



Strasbourg, le 4 avril 2006

CDL-AD(2006)004
Or. angl.

Avis no. 374/2006

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
SUR DIFFÉRENTES PROPOSITIONS
POUR L'ÉLECTION DE LA PRÉSIDENTE
DE BOSNIE-HERZEGOVINE

Entériné par la Commission
lors de sa 66^{ème} session plénière
(Venise, 17-18 mars 2006)

sur la base des observations de

M. J. HELGESEN (membre, Norvège)
M. G. MALINVERNI (membre, Suisse)
M. J.-C. SCHOLSEM (membre, Belgique)
M. K. TUORI (membre, Finlande)

Introduction

1. Par une lettre du 2 mars 2006, M. Sulejman Tihić, Président de la Présidence collégiale de Bosnie-Herzégovine, a demandé à la Commission de Venise d'émettre un avis sur trois propositions différentes¹ pour l'élection de la Présidence de son pays. Cette demande intervient dans le cadre des négociations sur la réforme constitutionnelle engagées entre les principaux partis politiques de Bosnie-Herzégovine. La question de l'élection de la Présidence reste encore à trancher pour parvenir à un accord sur un train de réformes complet.

2. L'intention déclarée est d'adopter une réforme constitutionnelle d'ensemble suffisamment tôt pour que les prochaines élections d'octobre 2006 se déroulent selon les modalités d'une Constitution révisée, épurée entre autres des dispositions discriminatoires relevées par la Commission dans son Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut-Représentant (CDL-AD(2005)004). Il est donc urgent de sortir de l'impasse concernant l'élection de la Présidence. C'est pourquoi M. Tihić a demandé à la Commission de Venise de livrer son Avis au plus tôt.

3. L'Avis préliminaire, établi sous la responsabilité des rapporteurs, MM. Helgesen (Norvège), Malinverni (Suisse), Scholsem (Belgique) et Tuori (Finlande), a été transmis aux autorités de Bosnie-Herzégovine le 7 mars 2006. Il a été entériné par la Commission lors de sa 66^{ème} session plénière, les 17 et 18 mars 2006.

Observations générales

4. Dans son Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut-Représentant, la Commission conclut que la révision constitutionnelle est indispensable car les dispositions actuelles ne sont ni efficaces, ni rationnelles et sont dépourvues de contenu démocratique. Tout en reconnaissant que la révision constitutionnelle se fera nécessairement en plusieurs étapes, elle souligne les points qu'il convient de traiter de toute urgence, notamment les dispositions relatives à la composition et à l'élection de la Présidence.

5. C'est pourquoi la Commission salue le fait qu'un processus de réforme constitutionnelle ait été engagé aussi rapidement après son Avis et que des propositions visant à instaurer de nouvelles modalités d'élection de la Présidence soient à présent avancées.

6. S'agissant de la Présidence, l'Avis de la Commission concluait comme suit :

«40. La meilleure solution serait donc de concentrer le pouvoir exécutif au niveau du Conseil des ministres en tant qu'organe collégial dans lequel tous les peuples constituants sont représentés. Dans ce cas, un Président unique chef de l'État devrait être acceptable. Eu égard au caractère pluriethnique du pays, une élection indirecte du Président par l'Assemblée parlementaire à une majorité garantissant que le Président jouit de la confiance générale parmi tous les peuples semblerait préférable à une élection directe. On pourrait ajouter une règle relative au roulement, selon laquelle un Président nouvellement élu ne peut pas appartenir au même peuple constituant que son prédécesseur. »

¹ Voir Annexe, pages 7 et 8.

7. Aucune des trois propositions soumises à la Commission n'envisage un Président unique. Elles restent attachées au maintien d'une Présidence collégiale composée de trois membres. Selon la Commission, aucune de ces trois propositions n'est de ce fait pleinement satisfaisante. Cela n'exclut pas, toutefois, qu'une nouvelle règle régissant l'élection d'une Présidence collégiale puisse marquer un pas en avant.

Observations sur la proposition I

8. La Proposition I maintient les règles actuelles régissant l'élection et la composition de la Présidence, selon lesquelles un membre bosniaque et un membre croate sont élus directement par le territoire de la Fédération, et un membre serbe est élu directement par le territoire de la Republika Srpska. Dans son Avis, la Commission a évoqué l'inquiétude que suscitent ces règles quant à leur compatibilité avec le Protocole N°12 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où elles déniaient formellement aux « Autres » ainsi qu'aux Bosniaques et Croates de la Republika Srpska et aux Serbes de la Fédération, la possibilité d'être élus à la Présidence. Le maintien de cette règle en l'état ne peut donc être envisagé et il convient de rejeter la Proposition I.

Observations sur la proposition II

9. La Proposition II, qui n'est pas rédigée sous la forme d'un texte à inclure dans la Constitution mais en tant que résumé d'un éventuel contenu constitutionnel, maintient le système selon lequel deux membres de la Présidence sont directement élus par la Fédération et un par la Republika Srpska, sans toutefois faire état de critère ethnique pour les candidats. La discrimination *de jure* dénoncée dans l'Avis de la Commission de Venise serait ainsi levée et l'adoption de cette proposition pourrait constituer un pas en avant. Celle-ci inclut également un système de roulement du Président de la Présidence tous les 16 mois. Dans la logique d'une Présidence collégiale, cette mesure semble rationnelle.

10. Par contre, la proposition manque de clarté quant à la composition pluriethnique de la Présidence. La Présidence collégiale a été introduite, et serait apparemment maintenue, afin de garantir qu'aucun organe étatique unique ne soit dominé par un représentant d'un seul peuple constituant. Selon la proposition actuelle, il serait par exemple possible que deux membres bosniaques soient élus à la Présidence par la Fédération. Sur le plan juridique, il suffirait pour remédier à cet inconvénient de prévoir, dans le cadre de la proposition, une mesure disposant que pas plus d'un seul membre de la Présidence ne peut appartenir à un peuple constituant donné ou au groupe des « Autres ». La Commission croit comprendre que l'inclusion d'une telle disposition dans la Constitution est prévue en cas d'adoption de cette proposition.

11. Se poserait néanmoins le problème de devoir éventuellement exclure de la Présidence des candidats ayant pourtant obtenu un maximum de voix. Dans la Fédération, il est fort possible que deux Bosniaques arrivent en tête des suffrages. Dans ce cas de figure, un candidat ayant obtenu un nombre supérieur de voix devra être écarté de la Présidence au profit d'un candidat ayant recueilli un nombre moins élevé de voix. Ces questions devraient être clairement réglementées dans le cadre de la Constitution et ne pas relever de la loi ordinaire.

12. Autre inconvénient : les Bosniaques et les Croates de la Republika Srpska ainsi que les Serbes de la Fédération n'auraient toujours *de facto* aucune possibilité réaliste d'élire un candidat de leur choix.

13. Par ailleurs, l'élection du Chef de l'Etat continuerait d'avoir lieu au niveau de l'Entité alors qu'il serait préférable de la transférer au niveau étatique dans le cadre de l'approche globale visant au renforcement de l'Etat.

14. Entre autres questions de moindre importance, la proposition permettrait aux membres de la Présidence d'occuper une fonction de direction au sein d'un parti politique. Cette possibilité semble incompatible avec l'objectif global de la réforme constitutionnelle qui est de faire de la Présidence, non plus un organe exécutif mais la plus haute fonction nationale (collégiale).

15. En résumé, dans la situation constitutionnelle actuelle, la Proposition II marque une nette amélioration. Toutefois, elle présente des inconvénients, notamment le risque de voir élire un candidat qui n'aurait pas recueilli le nombre le plus élevé de voix. Par ailleurs, la proposition ne tend pas vers l'objectif global de la réforme constitutionnelle qui est de transférer des pouvoirs au Conseil des ministres et de renforcer l'Etat.

Proposition III

16. La Proposition III s'écarte plus nettement de la situation constitutionnelle actuelle dans la mesure où elle introduit une procédure complexe de suffrage indirect pour la Présidence. Comme nous l'indiquons précédemment, la Commission plaide en faveur de l'élection indirecte d'un Président unique doté de pouvoirs limités. Même dans le cas d'une Présidence collégiale, la Commission maintient sa préférence pour des élections indirectes.

17. Sa position s'appuie avant tout sur le fait que l'un des principaux objectifs de la révision constitutionnelle serait de restreindre les pouvoirs de la Présidence et de concentrer le pouvoir exécutif au niveau du Conseil des ministres. Ce changement serait plus difficile à entreprendre si la Présidence bénéficie de la légitimité d'un suffrage universel direct.

18. Par ailleurs, il est plus facile dans le cadre d'élections indirectes d'élaborer des mécanismes garantissant la composition pluriethnique souhaitée de la Présidence. Elles ouvrent davantage la voie à une coopération interethnique et aux compromis tandis que des élections directes sur la base de critères *de facto* ethniques incitent à voter pour le candidat considéré comme le meilleur défenseur du peuple constituant respectif et non pour celui le mieux à même de défendre les intérêts du pays tout entier.

19. Enfin, la proposition confie l'élection au Parlement de l'Etat. Il est en effet souhaitable et conforme à la volonté de renforcer l'Etat que les élections du Chef de l'Etat se tiennent à cet échelon.

20. Dans la perspective de l'approche globale, la Proposition III semble préférable. Elle présente néanmoins certains défauts.

21. Pour commencer, la proposition paraît compliquée compte tenu des trop nombreuses étapes et des possibilités de conduire à une impasse. Les nominations peuvent être suggérées par des membres de la Chambre des Représentants ou de la Chambre des Peuples, la sélection des candidats est faite par les trois « caucus » distincts de la Chambre des Peuples, la liste devant par la suite être approuvée à la fois par les trois « caucus » au sein de la Chambre des Peuples et par la Chambre des Représentants.

22. Dans les limites de la proposition, il semblerait préférable d'opter pour une procédure simplifiée qui mettrait davantage l'accent sur la Chambre des Représentants en tant qu'organe investi d'une légitimité démocratique directe conférée par le peuple dans son ensemble. La possibilité de nommer les candidats devrait être réservée aux membres de la Chambre des Représentants. La sélection parmi ces candidats pourrait intervenir dans les trois « caucus » distincts de la Chambre des Peuples afin de garantir le respect des intérêts des trois peuples constituants. Par ailleurs, la liste des candidats devrait être entérinée par la majorité de la Chambre des Représentants afin d'assurer que les trois membres bénéficient d'une légitimité en tant que représentants du peuple de Bosnie-Herzégovine dans son ensemble.

23. De surcroît, il conviendrait de clarifier la répartition des responsabilités entre le Président et les Vice-présidents. La Proposition III actuelle laisse implicitement le soin aux trois « caucus » de prendre cette importante décision dans la mesure où une liste désignant le Président et les Vice-présidents doit être soumise à la Chambre des Représentants sans pour autant définir les modalités de ce choix. Cette solution est à priori la moins indiquée et susceptible d'engendrer un blocage. Le système de roulement envisagé dans la Proposition II semble une solution plus réalisable.

24. D'autres aspects de la Proposition III vont à l'encontre de la position de la Commission de Venise. Dans son Avis susmentionné, la Commission plaidait en faveur de la suppression de la Chambre des Peuples. Lui confier un rôle prépondérant dans la sélection de la Présidence ne peut par conséquent être considéré comme une mesure positive. Le rôle attribué aux « caucus » rend très improbable l'élection de candidats n'appartenant pas à un peuple constituant. Cet état de fait n'est toutefois pas lié à cette proposition, il reflète la situation politique. La Proposition III garantit au moins la participation au vote des représentants des « Autres » à la Chambre des Représentants et gomme le désavantage subi par les Serbes de la Fédération et les Bosniaques et Croates de la Republika Srpska. En effet, leurs représentants au Parlement d'Etat seront désormais en mesure d'élire les candidats de leur choix.

25. Même dans le cadre d'une Présidence collégiale, il serait possible d'imaginer de meilleures solutions pour instaurer des élections indirectes. A titre d'exemple, au sein de la Chambre des Représentants, des listes de trois candidats n'appartenant pas au même peuple constituant ou au groupe des « Autres » pourraient être dressées, le vote intervenant entre ces listes. Il s'agirait néanmoins d'une proposition distincte et non d'un amendement apporté à la Proposition III.

26. En résumé, la Proposition III marque une nette amélioration par rapport à la situation actuelle. A condition de l'aménager tel que suggéré aux paragraphes 22 et 23, elle serait une solution satisfaisante (même si elle n'est pas idéale) pour la première phase de la révision constitutionnelle.

Conclusions

27. En conclusion, la Commission se félicite que les partis politiques de Bosnie-Herzégovine aient eu le courage de s'attaquer à une réforme complète de la Constitution avant les prochaines élections d'octobre 2006. Elle reconnaît que, pour l'instant, son adoption n'aurait qu'un caractère provisoire et marquerait une étape vers la réforme d'ensemble dont le pays a de toute évidence besoin.

28. S'agissant des trois propositions soumises à la Commission, l'adoption de la première constituerait un échec de la révision constitutionnelle en matière d'élection et de composition de la Présidence et est par conséquent à écarter. Par contre, les Propositions II et III méritent, sous réserve de quelques compléments et amendements, d'être considérées au stade actuel comme des étapes importantes, mais en aucun cas comme des solutions idéales.

29. Entre la Proposition II et la Proposition III, la Commission – non sans hésitations - donnerait sa préférence à la Proposition III, sous réserve des aménagements suggérés ci-avant. Un suffrage indirect conforme à l'objectif de la réforme constitutionnelle, qui est de limiter les pouvoirs de la Présidence, permettrait de garantir plus aisément une composition équilibrée de la Présidence et répondrait ainsi mieux à la raison d'être de cette institution inhabituelle. La proposition transfère également l'élection au niveau de l'Etat, conformément à l'objectif d'ensemble de renforcer l'Etat de Bosnie-Herzégovine. Néanmoins, il convient de ne pas perdre de vue le but ultime de la réforme constitutionnelle dans ce domaine : avoir à l'avenir un Président unique élu d'une manière garantissant qu'il jouit de la confiance générale de tous les peuples et pas seulement de celui dont il est issu.

A N N E X E

Proposition I

Formulation actuelle de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, telle qu'elle figure dans l'Accord-cadre général :

La Présidence de Bosnie-Herzégovine se compose de trois membres : un Bosniaque et un Croate, chacun élu directement par le territoire de la Fédération, et un Serbe élu directement par le territoire de la Republika Srpska.

1. Election et mandat

- a. Les membres de la Présidence sont élus directement dans chaque Entité (chaque électeur votant en vue de pourvoir un siège à la Présidence) conformément aux dispositions d'une loi électorale adoptée par l'Assemblée parlementaire. Toutefois, la première élection se déroule conformément aux dispositions de l'annexe 3 de l'Accord-cadre général. Tout siège vacant à la Présidence est pourvu par l'Entité concernée conformément à une loi que l'Assemblée parlementaire devra adopter.
- b. Les membres de la Présidence élus lors des premières élections restent en fonction pour un mandat de deux ans ; le mandat des membres élus ensuite est de quatre ans. Les membres sont rééligibles une fois pour se succéder à eux-mêmes et sont ensuite inéligibles pendant quatre ans.

Proposition II

Election et mandat :

- a. Les membres de la Présidence sont élus directement dans chaque Entité (chaque électeur votant en vue de pourvoir un siège à la Présidence), conformément à la législation électorale promulguée par l'Assemblée parlementaire. Deux membres de la Présidence sont élus par la Fédération de BH et un par la Republika Srpska.
- b. Les membres de la Présidence sont élus pour une durée de quatre ans et leur mandat peut être renouvelé une fois.
- c. L'exercice de la Présidence, par rotation ou autre système, est défini par l'Assemblée parlementaire de BH (disposition constitutionnelle existante).
- d. Avant leur entrée en fonction, les membres de la Présidence prononcent un serment solennel conformément à la loi.
- e. Le système de rotation de la Présidence tous les seize mois sera maintenu. Des dispositions énonçant les compétences individuelles du Président de la Présidence collégiale seront introduites, telles que convenues lors des négociations menées jusqu'alors sur les changements constitutionnels. La disposition établie selon laquelle les membres élus à la Présidence de BH ne peuvent pas occuper une fonction de direction dans un parti politique sera supprimée de l'accord.

La question relative à la rotation de la Présidence de BH sera abordée lors de la deuxième phase des négociations.

Proposition III**Présidence :**

1. La Bosnie-Herzégovine est dotée d'un Président et deux Vice-présidents.
2. Le Président travaille en collaboration avec le Conseil des ministres et l'Assemblée parlementaire afin de garantir le fonctionnement régulier et efficace de l'Etat.
3. Conformément à la Loi sur les conflits d'intérêts, durant leur mandat, le Président et les Vice-présidents ne peuvent occuper un poste dans un parti politique ou exercer une fonction à laquelle ils auraient été élus ou nommés.
4. Election des membres de la Présidence
 - a. Les candidats à la Présidence peuvent être nommés par 20% des députés de la Chambre des Peuples ou par 10% des députés de la Chambre des Représentants. Les candidats sont des membres directement élus de l'Assemblée parlementaire. Les membres ne peuvent soutenir la nomination que d'une seule candidature.
 - b. S'appuyant sur les candidatures désignées, les « caucus » des peuples constituants au sein de la Chambre des Peuples choisissent chacun un candidat, constituant ainsi une liste de trois candidats. Cette liste doit obtenir la majorité des voix de chaque « caucus » des peuples constituants pour être confirmée.
 - c. La liste des trois candidats proposés pour remplir les fonctions de Président et de Vice-présidents de BH doit être transmise à la Chambre des Représentants pour approbation.