



Strasbourg, le 10 juillet 2006

CDL-AD(2006)019

Avis 375/2006

or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

A V I S
SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS
A LA CONSTITUTION DE BOSNIE-HERZEGOVINE

Envoyé aux autorités de la Bosnie-Herzégovine
en tant qu'avis préliminaire
le 7 avril 2006 et
entériné par la Commission
lors de sa 67e session plénière
(Venise, le 10 juin 2006)

sur la base des observations de

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

INTRODUCTION

1. Par lettre datée du 21 mars 2006, M. Sulejman Tihić, Président de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine, a demandé à la Commission de Venise d'émettre un avis sur l'accord concernant les modalités de la première phase de la réforme constitutionnelle que les chefs des partis politiques de Bosnie-Herzégovine ont conclu le 18 mars 2006. La réforme constitutionnelle devant être adoptée d'urgence pour être prise en compte lors des élections législatives prévues pour octobre 2006, il a dit souhaiter recevoir l'avis de la Commission de Venise "sous peu".

2. Le texte de l'accord sur la première phase de la réforme constitutionnelle est très complet. Il contient une révision de cinq parties principales de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine concernant respectivement :

- les droits de l'homme et les libertés fondamentales;
- les responsabilités et les relations entre les institutions de Bosnie-Herzégovine et celles des Entités;
- le Parlement;
- la Présidence;
- le Conseil des Ministres.

3. Après avoir été présenté à la Commission de Venise, le texte de l'accord politique a été reformulé sous forme d'amendements à la Constitution. Le 24 mars 2006, la Présidence a décidé de soumettre le nouveau texte au parlement, à l'exception de l'amendement à l'article II de la Constitution, relatif aux droits de l'homme, qu'elle estimait ne pas être au point. Conformément aux vœux de la Présidence, le présent Avis examine le projet d'amendements tel qu'il a été soumis au Parlement ainsi que le texte relatif aux droits de l'homme, dont la version définitive n'a pas encore été établie.

4. Vu l'urgence de la question et conformément à la décision que la Commission avait prise à sa 66^e session plénière les 17 et 18 mars 2006, le présent Avis préliminaire a été rédigé sous la responsabilité des rapporteurs MM. Helgesen (Norvège), Jowell (Royaume-Uni), Malinverni (Suisse), Scholsem (Belgique) et Tuori (Finlande) et transmis aux autorités de la Bosnie-Herzégovine le 7 avril 2006.

5. Rappelons que la Commission de Venise a déjà émis, en mars 2006, un Avis sur un aspect de la réforme, à savoir l'élection de la Présidence (voir document CDL-AD(2006)004).

LE PROCESSUS DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE EN BOSNIE-HERZÉGOVINE

6. L'actuelle Constitution de la Bosnie-Herzégovine a été adoptée en tant qu'annexe IV de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, également appelé Accord de Dayton (1995). Elle avait pour principale finalité non pas de créer un État opérationnel, mais de mettre fin au conflit qui ensanglantait le pays.

7. En mars 2005, à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission a adopté son Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie- Herzégovine et les pouvoirs du Haut Représentant (CDL-AD(2005)004). Dans cet avis, la Commission aboutit à la conclusion que la réforme constitutionnelle est indispensable et qu'elle devra être appliquée en plusieurs étapes, avec comme objectif ultime une Constitution entièrement nouvelle reposant sur un processus démocratique en Bosnie-Herzégovine (ci-après désignée BiH). En ce qui concerne la première étape de la réforme constitutionnelle, la Commission note ce qui suit :

“102. Dans une première phase de la révision constitutionnelle, il est impératif d’opérer un transfert de responsabilités des Entités à la B-H en modifiant la Constitution de la B-H. C’est une étape indispensable pour pouvoir avancer sur la voie de l’intégration européenne de la B-H. Cette étape sera difficile car, comme dans le cas des autres modifications constitutionnelles en B-H, elle devra reposer sur le consensus des représentants des trois peuples constituants. La révision constitutionnelle ne peut pas être imposée. La première phase devrait consister à rationaliser les procédures décisionnelles au sein de la B-H, notamment en ce qui concerne le veto au nom d’intérêts vitaux, et à réformer les dispositions régissant la composition et l’élection de la Présidence et de la Chambre des peuples qui semblent incompatibles avec la CEDH soit maintenant, soit à compter de l’entrée en vigueur du Protocole n° 12, qui interviendra le 1er avril 2005. En ce qui concerne la réforme du veto au nom d’intérêts vitaux au niveau de l’État, le mieux serait de la mener à bien parallèlement à la conduite de réformes analogues dans les deux Entités.”

En outre, la Commission réaffirme le caractère urgent de la réforme de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. L'accord relatif à la réforme constitutionnelle sur lequel porte le présent Avis ne se rapporte qu'à la Constitution de l'État.

8. L'Avis de la Commission de Venise a suscité beaucoup d'intérêt en Bosnie-Herzégovine. Avec le concours d'un ancien principal Haut Représentant adjoint, Donald Hays, actuellement en poste au US Institute for Peace, un groupe d'experts nommés par les principaux partis politiques a commencé à se réunir pour examiner la réforme constitutionnelle, en prenant comme point de départ l'Avis de la Commission de Venise. Les accords réalisés au niveau des experts ont été examinés par les chefs des principaux partis politiques et, le 18 mars 2006, ces derniers ont approuvé l'accord relatif à la première phase de la réforme constitutionnelle. L'ambassade des États-Unis à Sarajevo a favorisé la conclusion de cet accord, qui a également tenu compte d'un Avis émis par la Commission de Venise sur trois propositions différentes concernant l'élection de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2006)004).

AMENDEMENT I À L'ARTICLE III DE LA CONSTITUTION SUR LES RESPONSABILITÉS¹ ET RELATIONS ENTRE LES INSTITUTIONS DE BIH ET CELLES DES ENTITÉS

Observations générales

9. Dans son Avis de 2005, la Commission de Venise a vu dans le transfert de responsabilités des Entités à l'État un élément principal nécessaire pour la première phase de la réforme constitutionnelle. Les pouvoirs très limités accordés à l'État par le texte constitutionnel en vigueur ne sont en rien comparables à ceux qu'exercent les autres États fédéraux et sont insuffisants pour que la Bosnie-Herzégovine puisse participer au processus de renforcement de l'intégration européenne.

10. Il y a donc lieu de se féliciter que cet amendement ait pour finalité principale le transfert de responsabilités à l'État. Les principaux éléments de la réforme sont les suivants :

- Des ajouts et des modifications à la liste des responsabilités de la BiH;
- L'adoption d'une nouvelle liste de responsabilités partagées entre l'État et les Entités;
- Une disposition générale conférant à l'État la responsabilité de prendre toutes les mesures requises aux fins de l'intégration européenne.

Observations article par article

11. La finalité des amendements mérite un appui sans réserve, mais la formulation de plusieurs d'entre eux appelle quelques observations critiques.

Art. III.1 - Liste des responsabilités

12. Quatre nouveaux éléments figurent sur cette liste :

a) Le paragraphe a), qui charge l'État d'assurer la défense et la sécurité, est positif. Cette responsabilité a déjà été transférée à l'État dans le cadre de la réforme de la défense. La défense et la sécurité relèvent à juste titre de l'État et il serait anormal d'en confier la responsabilité aux Entités. Cet amendement reflète donc la situation actuelle et rapproche la Bosnie-Herzégovine de la pratique habituelle des États. On pourrait préciser le sens de l'amendement en ajoutant le mot "extérieure" après le mot "sécurité".

b) L'actuel paragraphe g) "*Application du droit pénal au niveau international et entre les Entités (y compris les relations avec Interpol)*" devient le paragraphe h) libellé d'une façon différente : "**Application des règles d'application du droit pénal au niveau international et entre les Entités (y compris les relations avec Interpol)**". Ce nouveau libellé, beaucoup plus restrictif, semble incompatible avec l'objectif général de la réforme constitutionnelle qui est d'étendre les pouvoirs de l'État. Il semble confisquer à l'État le pouvoir de réglementer pour ne lui laisser que celui d'appliquer. Cela va à l'encontre de la pratique habituelle des États fédéraux, où les entités appliquent généralement la loi de

¹ L'Accord de Dayton emploie le mot "responsabilités" et la traduction fournie pour les amendements parle de "compétences".

l'État et non l'inverse. De surcroît, cela risque de saper les fondements constitutionnels de la législation nationale en vigueur dans le domaine pénal et de celle qui régit l'Agence d'investigation et de protection de l'État. La Commission engage donc les autorités concernées à revoir cette nouvelle formulation.

c) Le nouveau paragraphe i) confère à l'État la responsabilité de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine et du Bureau du Procureur de la Bosnie-Herzégovine. Ces institutions d'État acquièrent de la sorte un fondement constitutionnel qui semble effectivement indispensable. Toutefois, le libellé ne définit aucunement les responsabilités de ces institutions et n'a pas vraiment sa place dans une liste de responsabilités : il devrait plutôt figurer dans un article définissant les institutions d'État. Il serait plus indiqué, à cet égard, d'insérer un nouvel article VI.a immédiatement après les dispositions régissant la Cour constitutionnelle. Il faudrait aussi préciser le rapport entre ce paragraphe et le paragraphe 2. c) plus loin, qui confère à l'État une compétence partagée en ce qui concerne l'"appareil judiciaire".

d) Enfin, le projet de paragraphe m) conférant à l'État les "*autres compétences régies par la loi*" est difficile à accepter. Il semble permettre à l'État d'assumer en vertu d'une loi ordinaire la responsabilité de n'importe quelle question sans modification de la Constitution. Cela est inacceptable dans un État fédéral et incompatible avec l'art. III.3. a) conférant les pouvoirs résiduels aux Entités. Il se peut que l'on ait voulu désigner ainsi les questions transférées conformément à l'art. III.5 et les responsabilités découlant d'autres dispositions constitutionnelles. Dans ce cas, on pourrait remplacer le paragraphe par le texte suivant : "*toute autre question relevant de la responsabilité des institutions de Bosnie-Herzégovine aux termes de la présente Constitution*". Faute de quoi, il faudra supprimer ce paragraphe.

Art. III.2 – Liste des compétences partagées

13. Cette liste serait insérée pour la première fois dans la Constitution. Son titre devrait se lire clairement comme suit : "*Les compétences ci-après sont partagées entre les institutions de Bosnie-Herzégovine et celles des Entités.*"

14. Le principe selon lequel certains domaines ne devraient pas être entièrement réservés soit à l'État, soit aux Entités, mais divisés entre les deux niveaux semble raisonnable et justifié. Pour l'instant, ce principe ne se retrouve absolument pas dans le texte de la Constitution, encore que, par exemple, la responsabilité des questions électorales soit bel et bien répartie entre les deux niveaux. Il y a donc lieu de se féliciter de cet ajout sur le plan des principes. Toutefois, il s'impose dans ce cas de définir les critères de répartition des responsabilités. Il existe plusieurs possibilités. L'État pourrait, par exemple, se charger de légiférer et les Entités d'appliquer la loi. On pourrait aussi limiter le rôle de l'État à la définition des principes généraux d'une législation-cadre. On pourrait enfin envisager un partage, l'État étant par exemple responsable du recouvrement de certains impôts et les Entités d'autres impôts. Dans l'état actuel des choses, on ne voit pas bien quel impact cette liste pourrait avoir.

15. Par ailleurs, il conviendrait d'ajouter une clause de suprématie pour préciser que le droit de l'État prime le droit contradictoire des Entités. Par ailleurs, l'institution de

compétences partagées nécessitera l'élaboration de mécanismes de consultation entre l'État et les Entités.

16. Enfin, le paragraphe h) est inapproprié pour les mêmes raisons que le paragraphe 1. m) ci-dessus et doit être supprimé.

Art. III.3 – Responsabilités des Entités

17. Le seul amendement à l'art. III.2 devenant l'article III.3 dispose que les relations spéciales que les Entités entretiennent parallèlement avec les États limitrophes doivent être conformes aux normes européennes. Cela semble approprié, bien que cela ne soit sans doute que de peu d'importance. Il convient de noter que les Entités conservent la compétence résiduelle.

Art. III.6 – Responsabilités supplémentaires

18. Le nouvel art. III.6. b) précise que les transferts de responsabilités des Entités à l'État ne peuvent être annulés sans le consentement de l'État et des Entités. On ne peut que se féliciter de cette précision.

19. Le nouvel article III.6. c) revêt une importance cruciale. Il confère à l'État la responsabilité de négocier avec l'Union européenne et d'adopter et d'appliquer toutes les mesures nécessaires pour que l'État puisse s'acquitter de ses engagements envers l'Union européenne. Le texte est rédigé en termes généraux et semble ne rien laisser au hasard. Il permettrait au pays de participer pleinement à l'intégration européenne et, ce faisant, remédierait à un défaut rédhibitoire de l'actuelle Constitution. Certes, cette disposition ne permet pas de se faire une idée complète des responsabilités de l'État et de celles des Entités et ce manque de précision pourrait soulever des difficultés d'application. Cela étant, dans les circonstances politiques actuelles de la BiH, cet inconvénient ne semble pas être un gros sacrifice eu égard à l'important progrès que cette disposition rend possible.

Récapitulation sur les compétences

20. La Commission n'ignore pas que le processus de réforme constitutionnelle en cours doit être mené à bien dans des délais restreints. La répartition des responsabilités entre l'État et les Entités demeure une question sensible en BiH et il semble donc peu probable que toutes les ambiguïtés du texte proposé puissent être levées rapidement. L'Assemblée parlementaire pourrait donc adopter le projet d'amendement sous réserve des modifications à apporter aux listes de responsabilités proposées plus haut [art. III.1. h) et m) et art. III.2.h)], et reprendre l'examen de la question de la répartition des compétences d'une façon plus systématique après les élections. L'amendement proposé entraîne une amélioration globale de la répartition des responsabilités entre l'État et les Entités et correspond à un besoin urgent. Toutefois, il semble être le fruit d'une approche décousue plutôt que d'une réflexion systématique sur les besoins du pays. Ainsi, par exemple, plusieurs questions que les États fédéraux abordent habituellement à l'échelon central sont absentes des listes de responsabilités de l'État, telles que le droit civil, le droit pénal, le droit du travail ou le droit maritime.

21. Cette absence d'approche d'ensemble est acceptable dans un premier temps, mais elle ne fournit pas de solution à long terme. L'État comme les Entités ont intérêt à disposer d'un catalogue stable de compétences, qui autorise une planification et des politiques à long terme. La Commission recommande donc d'engager, dans le cadre de la deuxième phase de la réforme constitutionnelle après les élections, une réflexion systématique sur une répartition cohérente et stable des compétences entre les deux échelons de l'administration.

AMENDEMENT II À L'ARTICLE IV DE LA CONSTITUTION SUR L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

Observations générales

22. La finalité principale de l'amendement est de passer d'un bicamérisme à deux chambres égales à un nouveau système dans lequel la Chambre des peuples (ci-après désignée CdP) n'aurait que des pouvoirs limités, l'accent étant mis sur le veto en cas de menace pour « l'intérêt vital » national. La nouvelle économie de l'article, qui donne systématiquement la priorité à la Chambre des représentants (ci-après désignée CdR), traduit cet objectif. La réforme serait un pas dans la direction recommandée par la Commission de Venise, consistant à supprimer la CdP et à rationaliser la prise de décisions au sein des institutions de l'État.

Art. IV.2. sur la composition et l'élection de l'Assemblée parlementaire

23. Le paragraphe b) ferait passer le nombre des membres de la CdR de 42 à 87. De fait, le nombre antérieur était très faible pour le parlement national d'un État de la taille de la BiH. Il semblerait que l'accroissement des responsabilités de l'État justifie l'augmentation du nombre des membres de cette Chambre. On notera également que l'amendement réserve trois sièges aux Autres.

24. Le paragraphe d) ferait passer le nombre des membres de la CdP de 15 à 21. La raison de cette augmentation est moins évidente dans le cas de cette Chambre dans la mesure où ses pouvoirs sont nettement diminués. Néanmoins, il s'agit d'une question qui relève entièrement du pouvoir d'appréciation des autorités nationales. Si elles estiment que cette augmentation est nécessaire pour que la Chambre représente comme il convient l'éventail politique, cette mesure peut se justifier.

25. Le fait que la qualité de membre de cette Chambre demeure limitée, en vertu du paragraphe d), aux personnes appartenant à l'un des trois peuples constitutifs pose davantage de problèmes. Dans son Avis, la Commission de Venise a noté que la composition précédente de cette Chambre selon le même principe semblait incompatible avec l'art. 14 de la CEDH considéré en parallèle avec l'article 3 du Premier Protocole à la CEDH.

26. À la suite de la réforme, toutefois, la CdP ne serait plus une chambre législative à part entière, mais un organe chargé essentiellement des questions relatives au veto en cas de menace pour un intérêt vital national. On peut donc se demander si l'article 3 du Premier Protocole et, partant, l'article 14 de la CEDH continueraient de s'appliquer. Le

problème de la compatibilité de cette disposition avec le Protocole n° 12 à la CEDH n'en subsiste pas moins. En l'absence de toute jurisprudence relative à ce Protocole, on ne peut l'interpréter qu'avec prudence. Le paragraphe 18 du Rapport explicatif du Protocole énonce notamment ce qui suit :

“18. La notion de discrimination a été interprétée de manière constante par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans sa jurisprudence relative à l'article 14 de la Convention. Cette jurisprudence a, en particulier, fait ressortir clairement que toutes les distinctions ou différences de traitement n'équivalaient pas à une discrimination. Ainsi que la Cour l'a énoncé, par exemple dans l'arrêt concernant l'affaire Abdulaziz, Cabales et Balkandali c/Royaume-Uni, «une distinction est discriminatoire si elle ‘manque de justification objective et raisonnable’, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un ‘but légitime’ ou s'il n'y a pas de ‘rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé’» (arrêt du 28 mai 1985, Série A, n° 94, paragraphe 72).”

27. En l'occurrence, on pourrait considérer que le but légitime tient au rôle essentiel de cette chambre en tant qu'organe où s'exerce le veto en cas de menace pour un intérêt vital national. La Constitution de la BiH réserve le droit d'exercice de ce veto aux trois peuples constitutifs sans le conférer aux autres nationalités. Dans cette optique, la représentation des autres nationalités dans cette Chambre ne semblerait pas être une obligation. Les autres responsabilités de cette Chambre, à savoir la participation à l'élection de la Présidence et l'approbation des amendements à la Constitution – que l'on peut critiquer – n'ont pas d'effets différents. Elles montrent que la CdP fonctionne en tant que dispositif correcteur en veillant à ce que l'application du principe démocratique trouvant son expression dans la composition de la CdR ne remette pas en cause l'équilibre existant entre les trois peuples constitutifs. Étant donné que le besoin d'un tel dispositif continue de se faire sentir en BiH, il semble possible de considérer ce besoin comme un but légitime justifiant un traitement inégal des autres nationalités du point de vue de la représentation à la CdP.

Article IV.3 sur le mandat et l'éligibilité des membres

28. Selon le paragraphe c), les membres de l'Assemblée parlementaire ne peuvent pas exercer d'autres mandats électifs ou fonctions publiques électives en application de la Loi sur les conflits d'intérêts. Ce texte semble constitutionnaliser la Loi sur les conflits d'intérêts. Mieux vaudrait soit faire réglementer les incompatibilités directement par la Constitution, soit stipuler que la portée de l'incompatibilité doit être réglementée par une loi.

Article IV.5 sur le président et les vice-présidents des Chambres de l'Assemblée parlementaire

29. La Commission de Venise croit comprendre que la deuxième phrase du paragraphe a) et le paragraphe f) ne peuvent en aucun cas être interprétés comme interdisant l'élection à l'une de ces fonctions d'une personne appartenant au groupe des Autres. Ce serait une discrimination inadmissible. Elle interprète ces dispositions et d'autres dispositions analogues apparaissant dans la suite du texte comme interdisant uniquement l'élection de deux personnes appartenant au même peuple constitutif à deux de ces

fonctions, conformément au but légitime d'éviter qu'un peuple constitutif n'occupe une position dominante.

30. En ce qui concerne le paragraphe f), il faudra mettre en place un dispositif pour régler les cas dans lesquels deux ou plusieurs personnes appartenant au même peuple constitutif sont élus à ces fonctions. Les élections à la fonction de Premier Ministre sont les dernières en date à avoir lieu et les membres de tous les groupes devraient pouvoir présenter leur candidature à l'exercice de cette fonction, dont le titulaire occupe une position de premier plan dans l'État. Le texte pourrait prévoir que le président d'une Chambre doit démissionner si une personne appartenant au même groupe est élue Premier Ministre et qu'aucune personne appartenant au même groupe que le président de la CdR ne peut poser sa candidature aux fonctions de président de la CdP.

Article IV.6 sur les sessions des Chambres de l'Assemblée parlementaire et la session de l'Assemblée parlementaire

31. En vertu des nouveaux arrangements constitutionnels, il semble probable que le besoin d'une session extraordinaire se fera sentir plus souvent pour la CdR que pour la CdP. Il semblerait donc préférable que le paragraphe c) prévoie la tenue de sessions extraordinaires de chaque Chambre et non de l'Assemblée parlementaire entière.

Article IV. 7 sur les compétences de la Chambre des représentants

32. La liste des responsabilités de la CdR semble complète et appropriée. Toutefois, la double référence aux obligations internationales aux paragraphes b).iii. et b).iv. semble superflue.

Article IV.8 sur les compétences de la Chambre des peuples

33. Le paragraphe b) conférerait à la CdP la (co)responsabilité de l'adoption des amendements constitutionnels. Étant donné que ces amendements figurent également dans la liste des questions pouvant faire l'objet d'un veto en cas de menace pour « l'intérêt vital » national, la CdP remplirait une double fonction à cet égard. On pourrait donc envisager de supprimer cette responsabilité.

Article IV.9 sur la procédure législative

34. Au paragraphe a), on ne voit pas bien comment un membre de la CdP pourrait déposer un projet de loi devant la CdR. Cela devrait être la prérogative du CoM et des membres de la CdR.

35. Pour éviter toute contradiction avec l'art. X, la disposition relative à la procédure de vote figurant dans le paragraphe d) devrait être assortie de la mention "*Sauf disposition contraire de la présente Constitution...*". Cette disposition, ainsi que les paragraphes b) et c), dépassent la question de la procédure législative et devraient être insérés dans la section 4.

36. Le paragraphe e) prévoyant l'exercice d'un veto par les deux tiers des membres de la CdR d'une Entité a été repris du texte constitutionnel en vigueur. Son maintien ne devrait

donc pas être une raison de s'opposer à la réforme constitutionnelle. De plus, d'un point de vue international, ce veto fondé sur la nécessité d'un appui minimal sur l'ensemble du territoire soulève moins de problèmes que le veto en cas de menace pour un intérêt vital national. S'agissant de la formulation proposée pour ce dernier veto, ce veto des Entités semble dans une large mesure inutile car, de toute manière, il paraît très probable que dans un tel cas un veto pour violation d'un intérêt vital national s'exercerait dans le cadre de la CdP. La suppression de ce veto pourrait donc être envisagée. S'il s'avérait politiquement impossible de le supprimer, il serait logique de le réserver à des cas où les intérêts spécifiques d'une Entité sont concernés. En particulier, ce veto pourrait être limité au domaine des responsabilités partagées entre l'État et les Entités. Pour les raisons indiquées plus haut, cette disposition ne semble toutefois pas revêtir une grande importance pratique.

37. Le paragraphe f) prévoit que les décisions de la CdP sont prises à la majorité simple, le paragraphe 10. e) plus loin requiert une majorité des délégués et l'article V.2. e) un "vote à la majorité" du groupe.

38. On notera que les paragraphes h) et i) confèrent à un groupe de la CdP et non à la Chambre en tant que telle le pouvoir de modifier les lois. Voir aussi l'observation concernant l'art. IV.10. e) plus loin.

Article IV.10 sur le veto en cas de menace pour « l'intérêt vital » national

39. Le nouveau paragraphe a) semble élever le veto en cas de menace pour « l'intérêt vital » national à la hauteur d'un droit de l'homme naturel et inaliénable, ce qui est totalement contraire à l'objectif de réduction du champ d'application de ce veto, lequel devrait être considéré comme un dispositif institutionnel exceptionnel justifié par le fait que les trois peuples constitutifs n'ont toujours pas confiance les uns dans les autres, non comme un droit naturel. Cette disposition devrait être abandonnée.

40. Le paragraphe c) manque de contenu normatif et n'ajoute rien au paragraphe b). Il pourrait être supprimé car superflu.

41. Dans son Avis de mars 2005, la Commission de Venise a recommandé de définir le champ d'application du droit de veto en cas de menace pour "l'intérêt vital" national de façon claire et bien précise afin d'éviter un blocage excessif du processus décisionnel. Par ailleurs, elle a jugé trop générale la définition de « l'intérêt vital » national dans les Constitutions des Entités. À présent, le paragraphe d) adopte une définition de « l'intérêt vital » national fondée sur la définition qu'en donnent actuellement les Constitutions des Entités. Certains des éléments de cette liste semblent difficiles à interpréter. De la même façon que dans les Constitutions des Entités, la raison d'être de la définition de « l'intérêt vital » sous la forme d'une liste de sujets considérés comme relevant de cette notion est battue en brèche par une disposition générale du paragraphe xii., qui confère à la majorité des deux tiers de n'importe quel groupe le droit d'ériger n'importe quoi en « intérêt vital » national. Si, politiquement, il n'est pas possible de supprimer le paragraphe xii, qui permet de se prévaloir de façon arbitraire de « l'intérêt vital » national, il pourrait être préférable de ne pas définir du tout « l'intérêt vital » national en laissant le soin à la Cour constitutionnelle.

42. La procédure dont il est question au paragraphe e) semble n'accorder aucun rôle à la CdP en tant que telle et ne prévoir aucun débat en son sein, mais uniquement au sein des groupes. La CdP a donc une existence des plus réduites en tant que chambre. On ne voit pas bien à quoi se rapporte la référence à un "*article précédent*" dans e).i.

AMENDEMENT III MODIFIANT L'ARTICLE V DE LA CONSTITUTION SUR LA PRÉSIDENTE

Observations générales sur les amendements III et IV

43. Ces amendements ont pour principal objectif de renforcer les pouvoirs du Conseil des Ministres et d'accroître son efficacité, et de diminuer le rôle de la Présidence, ce qui va tout à fait dans le sens de l'Avis de la Commission de Venise. Celle-ci aurait préféré, de surcroît, avoir un Président unique au lieu d'une Présidence collective, mais cela semble politiquement impossible en l'état actuel des choses. Quoi qu'il en soit, l'amendement III fait un premier pas dans cette direction.

Observations article par article

Article V. Première section

44. Tout en maintenant en place la Présidence collective, cette disposition est constructive en ce qu'elle distingue un Président et deux Vice-Présidents. On notera que les sections suivantes confèrent des pouvoirs beaucoup plus étendus au Président qu'à la Présidence. Il serait donc plus logique d'ouvrir cette section de la façon suivante : "*La BiH a un Président et deux Vice-Présidents composant ensemble la Présidence. Le Président de la BiH est en même temps Président de la Présidence de la BiH*". En ce qui concerne la dernière phrase de cette section, la Commission de Venise croit comprendre qu'elle n'écarte pas l'éventualité de l'élection d'un membre des Autres à la Présidence (voir paragraphe 29 ci-dessus). Il en va de même pour l'article V.2. d) plus loin.

Article V.1

45. L'obligation d'oeuvrer en coopération avec les autres institutions devrait être celle non seulement du Président, mais du Président et de la Présidence.

Article V.2 sur l'élection et le mandat

46. À sa dernière session, la Commission de Venise a adopté un Avis sur trois propositions différentes pour l'élection de la Présidence (CDL-AD(2006)004). Il est inutile de rouvrir ce débat ici. Toutefois, l'absence de dispositif permettant de sortir de l'impasse créée en cas de refus de la CdR de confirmer la proposition de la CdP est un sujet de préoccupation.

Article V.4 sur les obligations et les pouvoirs du Président

47. Il y a lieu de se féliciter de la priorité accordée aux pouvoirs du Président (par opposition à la Présidence).

48. Au paragraphe a).iii., le libellé ci-après serait plus conforme à la responsabilité du Conseil des Ministres en matière de conduite de la politique étrangère : “**sur proposition du Conseil des Ministres, nomme et révoque les ambassadeurs et envoyés, conformément à la loi de l’État.**”

49. La formulation du paragraphe a).ix. semble prêter à confusion et devrait être harmonisée avec l’art.V.4.2. a). Le paragraphe xi. semble soulever des problèmes car il permettrait à l’Assemblée parlementaire de conférer de nouvelles responsabilités au Président.

50. Il conviendrait de revoir le libellé du paragraphe b).i. La “réglementation” de la défense n’est pas une notion très précise et semblerait de surcroît avoir un caractère normatif qui ne convient pas pour la Présidence. Mieux vaudrait, par exemple, reprendre la formulation de la Loi sur la défense : “*Exerçant le commandement suprême et la conduite des forces armées conformément à la loi et remplissant les autres fonctions dans le domaine de la défense prévues par la loi*”.

51. Le libellé du paragraphe b).ii semble contredire l’art. VI.1.a) sur la sélection des juges de la Cour constitutionnelle, qu’il n’est pas prévu de modifier. Il ne peut être concilié avec cette disposition que si cette prérogative demeure de pure forme et si la Présidence nomme nécessairement les personnes choisies de façon conforme à l’art. VI.1.a). Avec cette précision, cette compétence semble être la bienvenue en associant l’État à une procédure de nomination à d’importantes fonctions officielles réservée jusqu’à présent aux Entités et à une organisation internationale. Si, toutefois, il était également question de modifier l’art. VI à cet égard, il n’est pas certain que le choix des juges constitutionnels doive être laissé à la seule Présidence.

52. Dans la section c), il y aurait lieu d’harmoniser la terminologie par rapport à la loi/législation.

53. La règle du paragraphe c).iii. selon laquelle l’Assemblée parlementaire en tant qu’organe collégial à deux Chambres devrait fournir une réponse écrite semble lourde. Il serait plus judicieux de retenir la procédure suivante :

- Le Président renvoie le texte assorti de son explication à la CdR;
- La CdR réexamine le texte et procède à un nouveau vote (la majorité des membres plutôt que la majorité des membres présents pourrait être requise pour ce vote);
- Si la CdR adopte un texte différent, il est envoyé à la CdP; dans le cas contraire, le texte est renvoyé directement au Président;
- Le Président doit ensuite signer le texte.

Article V.5 sur l’incapacité du Président/des Vice-Présidents de s’acquitter de leurs fonctions

54. Il faudrait ajouter des dispositions

- Sur le décès d’un membre de la Présidence;
- Sur l’incapacité temporaire d’un Vice-Président [disposition requise du fait du paragraphe 4.b)].

Article V.6 sur la mise en accusation du Président/d'un Vice-Président

55. Le paragraphe b) prévoit la mise en accusation d'un Président ou d'un Vice-Président également pour "incompétence". C'est mettre abusivement sur le même plan la responsabilité juridique et la responsabilité politique. La procédure de mise en accusation vise à trouver une solution lorsqu'un Président viole gravement la loi. Elle ne devrait pas être appliquée aux cas où les parlementaires jugent le Président incompétent.

56. Au paragraphe c), il faudrait utiliser la terminologie habituelle (Chambre des représentants, et non Chambres des représentants de l'Assemblée parlementaire de la BiH). De plus, il est difficile d'envisager que la Chambre en tant que telle dépose cette motion. Un tiers de ses membres serait plus approprié.

57. La règle de l'approbation par la majorité des membres du peuple dont le membre de la Présidence est issu semble tout à faire inappropriée. Tout d'abord, elle semble reposer sur l'idée selon laquelle chaque membre de la Présidence doit être issu d'un peuple constitutif. Ensuite, elle introduit à la CdR, organe représentant l'ensemble des citoyens de la BiH, une division ethnique inappropriée que l'on ne retrouve nulle part ailleurs dans la Constitution.

58. Si l'on juge nécessaire de protéger les membres de la Présidence contre une mise en accusation lancée par une majorité parlementaire composée de membres appartenant à d'autres groupes ethniques, il serait moins critiquable et plus conforme à l'approche générale retenue pour la réforme constitutionnelle de requérir, aux fins de la mise en accusation, le consentement de la majorité du groupe de la CdP qui a investi ce membre. Il faudrait modifier en conséquence le paragraphe a).

Article V.8 sur la succession

59. Il devrait être précisé que le groupe de la CdP ayant investi le membre de la Présidence a le droit de proposer la candidature de son successeur.

Article V.9 sur la responsabilité pénale du Président/des Vice-Présidents

60. Le paragraphe a) exonère le Président et les Vice-Présidents de responsabilité pénale au titre de leurs actes officiels. Cette exonération devrait être étendue à la responsabilité civile, soit en supprimant le mot "*pénale*", soit en ajoutant les mots "*et civile*".

AMENDEMENT IV À L'ARTICLE V.4 DE LA CONSTITUTION SUR LE CONSEIL DES MINISTRES

Article V.4 bis. Première section

61. L'objet de la réforme ressort clairement de la première section, selon laquelle "*Le Conseil des Ministres est l'institution investie du pouvoir exécutif pour l'État de Bosnie-Herzégovine.*" Il est expressément stipulé que le Conseil des Ministres (ci-après désigné CdM) est responsable devant l'Assemblée parlementaire (et non devant la Présidence).

C'est un point positif, même s'il serait plus exact de parler de responsabilité devant la CdR, car il n'y a aucun lien (et il ne devrait pas y en avoir) avec la CdP. Le Président du CdM est à présent appelé également Premier Ministre.

Article V.4bis.1 sur l'élection et le mandat

62. Le paragraphe a) prévoit l'élection du CdM au début de chaque nouvelle législature. Il faudrait toutefois insérer une disposition sur l'élection d'un nouveau CdM à la suite d'un vote de censure ou de la démission du CdM.

63. La Commission de Venise interprète le paragraphe e) comme n'excluant pas l'élection d'une personne appartenant au groupe des Autres (voir paragraphe 29 plus haut).

Article V.4bis.2 sur l'élection du Président du Conseil des Ministres

64. Dans cette section, il devrait être précisé si certaines décisions n'appellent pas une majorité des membres de la CDR. La règle générale énoncée dans l'art. IV.9. d) est celle de la majorité des membres présents et votants. On pourrait considérer que cette décision doit être prise à la majorité de l'ensemble des membres de la CdR pour les deux premiers tours de scrutin. Pour des raisons d'ordre systématique, il faudrait insérer une référence à la dissolution de l'Assemblée parlementaire par le Président si le troisième tour de scrutin n'aboutit pas [voir art. IV.11.d)].

Article V.4bis.3 sur l'élection des ministres

65. Le paragraphe b) semble superflu, soulève des problèmes et devrait être supprimé. Il est évident que la liste des ministres de tout gouvernement de coalition est arrêtée dans le cadre de pourparlers avec les partis politiques composant la coalition, car s'il en était autrement, cette liste ne saurait être approuvée par le parlement. Toutefois, cela devrait être du ressort du processus politique et ne devrait pas faire l'objet d'une règle constitutionnelle, faute de quoi le processus peut devenir rigide à l'excès et soulever des problèmes évitables (qui décide qui est un candidat remplissant les conditions requises ?).

66. Au paragraphe c), on pourrait se demander s'il ne conviendrait pas de requérir la majorité des membres pour le premier tour de scrutin.

Article V.4bis.4 sur la période de fonctions

67. Aucune règle ne régit la période de fonctions de chaque ministre (contrairement au CdM dans son ensemble).

68. Le vote de censure contre le Conseil des Ministres et la démission du Premier Ministre entraînant celle de l'ensemble du CdM devraient être réglementés par la Constitution. Ce sont des questions qui ne devraient pas être du ressort de la loi.

Article V.4bis.5 sur les compétences et article V.4bis.6 sur les pouvoirs et fonctions du Président du Conseil des Ministres/Premier Ministre et des ministres

69. La liste des pouvoirs du CdM présentée dans l’art. V.4bis.5 traduit son nouveau rôle de principal organe exécutif de la BiH. Au paragraphe c), il faudrait ajouter une référence aux pouvoirs de la Présidence en matière de défense pour éviter toute contradiction. L’art. VIII.1 de la Constitution doit être harmonisé avec le paragraphe 5.g).

70. Cet article contient un certain nombre de références à des actes normatifs et autres :

- Le paragraphe 5.h) renvoie à des décrets et règlements du Conseil des Ministres;
- Le paragraphe 6.1.d) permet au Premier Ministre de suspendre l’application des décrets et des règlements pris et publiés par les ministres;
- Le paragraphe 6.2. b).1 renvoie aux “lois, règlements et actes du CdM”;
- Le paragraphe 6.2. b).4 renvoie aux règlements adoptés par chaque ministre.

71. Tout d’abord, la référence aux “lois” du CdM ne peut être qu’une erreur. Les lois ne peuvent être adoptés que par l’Assemblée parlementaire. Par ailleurs, le système créé ne semble pas clair et cohérent. Il serait bon de définir des notions différentes telles que les “décrets”, les “règlements” ou les “actes” dans la Constitution, encore que cela puisse être réservé à la prochaine phase de la réforme constitutionnelle. Afin de garantir la cohérence du CdM, on pourrait envisager de requérir pour tous les actes normatifs la signature du ministre compétent et le contreseing du Premier Ministre.

Article V.4bis.7 sur des dispositions supplémentaires

72. Il semble indiqué de considérer que la liste des ministres et le processus décisionnel au sein du CdM relèvent de la loi. En particulier, la Commission accueille très favorablement le fait que cela a permis, contrairement à ce qui s’était passé pour certains projets de texte antérieurs, d’éviter d’insérer dans le texte de la Constitution des règles ethniques relatives à la composition du CdM et à son processus décisionnel.

73. En revanche, d’autres questions sont trop cruciales pour les relations entre les organes d’État pour être laissées à la législation ordinaire. C’est le cas en particulier des conditions dans lesquelles un vote de censure peut intervenir à la CdR, mais aussi de la démission et de la révocation du CdM. Il convient également de modifier l’article VIII de la Constitution en prévoyant, par exemple, des règles sur le contrôle des dépenses. Cette dernière question pourra toutefois être abordée dans la deuxième phase de la réforme constitutionnelle.

Récapitulation sur les amendements II à IV concernant les organes de l’État

74. Pris ensemble, les amendements concernant les organes de l’État représentent un important pas en avant. L’efficacité du processus décisionnel s’en trouve grandement améliorée, même si la Commission préconiserait de réexaminer certains aspects du veto en cas de menace pour un intérêt vital national, et les dispositions constituant une discrimination sont éliminées. La BiH deviendrait une démocratie parlementaire, ce qui est la forme de gouvernement la plus appropriée pour un État pluriethnique complexe.

PROJET D'AMENDEMENT DE L'ARTICLE II DE LA CONSTITUTION SUR LES DROITS DE L'HOMME ET LES LIBERTÉS FONDAMENTALES

Observations générales

75. L'accord politique initialement présenté à la Commission de Venise contenait également un nouvel article II de la Constitution sur les droits de l'homme. La Présidence n'avait pas envoyé ce texte à l'Assemblée parlementaire car il n'était pas certain que ce projet constitue une base solide de réforme constitutionnelle dans ce domaine. Les autorités de la BiH n'en ont pas moins dit souhaiter recevoir les observations de la Commission de Venise sur ce projet d'amendement également afin de pouvoir en établir une version améliorée.

76. D'un point de vue juridique, il semble inutile de réviser cet article de la Constitution selon une procédure d'urgence avant les prochaines élections générales. L'art. II.2 de la Constitution prévoit l'application directe de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses Protocoles et lui accorde la priorité par rapport à toutes les autres lois. L'article II.4 de la Constitution est rédigé en des termes résolument antidiscriminatoires et garantit à tout un chacun la jouissance des droits prévus dans 15 accords internationaux. En principe, cela semble suffisant pour assurer un niveau élevé de protection des droits de l'homme dans le pays.

77. On peut toutefois comprendre que la population de Bosnie souhaite disposer de sa propre liste de droits de l'homme qui traduirait une unité de vues dans le pays au sujet de la protection des droits de l'homme. La simple énumération des droits présentée à l'article II.3 ne semble pas satisfaisant à cet égard. Qui plus est, la Commission des droits de l'homme prévue à l'art. II.1 de la Constitution et l'annexe VI à l'Accord de Dayton a cessé d'exister. Il est donc effectivement souhaitable de réexaminer le rôle de la Cour constitutionnelle à cet égard. Mais cela impliquerait un réexamen de l'article VI plutôt que de l'article II.

78. Si la volonté de réviser l'actuel article II apparaît donc légitime, il ne faudrait pas que la révision entraîne des difficultés et des contradictions relativement aux engagements internationaux du pays. Seul un résultat de grande qualité justifierait une révision. Or, le résultat obtenu jusqu'ici ne semble pas convaincant. L'approche retenue soulève un certain nombre de problèmes.

79. Les auteurs ont choisi d'insérer dans la Constitution trois listes détaillées de droits. Il s'ensuit que les droits individuels sont formulés en termes généraux et que ces listes ne font pas apparaître les restrictions et limitations. Or, les questions à résoudre lors de l'élaboration d'une liste de droits de l'homme sont surtout la portée exacte de ces droits et l'étendue des restrictions dont ils peuvent faire l'objet. À titre d'exemple, les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ont été formulés de façon à définir au plus près la portée des droits garantis et les éventuelles restrictions à ces droits. Ces articles sont beaucoup plus faciles à appliquer par les tribunaux.

80. Les limitations légitimes figurent dans le projet d'article II.6 et cette disposition est applicable à tous les droits garantis. Elle ne peut donc que poser des principes très généraux sans faire la distinction entre les différents droits concernés. Or, s'il est possible

de limiter la liberté de réunion, ce n'est pas le cas pour le droit à la vie ou au droit de ne pas être torturé. Le problème est compliqué par le fait que la liste de droits couvre une gamme particulièrement étendue de droits, puisqu'on y trouve un grand nombre de droits économiques, culturels et sociaux. Or, on ne peut pas formuler les limitations apportées à ces droits, lesquelles dépendent dans une large mesure de l'intervention des autorités et de l'existence de ressources, de la même manière que les restrictions aux libertés fondamentales. Au surplus, la question d'éventuelles dérogations n'est pas du tout abordée.

81. Il y a trois listes de droits garantis : droits fondamentaux, droits civils et politiques, et droits économiques, sociaux et culturels. Il n'est toutefois pas possible de considérer que les droits fondamentaux relèvent d'une catégorie séparée, distincte, par exemple, des droits civils et politiques. De plus, la ventilation des droits entre ces listes n'est pas toujours convaincante. Ainsi, par exemple, le droit à un environnement sain devrait figurer parmi les droits sociaux, non parmi les droits fondamentaux, et la liberté de religion ne devrait pas être considérée comme un droit social.

82. L'efficacité de la protection des droits de l'homme dépend des moyens de recours existants. Une liste de droits très ouverte et ambitieuse mais vague, telle que celle que ce projet prévoit, donne l'impression de relever d'une formulation programmatique qui n'est pas véritablement destinée à être appliquée à des dossiers concrets par les tribunaux. La Commission de Venise a déjà eu plusieurs fois l'occasion de souligner que les dispositions relatives aux droits de l'homme doivent être rédigées avec précision². Ce projet ne renseigne pas suffisamment les tribunaux sur ce sur quoi ils devront fonder leurs décisions et ils risquent de ne pas être en mesure de répondre aux attentes suscitées par la formulation générale de la Constitution. Si, d'un autre côté, les tribunaux venaient à prendre au sérieux leur tâche de protection, disons, du droit à un environnement sain, ils pourraient empiéter sur les prérogatives du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. À cet égard, les autorités pourraient songer à insérer dans la Constitution un article sur les objectifs de l'État dont la fonction principale serait de servir de texte de référence pour le pouvoir législatif. La disposition selon laquelle la Bosnie est un État social aurait sa place dans un tel article, éventuellement dans le cadre d'une nouvelle section à la suite de l'article I.2, et la référence au droit à un environnement sain pourrait être remplacée par une phrase disant que la Bosnie-Herzégovine entend protéger l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures.

83. La Commission prierait donc instamment les autorités de Bosnie-Herzégovine de revenir sur l'approche retenue et d'établir un texte entièrement différent.

Observations article par article

84. Étant donné que la Commission n'est pas convaincue que le projet constitue une bonne base de réflexion, elle a limité les observations qu'elle consacre aux différentes sections de cet article à un certain nombre de questions particulièrement importantes.

² Voir, par exemple, l'Avis sur le projet de Constitution de l'Ukraine (CDL-Inf(1996)006).

Projet d'article II.1. sur les dispositions générales

85. Au paragraphe a), l'application du principe d'égalité est limité aux citoyens. Il devrait être étendu à tous les individus comme c'est le cas au paragraphe c) en ce qui concerne le principe connexe de non-discrimination. La mention au paragraphe b) de la protection des droits ethniques et collectifs conformément aux normes internationales et européennes ne va pas sans problèmes. L'expression "droits ethniques" n'est pas utilisée au plan international et le champ d'application de la protection des droits collectifs est sujet à controverses. Beaucoup de droits pouvant être considérés comme collectifs peuvent aussi être compris comme des droits individuels à exercer collectivement (ainsi, par exemple, le droit à l'éducation dans la langue maternelle ne peut être revendiqué par une seule personne, mais seulement par un certain nombre). Il semble inutile d'établir une distinction entre différentes catégories de droits.

Projet d'article II.3.b) sur les libertés et droits civils et politiques

86. Un grand nombre des droits énumérés ici doivent être garantis à tous les individus, et non pas aux seuls citoyens; c'est le cas, en particulier, de tous les droits relatifs aux droits de la défense et au droit à un procès équitable.

Projet d'article II.4 sur les droits des minorités nationales

87. Il pourrait être approprié d'insérer une définition de la minorité nationale dans le texte, et ce dernier devrait énoncer le principe selon lequel des mesures spéciales pourraient être prises en faveur des personnes ou des groupes de personnes qui se trouvent dans une situation inégale, afin de leur permettre de jouir sur un pied d'égalité de l'intégralité des droits de l'homme.

Projet d'article II.5 sur l'interprétation des droits et libertés

88. Il devrait être mentionné expressément que la jurisprudence des mécanismes européens et internationaux en matière de protection des droits de l'homme doit être prise en considération lorsqu'il s'agit d'interpréter les droits en question.

89. Le paragraphe c) semble faire double emploi avec l'article X.2 de la Constitution.

Projet d'article II.6 sur les limitations aux droits de l'homme et libertés fondamentales garantis par la Constitution

90. Mieux vaudrait remplacer le projet par le texte suivant : *"Les restrictions aux droits et libertés inscrits dans la présente Constitution ne peuvent être prescrites que par la loi, dans l'intérêt général ou aux fins de la protection des droits d'autrui. Toute restriction doit être proportionnée à la situation qui l'a imposée."*

Projet d'article II.7 sur le médiateur

91. Il faudrait insérer les principes de l'indépendance, de l'impartialité et l'inamovibilité du médiateur pendant la durée de son mandat.

Projet d'article II.8 sur la formation de recours auprès de la Cour constitutionnelle se rapportant à la protection des droits individuels et collectifs

92. Il serait plus logique de réexaminer l'article VI de la Constitution que d'insérer des dispositions sur la procédure de la Cour constitutionnelle dans l'article II. À l'heure actuelle, la Cour constitutionnelle a une compétence au degré d'appel pour les questions constitutionnelles en vertu de l'article VI.3. b). Si on institue la procédure de recours constitutionnel direct prévue, on peut se demander s'il y a lieu de maintenir la procédure d'appel en question.

93. La formulation actuelle de ce projet d'article semble peu réaliste et risque de noyer la Cour constitutionnelle sous les recours et, partant, de menacer l'efficacité de cet organe et de porter atteinte à sa crédibilité.

a) Les autres constitutions qui prévoient la saisine individuelle de la Cour constitutionnelle requièrent l'épuisement des voies de recours ordinaires avant que la Cour constitutionnelle ne puisse être saisie du dossier. En l'absence d'un tel filtre, la Cour constitutionnelle risque d'être inondée de requêtes. Ce risque est aggravé par la gamme très étendue de droits garantis dans le projet et le fait que la saisine est possible dès qu'il y a un danger immédiat de violation.

b) Le délai de 60 jours pour l'obtention d'un arrêt de la Cour semble peu réaliste.

c) Les règles relatives au droit d'agir énoncées au paragraphe c) semblent également trop généreuses et augmentent le risque de surcharger la Cour du point de vue de l'encombrement du rôle. Les personnes morales et les associations devraient avoir le droit de former un recours devant la Cour en cas d'atteinte à leurs droits propres, non en faveur des droits de leurs membres.

Récapitulation du projet d'amendement sur les droits de l'homme

94. S'agissant du projet de révision de l'article II de la Constitution sur les droits de l'homme, la Commission note qu'il n'y a pas de nécessité pressante de réviser cet article. Il serait assurément souhaitable de fonder la protection des droits de l'homme en BiH sur les droits définis dans le pays, non sur des textes internationaux. À cette fin, il conviendrait d'engager dans le pays un vaste débat auquel participerait la société civile. La procédure retenue pour établir les présents amendements, imposée par l'urgence d'une révision de la Constitution avant les élections, ne semble pas appropriée à cet égard.

95. De plus, la qualité du texte issu de ce processus, focalisé pour l'essentiel sur les questions institutionnelles, n'est pas suffisante pour qu'il soit adopté. Certains éléments tels que la clause relative à l'Etat social pourrait être insérée dans d'autres parties de la Constitution, mais l'ensemble du texte devrait être réexaminé à partir d'une approche différente, consistant non pas simplement à énumérer des droits, mais à en définir la portée et les restrictions dont ils peuvent éventuellement faire l'objet. Il convient également d'éviter de surcharger la Cour constitutionnelle.

96. Il est impossible en quelques semaines de réécrire l'ensemble du texte avec la participation de la société civile. La Commission recommande donc de reporter la

révision de l'article II de la Constitution à une deuxième phase de la réforme constitutionnelle, qui s'ouvrirait au lendemain des élections.

CONCLUSIONS

97. La Commission de Venise juge positif que les principaux partis politiques de BiH aient pu s'entendre, plus vite que prévu après l'adoption de son Avis sur la situation constitutionnelle en BiH et les pouvoirs du Haut Représentant (CDL-AD(2005)004), sur un programme de réforme constitutionnelle. L'adoption de ce programme avant les prochaines élections est d'une importance cruciale dans la mesure où cette réforme élimine les dispositions électorales qui constituent une discrimination directe à l'encontre d'un grand nombre de citoyens de BiH, qui aurait mis à mal la légitimité du scrutin.

98. De plus, la réforme aborde les questions que la Commission de Venise a érigées en priorités en matière de réforme. Elle confère des pouvoirs supplémentaires à l'État, mesure indispensable si la BiH entend participer à l'intégration européenne et qui rapproche le pays de la situation qui existe dans les autres États fédéraux. La réforme améliore l'efficacité des institutions de l'État en renforçant le Conseil des Ministres et la Chambre des représentants et en réduisant le rôle de la présidence collective et de la Chambre des peuples. Certains des projets d'amendement devraient être reformulés et toutes les propositions de réforme ne vont pas aussi loin que la Commission de Venise l'aurait souhaité. Dans son Avis antérieur, elle a déjà noté que la réforme constitutionnelle serait nécessairement un processus de longue durée et qu'il n'était pas possible de tout régler immédiatement car la méfiance subsiste entre les groupes ethniques. Il faudra donc poursuivre sur cette lancée et mener à bien de nouvelles réformes à l'avenir. En tout état de cause, une partie initialement prévue comme un élément de la réforme, à savoir le nouveau texte sur les droits de l'homme, ne saurait être adoptée en l'état et son examen devrait être reporté à la prochaine phase de réforme qui suivra les élections.

99. Ces réserves étant faites, on ne saurait surestimer l'importance de cette réforme, qu'il s'agisse de ses conséquences pratiques ou du message que la BiH envoie à l'Europe pour lui dire que le pays est déterminé à prendre les dispositions nécessaires aux fins de l'intégration européenne. Dans toute démocratie, la politique repose sur le compromis et il arrive que les progrès semblent lents à venir. C'est d'autant plus le cas dans un pays pluriethnique ayant connu un conflit tragique. C'est donc tout à l'honneur des chefs des partis de BiH d'être parvenus à un compromis sur la réforme constitutionnelle, en vue duquel toutes les parties ont dû faire de difficiles sacrifices. L'adoption de ce compromis par l'Assemblée parlementaire montrerait une capacité accrue de la BiH de prendre en mains son propre destin. Il ne faudrait pas manquer cette occasion de renforcer les pouvoirs de l'État, de rationaliser le processus décisionnel et de montrer à l'Europe que la BiH est capable de surmonter ses vieilles divisions dans l'intérêt de l'intégration européenne.