



Strasbourg, le 10 juin 1999

<cdl\doc\1999\cdl\26-f.doc>

[092/1999_bos]

Diffusion restreinte

CDL (99) 26

Or. anglais

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**CONCLUSIONS
DE LA REUNION SUR L'ANNEXE
DE LA DECISION FINALE
RENDUE DANS LE CADRE DE L'ARBITRAGE
SUR LA REGION DE BRČKO**

A la demande du Bureau du Haut Représentant (OHR), le groupe de travail chargé de la Bosnie-Herzégovine de la Sous-Commission sur l'Etat fédéral et régional s'est réuni le 19 avril 1999 à Paris pour examiner les amendements devant être éventuellement proposés à l'Annexe de la Décision finale rendue le 5 mars 1999 dans le cadre de l'arbitrage sur la région de Brčko. Conformément à la décision du tribunal, le texte de cette annexe n'est pas encore définitif et la Décision elle-même pourrait encore être modifiée. M. Scholsem (Président), Matscher et Tuori participaient à la réunion, de même que M. van Lamoen (Haut Représentant adjoint chargé des questions juridiques) et M. Nicholas, de l'OHR.

Le groupe de travail n'a pas examiné la Décision finale en tant que telle. S'agissant de l'Annexe de la Décision, il est parvenu aux conclusions suivantes :

Observations générales

Les dispositions de l'Annexe et, plus tard, le Statut, doivent refléter le texte de la Décision finale. Celle-ci se fonde sur une délégation générale de pouvoirs des entités au district. Une telle délégation peut être interprétée de deux manières : soit directement, les entités ayant délégué leurs pouvoirs au district, soit indirectement, les entités ayant délégué leurs pouvoirs au district en tant qu'institution de la Bosnie-Herzégovine. La deuxième solution est préférable. Comme l'indique le paragraphe 60 de la décision, cette approche permet d'incorporer les conséquences juridiques de la décision dans l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine, sur la base de l'article III.5(a) de la Constitution. En ce sens, les diverses institutions du district relèvent de la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine.

En général, le groupe de travail est d'avis qu'il faut souligner le caractère démocratique de l'administration du district et limiter le contrôle international à ce qui est nécessaire pour garantir une bonne application de la décision. Cela implique en particulier que le degré de supervision doit progressivement diminuer.

Il serait souhaitable de faire figurer dans L'Annexe un nouveau paragraphe 1 "Statut", indiquant que les règles fondamentales de l'autonomie du district seront énoncées dans le Statut, qui comportera aussi des dispositions autorisant d'éventuelles modifications du texte, régissant le fonctionnement des institutions quand la supervision prendra fin et précisant ce qui remplacera alors les compétences du Superviseur. Le district en tant que tel ne devrait être constitué que quand le Statut entrera en vigueur. Dans l'ensemble du texte, les libellés tels que "the Supervisor may include in the Statute" (le Superviseur peut faire figurer dans le Statut) devraient être remplacés par "le Statut peut prévoir".

Les relations entre le Superviseur et le Haut Représentant devraient aussi être précisées. Le Superviseur est nommé en qualité d'adjoint au Haut-Représentant, si bien que ses compétences découlent de celles que possèdent le Haut-Représentant et qu'elles lui sont subordonnées.

L'attention des autorités de la Bosnie-Herzégovine et des entités devrait être attirée sur le fait que la mise en place du district suppose une révision de la législation existante.

Paragraphe 1. Statut des résidents du district

- a) Selon les lois de Bosnie-Herzégovine, la citoyenneté de la Bosnie-Herzégovine est liée à la citoyenneté de l'une ou l'autre entité. Le libellé actuel "shall have the right to elect to be also a citizen" (a le droit de choisir d'être aussi citoyen) donne à penser que les citoyens de Bosnie-Herzégovine résidant à Brčko peuvent choisir de n'être citoyens d'aucune entité.

Aucune raison impérieuse ne semble justifier une telle exception à la législation généralement applicable, c'est pourquoi il est proposé de remplacer le libellé actuel par exemple par "shall opt for the citizenship of one or the other Entity (but not both)" (choisit la citoyenneté d'une entité (à l'exclusion de l'autre)).

- b) Il convient aussi d'aborder un certain nombre de problèmes pratiques - dans le domaine de la sécurité sociale, des droits à pension et des passeports - liés au fait que les habitants du district sont ressortissants de l'une ou l'autre entité.
- c) Ce serait un privilège important d'exempter les résidents de Brčko du service militaire. Pour qu'ils ne soient pas indûment favorisés, il conviendrait d'envisager de substituer au service militaire un service parallèle obligatoire.
- d) Comme elle n'est pas liée au Statut, la question de la fiscalité devrait être traitée au paragraphe 9. Le libellé actuel est trop général : il n'y a pas de raison d'exempter les résidents de Brčko des impôts fonciers auxquels une entité assujettit les biens immobiliers qui sont situés sur son sol ou les transactions qui y auraient lieu. Il conviendrait plutôt de dire que la législation fiscale des entités ne s'applique pas dans le district lui-même, car elle est remplacée par le système fiscal de celui-ci.
- e) Rien ne semble justifier que d'ex-résidents de Brčko bénéficient de privilèges particuliers une fois qu'ils ont quitté le district (sinon pour encourager le retour des réfugiés). La troisième phrase devrait donc être biffée.
- f) La dernière phrase est problématique. Une approche fondée sur l'égalité des citoyens serait préférable.

Paragraphe 2. Le Conseil de district

Une législation définissant les conditions de l'ensemble des élections de Bosnie-Herzégovine est actuellement élaborée au niveau de la Bosnie-Herzégovine. Un passage précisant que les règles électorales du district doivent respecter cette législation devrait être ajouté.

Paragraphe 3. Le Comité exécutif

Il conviendrait de décrire en des termes plus positifs les responsabilités du Comité exécutif en lui confiant clairement les fonctions exécutives au sein du district. L'établissement, la composition et les compétences du Comité doivent être précisés davantage dans le Statut. La référence aux directives du Superviseur devrait être qualifiée ("where appropriate" (le cas échéant)) pour éviter de créer l'impression que le Comité est placé en général sous l'autorité du Superviseur.

Paragraphe 4. Le Responsable du district

- a) Dans la première phrase, le mot "Supervisor" devrait être biffé avant "Statute".
- b) Il sera capital de fixer les règles applicables à la désignation et à la révocation éventuelle du Responsable du district, par exemple par le Conseil de district sur la proposition du Comité exécutif.
- c) La mention "political sources" (sources politiques) dans la troisième phrase n'est pas très heureuse. Elle donne l'impression que des salaires parallèles peuvent être versés par des

partis politiques ou d'autres groupes. Les dédommagements devraient être accordés dans un souci d'égalité (et non d'équité).

Paragraphe 5. Système judiciaire et pénal

- a) En attendant l'institution d'une Cour d'Etat au niveau de la Bosnie-Herzégovine, le système judiciaire à deux degrés semble la seule solution possible. La Cour d'appel pourrait aussi exercer les fonctions de Cour suprême au sein du district. La possibilité de renvoyer des affaires devant la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine conformément à l'article VI.3(c) de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine ou devant la Chambre des droits de l'homme conformément à l'annexe VI de l'Accord-cadre général assure une protection supplémentaire. L'appel devant les Cours suprêmes des entités irait à l'encontre de la délégation générale au district de l'ensemble des pouvoirs des entités et ferait courir le risque d'une jurisprudence divergente.
- b) Si la délégation de pouvoirs au district est interprétée ainsi que cela a été préconisé plus haut comme une délégation par les entités à une institution de la Bosnie-Herzégovine, il semblerait légitime de préciser dans l'Annexe que cette délégation permet à la Bosnie-Herzégovine non seulement de prévoir des recours contre des décisions de tribunaux du district devant des juridictions appropriées de Bosnie-Herzégovine, mais aussi de prendre des mesures adéquates pour prévoir une collaboration entre les tribunaux du district, les tribunaux des entités et des tribunaux étrangers.
- c) Il conviendrait d'ajouter dans la dernière phrase du premier alinéa, une référence à l'indépendance des juges.
- d) Il faudrait préciser que la compétence des tribunaux du district est générale et qu'elle porte sur l'ensemble des types d'affaires, y compris les litiges administratifs.

Paragraphe 6. Commission de révision des lois

Une harmonisation de l'ensemble des lois applicables demanderait des ressources exagérées. Il serait plus simple de décider domaine par domaine la législation de l'entité qui s'applique de prime abord. Il convient de définir des domaines étendus pour minimiser les conflits de règles éventuels. La Commission se limiterait alors à éliminer les conflits de lois découlant de la répartition des domaines et à adapter en particulier les règles administratives aux structures du district. Il semblerait aussi utile d'habiliter la Commission à proposer l'adoption de nouvelles lois ainsi que la modification de lois existantes.

Paragraphe 7. Maintien de l'ordre

Les règles relatives au droit de suite seront essentielles. On pourrait s'inspirer à cet égard du chapitre pertinent de l'accord de Rambouillet. L'exécution des décisions rendues par les tribunaux du district doit aussi être réglemantée. Cette tâche pourrait être confiée aux tribunaux, aidés de la police.

Paragraphe 9. Imposition et questions financières

- a) Pour le groupe de travail, la première phrase s'applique uniquement aux règles générales du système fiscal, notamment à son interdépendance avec le système fiscal de la Bosnie-

Herzégovine et des entités. Par ailleurs, la législation fiscale devrait être de la compétence du Conseil de district.

- b) La disposition relative aux déficits incite à avoir un comportement fiscal irresponsable. Elle semble difficilement admissible pour les entités, qui n'ont aucun droit de regard sur les dépenses et la collecte des impôts dans le district. Sur le plan économique, le district semble bénéficier de conditions économiques plutôt favorables (si l'on en juge d'après la situation en Bosnie-Herzégovine) (voir paragraphes 46 et 47 de la décision initiale de 1997). En conséquence, il devrait être en mesure de couvrir ses dépenses par ses recettes fiscales ou par l'emprunt. Si un garant en dernier ressort est considéré comme nécessaire, il vaudrait mieux que ce soit la Bosnie-Herzégovine, car selon la décision arbitrale, le district "relève de la souveraineté exclusive de la Bosnie-Herzégovine".
- c) Il conviendrait d'envisager de créer une Cour des comptes indépendante pour le district (elle serait désignée par le Conseil de district).

Paragraphe 10. Droit de vote

- a) Il conviendrait d'incorporer une référence à la loi de Bosnie-Herzégovine en cours d'élaboration sur les élections (voir plus haut). Ce texte devrait prévoir un contrôle adéquat des élections futures, si bien que le contrôle de l'OSCE devrait être limité à une phase initiale.
- b) Les mots "if any" (le cas échéant), doivent être biffés, car les citoyens de Bosnie-Herzégovine résidant dans le district doivent tous être ressortissants de l'une ou l'autre entité.
- c) La participation des résidents du district aux élections des entités ne se justifie pas, car les entités ont délégué au district toutes les fonctions d'administration du district lui-même. Pour les résidents, l'élection du Conseil de district devrait donc remplacer (et non compléter) la participation aux élections des entités. Certes, cela crée un problème s'agissant de la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine, qui est élue indirectement par les parlements des deux entités. Cette circonstance seule ne semble cependant pas suffisante pour justifier que les résidents de Brčko bénéficient aussi du droit de voter aux élections des entités. Il convient de noter que des problèmes de représentation encore plus graves se posent en ce qui concerne la Chambre des peuples. Seuls les Serbes de la Republika srpska et les Bosniaques et les Croates de la Fédération de Bosnie-Herzégovine y sont représentés.

Paragraphe 11. Symboles

- a) La question des langues devrait être traitée dans un alinéa distinct.
- b) la question de la carte d'identité devrait être traitée séparément. La carte d'identité délivrée par les autorités du district devrait correspondre à celle qui est délivrée dans le reste de la Bosnie-Herzégovine.

Paragraphe 12. Programmes scolaires

Il convient de noter qu'il s'agit là du seul paragraphe qui définit expressément des dispositions applicables à l'issue de la période de supervision.

Paragraphe 13. Biens publics

- a) Le risque est grand que toute saisie d'un bien appartenant à une entité ne donne lieu à de l'agitation politique. Pour éviter ce problème, il serait peut-être préférable de prévoir que lors de l'entrée en vigueur du Statut, le Superviseur administre en fiducie tous les biens possédés actuellement par les entités dans le district afin de transférer ces biens, comme il conviendra, aux autorités du district.

- b) En principe, la réglementation relative au fonctionnement des établissements d'utilité publique et des entreprises publiques devrait être de la compétence du Conseil de district. Les compétences du Superviseur fixées en (b) devraient donc s'appliquer "pending the adoption of appropriate rules by the District Assembly" (jusqu'à l'adoption de règles appropriées par le Conseil de district).