'octobre 2010, le SDP a fait absolument tout son possible pour écarter les deux principaux partis croates (HDZ et HDZ 1990), leur refusant toute fonction ministérielle dans le gouvernement d'Etat et dans celui de la Fédération.

national vital» pour bloquer le vote sur la révocation de ses ministres, ce qui fut rejeté par la Cour constitutionnelle. Les efforts du SDP pour évincer le SDA du Conseil des ministres au niveau de l'Etat aboutirent finalement le 22 octobre 2012, grâce au vote de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine. Les nouveaux ministres prirent leurs fonctions en novembre 2012.

44. Du fait de cette interminable crise politique et des querelles politiques qu'elle a engendrées, les institutions communes au niveau de l'Etat ont connu une productivité déplorable: d'octobre 2010 à juillet 2013, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine n'a adopté que sept nouvelles lois (dont trois liées au budget) et 48 amendements à des lois existantes. Elle a rejeté huit projets de loi soumis par le Conseil des ministres, dont cinq pour lesquelles les députés de la Republika Srpska ont recouru au dispositif du vote par entité.

45. Exemple frappant de la conduite totalement irresponsable des acteurs politiques en Bosnie-Herzégovine: la loi sur le numéro d'identification personnelle à 13 chiffres. La loi en vigueur devait être modifiée du fait que la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine avait décidé, en 2011, qu'il fallait changer les noms d'un certain nombre de municipalités. Cette décision étant restée lettre morte, la Cour constitutionnelle a décidé, en février 2013, d'abroger lesdites clauses. Résultat: aucun numéro d'identification n'a pu être attribué aux 3 000 enfants nés après février 2013, qui se trouvent donc privés de prestations de santé ou de papiers pour se rendre à l'étranger.

46. Le 6 juin 2013, après la mort d'une fillette de trois mois qui n'a pu passer la frontière pour recevoir d'urgence un traitement médical à l'étranger, des manifestants se sont réunis dans le calme devant le parlement, exigeant des députés qu'ils adoptent des amendements à cette loi de toute urgence et, en tout cas, avant le 30 juin. Ils ont empêché les parlementaires de quitter les lieux durant 14 heures. Les députés de la Republika Srpska et plusieurs députés croates, estimant alors ne plus se sentir en sécurité à Sarajevo, ont refusé de se rendre aux sessions parlementaires tant que l'Etat et la police cantonale ne seraient pas tenus responsables et les manifestants poursuivis en justice. Ce boycott s'est poursuivi jusqu'au 9 juillet, jour où toute la session fut consacrée à un débat sur la sécurité des parlementaires.

47. La loi fut finalement adoptée selon la procédure d'urgence le 23 juillet mais, à la Chambre des peuples, la faction bosniaque invoqua l'intérêt national vital; l'adoption se trouva alors bloquée jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine prenne position, sans doute pas avant fin septembre 2013.

4. La crise politique persistante dans la Fédération

48. Au niveau de l'Etat, les partis HDZ et HDZ 1990 ont finalement obtenu les trois postes ministériels qu'ils réclamaient, y compris la présidence du Conseil des Ministres. Mais, au niveau de la Fédération, ils n'en ont pas obtenu un seul: les fonctions ministérielles ont été confiées au SDA ou aux deux petits partis croates (le HSP et le NSRzB), qui appartiennent à la «coalition Plateforme». Le président de la Fédération fait partie, par exemple, du HSP, et l'un des vice-présidents appartient au SDA. Depuis mai 2012, la nouvelle coalition tente en vain d'évincer le SDA tant au niveau fédéral que cantonal²⁰.

49. Le président et le vice-président de la Chambre des représentants de la Fédération peuvent être révoqués par majorité simple. C'est ce qui s'est produit le 26 juin 2012, lors d'une session convoquée par le vice-président, ce qui a été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle de la Fédération le 28 août, après quoi le président révoqué (SDA) et le vice-président (HSP) ont été rétablis dans leurs fonctions. Ils ont finalement été limogés, conformément au règlement, le 6 septembre 2012. De son côté, la Chambre des peuples de la Fédération a réussi à remplacer son président le 3 juillet 2012.

50. Le président de la Fédération peut seulement être révoqué pour violation de son serment ou pour indignité, selon l'article 16.2 de la Constitution, par décision de la Cour constitutionnelle et à la demande des deux chambres avec majorité des deux tiers. Comme la nouvelle coalition ne peut pas réunir cette majorité des deux tiers, jusqu'à présent, le président est resté en fonction. Le 26 avril 2013, accusé d'avoir vendu des grâces présidentielles à des délinquants condamnés, il s'est vu arrêté et placé en détention provisoire par la police d'Etat sur demande du procureur de l'Etat. L'ordre de détention ayant été annulé par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, le président a repris ses fonctions environ un mois plus tard.

51. Le gouvernement de la Fédération doit se composer de huit Bosniaques, cinq Croates et trois Serbes²¹. Le cabinet peut être révoqué soit par le président (avec l'accord du vice-président), soit par motion de censure adoptée par une majorité de chaque chambre législative. Le président révoque les

20. Le remaniement du gouvernement a réussi dans cinq cantons. Mais le canton 10 (Livno) n'a formé son premier gouvernement que le 31 juillet 2012, soit 22 mois après les élections de 2010.

ministres sur proposition du Premier ministre (sauf en cas de démission, comme décrit plus loin). Le SDA détient neuf postes ministériels au sein du gouvernement de la Fédération, alors que le SDP en occupe huit, Premier ministre y compris. Tous les ministres SDA ont refusé de démissionner et le président de la Fédération (parti HSP) a refusé de les révoquer.

52. Le 22 juin 2012, le président de la Fédération acceptait la démission du ministre de l'Aménagement du territoire, passé du SDA au SDP. Le ministre a prétendu ne pas avoir démissionné: le président de la Fédération aurait agi en utilisant une lettre de démission vierge²² que lui, ministre, avait signée à la demande du SDA lors de sa prise de fonction ministérielle. Ce même jour, sept ministres SDP, ainsi que le ministre de l'Aménagement du territoire, votaient le lancement de changements dans le personnel de plusieurs entreprises publiques de la Fédération. Un recours fut alors déposé auprès de la Cour constitutionnelle de la Fédération qui, le 9 octobre 2012, déclara que la décision de démission du ministre restait valable tant que lui-même ne la contestait pas.

53. En novembre 2012, le SDA et les deux petits partis croates (HSP et NSRzB) quittèrent une séance du gouvernement pour protester contre une décision concernant la gestion de la Banque de développement de la Fédération. Le gouvernement ne put alors réunir le quorum nécessaire pour adopter le budget 2013, condition préalable requise pour que le Fonds monétaire international (FMI) débloque des fonds.

54. Puisqu'il se révélait impossible d'écarter les ministres SDA du gouvernement, restait une seule solution: la motion de censure. Ainsi la Chambre des représentants vota une motion de défiance le 12 février 2013, imitée par la Chambre des peuples le 15 février, mais la faction bosniaque de la Chambre des peuples invoquant l'intérêt national vital, la décision ne put être considérée comme étant adoptée ou en vigueur.

55. La Cour constitutionnelle de la Fédération doit se prononcer sur l'invocation de l'intérêt national vital. Cette cour se compose de neuf membres, dont cinq sont nécessaires comme quorum minimum pour prendre des décisions. Depuis quatre ans, le président et les vice-présidents de la Fédération, tant actuels que passés, n'ont proposé aucune nomination pour les quatre juges manquant²³ à la Cour constitutionnelle, nominations à confirmer par la Chambre des peuples de la Fédération. En outre, au sein de la Cour constitutionnelle de la Fédération, le panel sur l'intérêt national vital doit se composer de sept membres – deux de chaque peuple constituant, plus un «autre» – élus par les deux chambres du parlement de la Fédération et ne pouvant se prononcer, pour chaque invocation de l'intérêt national vital, que par une majorité de deux tiers. A l'heure actuelle, la Cour constitutionnelle de la Fédération connaît un arriéré de 18 cas d'intérêt national vital, tous liés à des plaintes déposées par des assemblées législatives.

56. Finalement, un juge a été élu en mars et un autre en juillet 2013. Une autre nomination a été bloquée par la faction bosniaque à la Chambre des peuples. La Cour comptant à présent sept juges sur les neuf requis, il n'y avait pas de raison de différer les nominations au panel sur l'intérêt national vital; ce qu'ont fait les deux chambres parlementaires à la fin juillet 2013.

57. Par conséquent, nous attendons de la Cour constitutionnelle de la Fédération qu'elle traite en priorité l'invocation de l'intérêt national vital au sujet du vote de la motion de censure.

5. La situation à Mostar

58. Mostar est une ville divisée²⁴, dont le statut a été imposé par le Haut Représentant en 2004. Avec Sarajevo et Brčko, c'est la seule ville de Bosnie-Herzégovine où le maire est élu au suffrage indirect.

59. Nous nous sommes rendus à Mostar en juin 2012, quelques mois avant les élections locales prévues le 7 octobre 2012. Nos réunions ont essentiellement porté sur l'exécution de la décision rendue, en novembre 2010, par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, qui avait jugé inconstitutionnelles plusieurs dispositions spécifiques au système électoral de Mostar²⁵. La Cour constitutionnelle avait fixé un délai de six

21. Peut également être nommé ministre un «autre» issu du quota du plus important peuple constituant.

22. Sur ce point, voir aussi l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans le document CDL-AD(2012)021, adopté les 12-13 octobre 2012. L'avis était demandé par le ministre de la Justice de la Fédération.

23. A l'origine, il manquait seulement trois juges, mais depuis l'élection à la Cour européenne des droits de l'homme, en octobre 2012, un quatrième poste est vacant. Un autre juge doit prendre sa retraite en janvier 2014.

24. Le Statut de 2004 était censé permettre une réunification de la ville. Nous avons appris que tel était bien le cas sur les plans administratif et institutionnel, du moins dans une certaine mesure, mais que la plupart des services publics (approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées, électricité, pompiers) restaient divisés entre Mostar Est et Mostar Ouest.

mois à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine pour rectifier les dispositions concernées de la loi électorale. Après expiration du délai, la Cour constitutionnelle a décidé, en février 2012, d'abroger les dispositions qu'elle avait auparavant jugées inconstitutionnelles.

60. Etant donné le vide juridique existant, la Commission électorale centrale a estimé ne pas pouvoir organiser d'élections à Mostar. Nous avons rencontré le maire actuel, le Conseil municipal, le Premier ministre cantonal et le mufti de Mostar. La situation est très tendue: les Bosniaques refusent d'accepter la proposition croate visant à modifier la loi électorale pour faire de la ville une seule circonscription électorale, car les Croates auraient alors la majorité – qui était bosniaque avant la guerre.

61. Les partis croates (HDZ et HDZ 1990) estiment que les décisions de la Cour constitutionnelle peuvent uniquement être appliquées en accordant la même valeur à tous les suffrages. Aucun accord n'est en vue: le groupe de travail mis en place par le Conseil municipal n'est pas parvenu à un consensus; quant au groupe de travail intersectoriel au niveau de l'Etat, dont le mandat s'est achevé le 1^{er} mai 2012, lui non plus n'est pas parvenu à un accord sur les amendements. Le Bureau du Haut Représentant a organisé une centaine de réunions avec les divers partis politiques, en vain.

62. Le mandat des 35 membres du Conseil municipal a expiré le 5 novembre 2012. Sur ce point, la loi électorale est parfaitement claire: le Conseil municipal ne peut absolument pas agir par intérim jusqu'à l'organisation d'élections. La décision des conseillers municipaux – prolonger leur propre mandat ainsi que celui du maire – est donc légalement discutable, pour le moins, de même que les deux décisions du Conseil municipal concernant un financement provisoire durant le premier trimestre 2013, sans participation des membres croates. Le maire par intérim, un Croate, a contesté ces deux décisions devant la Cour constitutionnelle de la Fédération.

63. Sous la forte pression des syndicats, le maire par intérim a ensuite annoncé un budget pour 2013, le 8 avril. Faisant l'objet de poursuites pénales pour abus de pouvoir, il a décidé de cesser tout paiement. C'est seulement une fois les accusations levées qu'est intervenu le premier paiement des salaires de janvier, en mai 2013.

64. Ni la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine ni la Cour constitutionnelle n'ont statué sur la question du mandat des conseillers municipaux de Mostar. Plus de trois ans après, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine n'a toujours pas adopté les amendements nécessaires à la loi électorale; elle n'a pas même répondu à une demande qui lui a été soumise, en décembre 2012, pour une interprétation authentique de la loi électorale.

65. La situation de Mostar est inacceptable et extrêmement pénible pour la population, en particulier les personnes les plus vulnérables. Elle illustre une tendance grandissante à ne pas respecter les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle, qui, en vertu de la Constitution, sont définitifs et contraignants. Nous avons appris que, entre 2005 et 2013, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a rendu compte au parquet de 80 cas où ses arrêts étaient restés lettre morte. Il s'agit là normalement d'une infraction pénale, passible de cinq ans d'emprisonnement. Pourtant, à ce jour personne n'a été poursuivi.

66. La situation de Mostar témoigne de la montée en puissance des luttes de pouvoir à caractère ethnique qui se livrent en Bosnie-Herzégovine à tous les niveaux, ainsi que la totale incapacité des acteurs politiques à endosser leurs responsabilités.

67. Autre événement négatif: la décision prise par le tribunal cantonal de Mostar, le 19 juin 2013, d'annuler un jugement important rendu par le tribunal municipal, le 27 avril 2012, appelant les communes et les écoles de Stolac et de Capljina²⁶ à cesser d'organiser deux écoles sous un même toit et les sommant de proposer aux enfants un programme d'enseignement intégré et commun pour le 1^{er} septembre 2012. Ce jugement a été annulé parce que l'action en justice était intentée à l'initiative d'une organisation non gouvernementale (ONG) et non des parents eux-mêmes. Nous tenons à rappeler à la Bosnie-Herzégovine que la suppression de la ségrégation à l'école fait partie des engagements souscrits au moment de l'adhésion.

25. Mostar est divisé en six secteurs urbains et un secteur central: chaque secteur urbain élit trois conseillers, indépendamment de la taille de la circonscription électorale, tandis que les habitants du secteur dit «central» peuvent uniquement voter pour les 17 conseillers élus dans une circonscription électorale couvrant toute la ville.

26. Cette pratique persiste également dans les municipalités de Mostar, Prozor Rama et Caplina.

6. La situation à Srebrenica et dans le district de Brčko

68. Nous nous sommes rendus, début juin 2013, à Srebrenica et dans le district de Brčko. A Tuzla, nous avons visité la morgue et le laboratoire d'identification par l'ADN de la Commission internationale pour les personnes disparues qui, depuis la guerre, a réussi à identifier environ deux tiers des 30 000 personnes portées disparues en Bosnie-Herzégovine.

69. Nous nous sommes également rendus sur le site du mémorial de Potocari pour rendre hommage aux 8 000 victimes du génocide perpétré sur les lieux et dans des villages voisins, en juillet 1995, ainsi que pour rencontrer des représentants des associations de victimes. A noter que 520 victimes récemment exhumées ont reçu une sépulture le 11 juillet 2012, et 409 autres le 11 juillet 2013²⁷. Aussi condamnons-nous dans les termes les plus vigoureux les déclarations des autorités de la Republika Srpska qui continuent de nier le génocide. Les responsables politiques de la Republika Srpska devraient être obligés à se rendre à la morgue de Tuzla et au mémorial de Potocari tous les ans.

70. Srebrenica, ville comptant parmi les plus grandes municipalités de Bosnie-Herzégovine (546 kilomètres carrés) et aujourd'hui située dans la Republika Srpska, est un lieu souffrant de conditions économiques et sociales difficiles. La guerre a détruit 6 400 maisons, l'infrastructure industrielle a été détruite et laissée à l'abandon et la population d'avant-guerre a chuté, passant de 36 000 à 7 000 habitants. Dans cette municipalité au budget d'environ 2 millions d'euros, les emplois sont absents et la situation économique est désastreuse (de plus, en 2012, la région a été isolée en raison d'importantes chutes de neige, suivies de sécheresse, d'incendies et d'inondations).

71. Les élections locales de 2012 se sont déroulées à Srebrenica sans les modalités spéciales en vigueur depuis la fin de la guerre (renouvelées pour la dernière fois en 2008) selon lesquelles toutes les personnes résidant à Srebrenica en 1991, où qu'elles vivent au moment des élections, pouvaient voter. Cette disposition était très importante pour les Bosniaques, car ils ne pouvaient pas accepter qu'un Serbe devienne maire d'une ville qui avait été le théâtre d'un génocide. Les Serbes sont aujourd'hui majoritaires à Srebrenica, ce qui n'était pas le cas avant la guerre.

72. En mai 2012, une coalition de groupes civils bosniaques a organisé une campagne invitant les anciens habitants de Srebrenica à s'inscrire en tant qu'habitants ou en tant qu'électeurs par correspondance. Cette campagne s'est révélée fructueuse, bien qu'attaquée en justice par les autorités de la Republika Srpska²⁸. Le maire nouvellement élu, un jeune Bosniaque que nous avons rencontré, entend privilégier le développement économique de la municipalité.

73. Comme le notaient déjà nos prédécesseurs dans leur rapport de 2004 à l'Assemblée, le district de Brčko nous a apporté une bouffée d'air frais à l'occasion de notre visite. Certes, les gens ne s'aiment pas nécessairement entre eux, mais ils sont pragmatiques et tournés vers le bien commun. Dans l'école primaire que nous avons visitée, pas de ségrégation et l'enseignement est dispensé dans les deux écritures, latin et cyrillique. L'on pourrait s'interroger... Pourquoi le modèle de Brčko ne peut-il être reproduit partout ailleurs en Bosnie-Herzégovine, notamment dans la Fédération?

74. Peut-être cela est-il dû au rôle important joué par le superviseur de Brčko (toujours un Américain), conformément à la décision d'arbitrage final de 1999, laquelle lui conférait des pouvoirs comparables à ceux du Haut Représentant (imposer des lois ou limoger des élus). En tout état de cause, nous notons avec satisfaction que le Haut Représentant a décidé, le 31 août 2012, de fermer le bureau d'arbitrage final de Brčko, parallèlement à la décision du superviseur de suspendre²⁹ l'exercice de ses fonctions de supervision ce même jour.

27. Pour les familles, accepter d'enterrer les leurs s'avère parfois une décision difficile à prendre : certes, l'identification par l'ADN produit un degré de certitude supérieur à 99 % quant à l'identité, mais enterrer seulement un ou deux os est une épreuve douloureuse.

28. En décembre 2012, la cour d'appel de Bosnie-Herzégovine a rejeté un appel du SNSD qui contestait le résultat des élections.

29. Ce qui signifie qu'il peut les reprendre à tout moment si les circonstances le justifient.

7. Réforme constitutionnelle

7.1. La mise en œuvre de l'arrêt rendu dans l'affaire *Sejdić et Finci*

75. Inutile de le préciser, l'impasse politique actuelle a également eu une incidence sur la réforme constitutionnelle. La Commission mixte provisoire des deux chambres du parlement a finalement été créée début octobre 2011, soit une année entière après les élections sans qu'aucun travail de réforme ne soit réalisé. Elle s'est vue imposer des délais excessivement brefs: le 30 novembre pour proposer des amendements à la Constitution et le 31 décembre pour des amendements à la loi électorale. La commission s'est réunie dix fois, notamment pour auditionner des représentants de la société civile et des minorités, mais le 1^{er} décembre 2011, il a été officiellement annoncé qu'aucun consensus n'avait pu être atteint sur les amendements constitutionnels.

76. Le Groupe de travail provisoire conjoint des deux chambres parlementaires, chargé d'élaborer des amendements en vue de l'exécution de l'affaire *Sejdić et Finci*, ne s'est pas réuni depuis parce qu'il attend un accord politique entre les dirigeants des partis.

77. Si aucun consensus n'a pu être atteint, la raison semblerait en être une profonde divergence et incompatibilité des avis, tant sur la portée que sur le contenu des amendements. La Republika Srpska n'est prête à accepter que des amendements *a minima* et à la seule condition qu'ils soient nécessaires pour respecter l'arrêt. Elle propose de purement et simplement supprimer le préfixe ethnique dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine: un membre de la présidence continuerait d'être élu dans le territoire de la Republika Srpska, tandis que deux seraient élus dans le territoire de la Fédération. Cette proposition est inacceptable pour les partis HDZ de la Fédération.

78. En ce qui concerne l'élection à la Présidence, la Republika Srpska souhaite conserver le système d'élection directe du membre de la Republika Srpska, alors que les partis croates, désireux que leur candidat soit élu, veulent que l'élection des membres FBiH se fasse indirectement via le parlement. Si ce point n'est pas satisfait, ils appellent à la création d'une troisième entité pour que les Croates disposent de leur propre circonscription électorale. Quant aux «autres», aucun accord n'a été trouvé sur la manière de leur garantir le droit à se porter candidats à la présidence. Le SDA semble prêt à accepter la proposition serbe, mais sous réserve qu'il ne soit pas possible d'élire plus de deux candidats issus du même peuple constituant ou des autres.

79. Cependant, il semble qu'un consensus se soit dégagé au sujet de la Chambre des peuples: un certain nombre d'«autres» seraient ajoutés. Comment cela fonctionnerait-il dans la pratique? Rien n'est clair, mais les constitutions des entités envisagent une solution semblable.

80. Le 27 juin 2012, les représentants du pouvoir exécutif et les principaux partis politiques ont assisté au lancement du «Dialogue de haut niveau sur le processus d'adhésion à l'Union européenne» (HLAP), à Bruxelles, à l'invitation du Commissaire européen chargé de l'Élargissement et de la Politique de voisinage, Štefan Füle. Cette nouvelle initiative visait à aider la Bosnie-Herzégovine dans le processus d'adhésion à l'Union européenne, en expliquant les exigences et la méthodologie des négociations d'adhésion et en indiquant concrètement ce qui est attendu de la Bosnie-Herzégovine dans le cadre de ce processus. Cet événement a marqué le début d'une approche beaucoup plus proactive de la part de la délégation de l'Union européenne à Sarajevo, laquelle a organisé un grand nombre de réunions avec des partis politiques, afin de faciliter un consensus sur la mise en œuvre de l'arrêt *Sejdić et Finci*. Cette condition est nécessaire à l'entrée en vigueur de l'Accord de stabilisation et d'association conclu en 2008, déjà ratifié par les 27 États membres de l'Union européenne (d'alors), ainsi qu'à la crédibilité d'une candidature d'adhésion à l'Union européenne.

81. Tous les participants ont approuvé une feuille de route qui, si elle avait été dûment appliquée, aurait pu permettre au pays de soumettre une candidature d'adhésion crédible à l'Union européenne avant la fin 2012.

82. Les autorités et les partis politiques de Bosnie-Herzégovine sont convenus, entre autres, de parvenir à un accord politique sur l'exécution de l'arrêt *Sejdić et Finci* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en 2009, de soumettre au parlement des propositions d'amendements constitutionnels d'ici au 31 août 2012 et de modifier la Constitution d'ici au mois de novembre 2012. Ils ont également accepté de mettre en place un dispositif de coordination, autre demande de l'Union européenne.

83. Les dirigeants de sept partis politiques se sont réunis à Banja Luka, le 13 juillet 2012, pour examiner comment mettre en œuvre la feuille de route; mais, une fois de plus, aucun accord ne s'est fait autour des amendements constitutionnels. Pour essayer de faire croire à l'application de la feuille de route, trois projets d'amendements à la Constitution ont été déposés devant le parlement avant la date limite du 31 août 2012:

un par le SNSD – pour simplement supprimer le préfixe ethnique – un autre par le SDA et un troisième par les principaux partis croates – pour proposer un système très complexe d'élections indirectes à la présidence. A ce jour, aucune de ces propositions n'a été soumise au vote.

84. Une seconde réunion dans le cadre du «Dialogue de haut niveau sur le processus d'adhésion à l'Union européenne» a eu lieu le 27 novembre 2012 pour discuter principalement de problèmes techniques. La troisième réunion programmée pour avril 2013 a été annulée par l'Union européenne, aucun progrès n'ayant été réalisé dans l'affaire *Sejdić et Finci* ou en ce qui concerne le mécanisme de coordination requis. Lors de notre visite à Sarajevo, au début juillet 2013, nous avons appris que l'Union européenne était extrêmement déçue que la mise en œuvre de la feuille de route convenue n'ait pas fait l'objet d'un consensus. Le Commissaire européen chargé de l'Elargissement, M. Füle, aurait déclaré que la porte de l'Union européenne restait ouverte, mais que les autorités de Bosnie-Herzégovine devaient d'abord faire leurs devoirs³⁰.

85. Nous savons pertinemment que, dans un climat politique aussi tendu, marqué par un manque de confiance manifeste et par des appels répétés à la sécession d'une partie du pays, même des hommes politiques animés des meilleures intentions auront du mal à respecter les obligations internationales essentielles du pays. Au demeurant, les options disponibles sont limitées: soit la Bosnie-Herzégovine respecte l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, soit elle finira par devoir quitter le Conseil de l'Europe. Le respect de la Convention européenne des droits de l'homme est la condition première d'appartenance au Conseil de l'Europe, et il serait impensable que les prochaines élections, prévues en 2014, se déroulent sous ce même régime discriminatoire.

86. Pour notre part, nous voyons mal pourquoi la nomination d'un président unique pour tout le pays serait pour les trois principaux groupes ethniques une aberration, alors que certains proposent même d'ajouter un quatrième membre à la présidence afin de supprimer la discrimination à l'égard des «autres». Une présidence tripartite, qui plus est avec rotation tous les huit mois, est une chose jamais vue dans aucun Etat membre de l'Union européenne.

87. Nous pensons que la Constitution de Dayton devra en définitive être entièrement réécrite. Rétrospectivement, il apparaît qu'annexer une constitution à un traité de paix était probablement une erreur. De fait, la «camisole» de Dayton a eu bon dos depuis ces 18 dernières années, à telle enseigne que l'obstruction et l'immobilisme sont devenus la norme plutôt que l'exception.

7.2. Réforme constitutionnelle dans les entités

88. Une réforme constitutionnelle n'est pas seulement nécessaire au niveau de l'Etat; elle s'impose aussi au niveau des entités. Nous sommes vivement préoccupés par l'échec de la Republika Srpska, le 26 avril 2012, à adopter les amendements à sa Constitution. Les travaux préparatoires à ces amendements ont débuté en 2006, la Commission européenne pour la Démocratie par le droit (Commission de Venise) a rendu un avis en 2008 et, enfin, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a voté favorablement en 2009. Mais les 29 amendements ont finalement été rejetés par le Conseil des peuples de la Republika Srpska où, pour être adoptés, ils devaient obtenir la majorité de chaque faction (Serbes, Croates, Bosniaques et Autres). Dans la faction bosniaque, le SDA a voté contre chacun des 29 amendements, y compris celui abolissant la peine de mort. Le président de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska nous a indiqué que, pour l'heure, le Gouvernement de la Republika Srpska n'avait aucune intention de relancer le processus de réforme constitutionnelle.

89. La Constitution de la Fédération date de 1994 et elle a fait l'objet de fréquents amendements par décisions du Haut Représentant. Elle comporte toujours des clauses concernant l'institution du médiateur de l'entité, abolie en 2008 depuis la création d'une institution de médiation unifiée au niveau de l'Etat. Avec ses 10 cantons, chacun doté de son propre parlement, de son propre appareil judiciaire et de sa propre constitution, le système est beaucoup trop lourd et coûteux. C'est pourquoi nous saluons l'initiative, soutenue par les Etats-Unis, consistant à faire des propositions en vue d'une profonde révision de la Constitution de la Fédération. Un groupe d'experts locaux, avec la large participation de la société civile, a dressé une liste de 185 recommandations et les a soumises aux autorités en juin dernier. Nous espérons que ces recommandations offriront une base solide à une réforme constitutionnelle dans la Fédération.

30. La troisième réunion dans le cadre du «Dialogue de haut niveau sur le processus d'adhésion à l'Union européenne» est programmée pour le 1^{er} octobre 2013.

8. Conclusions

90. Nous le savons tous, la Bosnie-Herzégovine est un Etat très complexe, se caractérisant par une forte décentralisation et par la grande faiblesse de ses institutions centrales. Elle comprend deux entités: la Republika Srpska, couvrant 49 % du territoire, et la Fédération de Bosnie-Herzégovine, divisée en dix cantons conformément à l'accord de Washington de 1994. Elle comprend également le district autonome de Brčko, dont le statut est le fruit d'un arbitrage international (décision d'arbitrage final de Brčko, en 1999).

91. Etant donné la complexité de cette structure, régler la moindre question oblige à passer par cinq présidents, 13 premiers ministres, quelque 180 ministres au niveau de l'Etat, des entités et des cantons, et par 14 assemblées ou parlements élus (y compris le district de Brčko, mais à l'exclusion du niveau municipal). Malheureusement, il existe un grave manque de coordination et de coopération, et même de communication, entre les différents niveaux de gouvernement, et les processus décisionnels sont gênés par une pléiade de dispositifs complexes visant à empêcher que l'un ou l'autre des trois «peuples constituants» (Bosniaques, Serbes et Croates) ne soit mis en minorité. Les lois de l'Etat ne s'appliquent pas automatiquement à l'ensemble du pays, dans de multiples domaines, la législation n'est pas harmonisée et varie parfois considérablement et, enfin, l'Etat ne dispose d'aucun mécanisme pour obliger les niveaux infra-étatiques à respecter sa législation ou ses politiques.

92. Nous n'approuvons pas les déclarations affirmant que la Bosnie-Herzégovine est un pays spécial, soumis à un carcan institutionnel imposé par des étrangers, à Dayton, au terme d'un conflit long et sanglant, et qui, de ce fait, mérite un traitement particulier. A notre avis, le cadre issu de Dayton s'est considérablement resserré du fait même des responsables politiques locaux depuis la guerre; par exemple, en abusant de la double majorité qualifiée appelé «vote par entité». Cette majorité s'applique à tous les aspects des procédures parlementaires: définition de l'ordre du jour, approbation des rapports annuels, dépôt des motions et certaines nominations – celle du président du Conseil des ministres, par exemple. Rien n'a été fait, non plus, pour essayer de limiter l'utilisation de l'«intérêt national vital» à certaines questions spécifiques concernant effectivement les intérêts nationaux vitaux des trois principaux groupes ethniques. Les institutions communes au niveau de l'Etat sont constamment contestées, critiquées ou systématiquement affaiblies, en particulier par la Republika Srpska.

93. Bien que la Bosnie-Herzégovine traîne des pieds dans son processus de réformes depuis environ 2006 – malgré quelques signes positifs: par exemple, la signature d'un accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'Union européenne en juin 2008, et une invitation de l'OTAN, en avril 2010, à entamer un plan d'action pour l'adhésion – l'impasse actuelle représente la crise la plus grave traversée par le pays depuis la fin de la guerre, en 1995.

94. La question fondamentale que devra se poser la Bosnie-Herzégovine est de savoir si le pouvoir doit être partagé entre des représentants *des* peuples constituants ou entre des représentants *issus des* peuples constituants, et s'il doit être partagé sur une base proportionnelle ³¹ ou sur la base d'une totale égalité entre les trois peuples constituants. Nous estimons que le concept d'égalité des peuples constituants est employé à mauvais escient et que, aujourd'hui, il est à l'origine d'arrangements non démocratiques pour le partage du pouvoir.

95. Comme l'Assemblée l'a souligné à maintes reprises, apporter une solution exige un climat de confiance, une vision commune de l'avenir du pays et la volonté politique de tous les acteurs politiques locaux. Or, tous ces ingrédients ont fait défaut, à telle enseigne que les gens perçoivent la situation comme «la guerre par d'autres moyens». Cela ne peut continuer ainsi pour encore un autre cycle électoral, en prenant les citoyens en otage.

96. Se borner à s'en tirer tant bien que mal et miser uniquement sur des luttes de pouvoir stériles, tout en comptant sur la patience apparemment illimitée de la communauté internationale, voilà qui ne mènera le pays nulle part. La Republika Srpska doit comprendre qu'elle n'a pas d'avenir en dehors de la Bosnie-Herzégovine. Elle doit mettre fin à ses appels répétés à l'indépendance, arrêter d'affaiblir et d'attaquer les institutions au niveau de l'Etat et, au parlement de l'Etat, cesser de recourir systématiquement au dispositif du vote par entité à seule fin de bloquer toute législation qui lui déplaît. De son côté, le principal parti bosniaque doit arrêter d'invoquer pour un oui pour un non le mécanisme de l'intérêt national vital, tandis que les principaux partis croates doivent comprendre que leurs demandes maximalistes en ce qui concerne une totale égalité, sous couvert d'exécuter l'arrêt *Sejdić et Finci*, risquent de saper dangereusement la démocratie.

31. Dans son article IX.3, la Constitution de Bosnie-Herzégovine prévoit que «Les agents publics nommés pour occuper des fonctions au sein des institutions de la Bosnie-Herzégovine doivent être généralement représentatifs des peuples de la Bosnie-Herzégovine».

97. Par ailleurs, nous souhaitons lancer un avertissement: la crise actuelle risque d'avoir des conséquences graves non seulement pour la Bosnie-Herzégovine elle-même, mais aussi au regard de sa participation, présente ou future, à des organisations internationales telles que l'OTAN ou l'Union européenne.

98. Nous sommes au regret de déclarer que, en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, la Bosnie-Herzégovine ne s'est pas montrée à la hauteur des attentes de l'Organisation et n'a pas suffisamment profité de son adhésion pour tirer des enseignements de l'expérience et des bonnes pratiques des autres Etats membres. Du fait des sempiternels désaccords sur la répartition des postes entre les différents groupes ethniques, y compris au sein d'organisations internationales, la présidence doit encore nommer ou désigner des candidats à certains postes stratégiques du Conseil de l'Europe, tels que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (CPT), la Commission de Venise, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les organes de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 57), etc. La nouvelle délégation de Bosnie-Herzégovine à l'Assemblée, finalement désignée à temps pour la partie de session de l'Assemblée prévue en juin 2011 (presque un an après les élections de 2010), n'a toujours pas élu son président.

99. La totale irresponsabilité des partis qui représentent les trois principaux groupes ethniques mènera le pays à un complet isolement. Déjà durement frappé au plan économique et financier, avec un taux de chômage atteignant aujourd'hui 44 %, le pays ne survit qu'en empruntant des fonds au FMI pour financer ses déficits budgétaires. L'accession de la Croatie à l'Union européenne, le 1^{er} juillet 2013 – la Bosnie-Herzégovine a donc à présent une frontière de 1 000 kilomètres avec l'Union européenne – posera de lourds défis que, jusqu'alors, la Bosnie-Herzégovine n'a pas su relever: c'est en toute dernière minute, le 18 juin 2013, qu'elle a signé un accord frontalier avec la Croatie; de plus, en l'absence de ministère de l'Agriculture au niveau de l'Etat, elle sera dans l'incapacité de satisfaire aux normes et aux règles de l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire; elle ne pourra donc plus exporter ses produits agricoles vers la Croatie.

100. Les trois dernières années ont vu la pire crise politique depuis la guerre. Des institutions sont paralysées, une tendance inquiétante à ne pas respecter l'Etat de droit se généralise et, inutile de le préciser, cette situation a aussi une incidence sur le respect des droits de l'homme. La corruption sévit à tous les niveaux.

101. A notre avis, l'Assemblée ne doit pas continuer de tolérer une autre élection contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, plus de quatre ans après l'arrêt *Sejdić et Finci*. D'autre part, nous estimons qu'il est grand temps que les acteurs politiques se montrent à la hauteur de leurs obligations et de leurs engagements envers le Conseil de l'Europe. Si l'on n'enregistre aucun progrès sérieux en temps voulu avant les élections d'octobre 2014, nous suggérons de ne pas ratifier les pouvoirs d'une délégation qui aura été désignée en violation de la Convention européenne des droits de l'homme, et de demander au Comité des Ministres d'envisager de suspendre la Bosnie-Herzégovine de son droit de représentation, conformément à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), compte tenu de son manquement persistant à honorer ses obligations et ses engagements.