

Centre International de Formation Européenne
Institut Européen des Hautes Études Internationales
Année Académique 2003-2004



LA BOSNIE-HERZÉGOVINE À LA LUMIÈRE DU FÉDÉRALISME

Analyse juridique et politique d'un système institutionnel incertain

Guillaume Laplatte

Sous la direction de: M. Frédéric Lépine
Directeur administratif du CIFE.

Nice, Mai 2004

Merci infiniment à M. F. Lépine, directeur administratif du Centre International de Formation Européenne, pour sa très grande disponibilité et ses précieux conseils en matière méthodologique et théorique, et sans qui ce mémoire aurait eu beaucoup de mal à voir le jour.

Merci également à M. le prof. F. Kinsky, vice- président de l'IEHEI, pour son intérêt et pour nous faire l'honneur de participer au jury de soutenance.

Enfin, merci à toute l'équipe de l'IEHEI et du CIFE pour cette très agréable et enrichissante année.

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|--|------|
| Glossaire | 5 |
| Introduction | 7 |
| Chapitre premier : Le contexte bosnien : histoire, société et économie de la Bosnie-Herzégovine | 12 |
| Section 1 : Le contexte historique | 12 |
| 1. La Bosnie-Herzégovine des origines à la Yougoslavie de Tito | |
| 2. De la désintégration de la Yougoslavie à l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine | |
| 3. Le conflit de 1992-1995 et ses caractéristiques | |
| Section 2 : Le contexte démographique, social et économique actuel en Bosnie-Herzégovine | 20 |
| 1. La société de la Bosnie-Herzégovine | |
| 2. Une situation économique précaire | |
| Chapitre 2 : L'organisation institutionnelle et politique de la Bosnie-Herzégovine | 25 |
| Section 1 : Le système de Dayton | 25 |
| 1. La conférence et l'accord de Paix de Dayton (APD) | |
| a. Les premiers pas vers la conférence de Dayton | |
| b. La conférence de Dayton | |
| c. L'Accord de Paix de Dayton (APD) | |
| 2. Un découpage administratif complexe | |
| 3. Aperçu du système institutionnel | |
| a. Le système institutionnel de l'État central | |
| b. Le système institutionnel de la Fédération de Bosnie-Herzégovine | |
| c. Le système institutionnel de la Republika Srpska | |
| Section 2 : Éléments de sociologie politique de la Bosnie-Herzégovine | 38 |
| 1. Une scène politique encore immature | |
| 2. Les principaux partis de la scène politique bosnienne | |
| a. Les trois grands partis « nationalistes » : SDA, HDZ, SDS | |
| b. Les partis modérés : SBiH et PDP | |
| c. Les partis d'opposition socio-démocrates : SDP et SNSD | |
| 3. Les élections d'octobre 2002 et le retour des nationalistes au pouvoir | |
| Chapitre 3 : La Bosnie-Herzégovine et les caractéristiques de l'État | 47 |
| Section 1 : La Bosnie-Herzégovine est-elle un État ? | 47 |
| 1. Un territoire et une population ? | |
| a. Le territoire | |
| b. La population : nation, identité et citoyenneté en Bosnie-Herzégovine | |
| 2. Un gouvernement souverain et légitime ? | |
| a. Légitimité interne et externe | |
| b. Un gouvernement souverain ? | |
| A. Les fonctions régaliennes de base | |
| B. La compétence de la compétence | |
| C. Communauté internationale et souveraineté de la BiH | |

| | |
|--|-----|
| Section 2 : Entre fédération et confédération | 59 |
| 1. La Bosnie-Herzégovine : un modèle sui generis ? | |
| 2. La Fédération de Bosnie-Herzégovine : fédération dans l'État ? | |
| | |
| Chapitre 4 : Les principes de structure du fédéralisme en Bosnie-Herzégovine et dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine | 69 |
| | |
| Section 1 : Le principe d'autonomie et la distribution des compétences | 69 |
| 1. L'autonomie des Entités : De l'auto-affirmation à l'auto-organisation | |
| 2. L'autonomie des Entités et des Cantons dans les fonctions constituantes, législatives, juridictionnelles, gouvernementales et administratives | |
| a. L'autonomie dans la fonction constituante et le pouvoir d'auto-organisation des Entités et des Cantons | |
| b. L'autonomie dans les fonctions législative et gouvernementale | |
| c. L'autonomie dans la fonction juridictionnelle | |
| d. L'autonomie dans la fonction administrative | |
| 3. La distribution des compétences | |
| a. La répartition des compétences entre la BiH et ses Entités | |
| b. La répartition des compétences dans la Fédération | |
| 4. Le fédéralisme fiscal | |
| | |
| Section 2 : Le principe de participation | 83 |
| 1. La participation dans la fonction législative et constituante | |
| 2. La participation dans la fonction exécutive | |
| 3. La participation dans la fonction juridictionnelle | |
| 4. La participation dans d'autres organes | |
| | |
| Chapitre 5 : Les principes de fonction | 94 |
| | |
| Section 1 : Le principe de coopération | 94 |
| 1. Fédéralisme coopératif et fédéralisme dual | |
| a. La BiH : un fédéralisme dual | |
| b. La Fédération : un fédéralisme de type coopératif | |
| c. Le principe de subsidiarité | |
| 2. Le contenu de la coopération | |
| a. Les dispositions constitutionnelles | |
| b. Une pratique limitée | |
| | |
| Section 2 : Le principe de garanties | 104 |
| 1. Les garanties constitutionnelles | |
| 2. Les garanties juridictionnelles | |
| 3. Les garanties politiques | |
| 4. Les garanties internationales | |
| a. Le Haut Représentant (HR) et le Bureau du Haut Représentant (OHR) | |
| b. Les garanties militaires et policières | |
| c. Le rôle des autres agences internationales | |
| d. La présence de la Communauté internationale dans le choix et la composition des institutions de BiH | |
| | |
| Conclusion générale | 118 |
| | |
| Bibliographie | 123 |
| | |
| Annexe I : Cartes | 127 |
| Annexe II : Schéma du système institutionnel de la BiH et de ses Entités | 131 |
| Annexe III : Textes juridiques fondamentaux | 132 |

GLOSSAIRE

| | |
|------|--|
| ABiH | Armée de Bosnie-Herzégovine |
| APD | Accord de paix de Dayton |
| BiH | Bosnie-Herzégovine |
| CEDH | Cour européenne des Droits de l'Homme |
| EUPM | Mission de police de l'Union Européenne |
| FBiH | Fédération de Bosnie-Herzégovine |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| HDZ | Union Démocratique Croate, principal parti nationaliste croate |
| HJPC | High Judicial and Prosecutorial Council |
| HR | Haut Représentant |
| HV | Armée Croate, pendant le conflit de 1992-1995 |
| HVO | Conseil de défense croate constitué en Herzégovine en 1992 |
| ICG | International Crisis Group (ONG) |
| IPTF | United Nations International Police Task Force |
| JNA | Armée Nationale Yougoslave |
| OHR | Bureau du Haut Représentant |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OSCE | Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe |
| OTAN | Organisation du Traité de l'Atlantique Nord |
| PDP | Parti du Progrès Démocratique, parti modéré basé en Republika Srpska |
| PIC | Peace Implementation Council, Conseil de Mise en œuvre de la paix |
| RS | Republika Srpska |
| SBiH | Parti pour la Bosnie-Herzégovine, parti modéré majoritairement bosniaque |
| SDA | Parti de l'Action Démocratique, principal parti nationaliste bosniaque |
| SDP | Parti Social-Démocrate, parti multinational descendant des communistes |

| | |
|-------|--|
| SDS | Parti Démocratique Serbe, principal parti nationaliste serbe |
| SDU | Union Sociale Démocrate, parti fondé en 2002 par des anciens membres du SDP |
| SFOR | Force de Stabilisation de l'OTAN |
| SNSD | Alliance des Socio-Démocrates Indépendants, grand parti social-démocrate de RS |
| TPI | Tribunal Pénal International |
| UNDP | Programme de développement des Nations Unies (PNUD) |
| UNHCR | Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés |
| VJ | Armée Yougoslave (qui succède à la JNA) |
| VRS | Armée de la Republika Srpska pendant le conflit de 1992-1995 |

INTRODUCTION

Pourquoi réaliser une étude sur le Fédéralisme en Bosnie-Herzégovine ? Deux raisons expliquent cette démarche: d'abord, un intérêt personnel pour le sujet, ensuite, nous l'espérons fortement, une certaine utilité pour l'étude du Fédéralisme, qui a relativement négligé la Bosnie-Herzégovine jusqu'à présent.

Nos collègues de promotion de l'Institut Européen n'ont pas manqué de s'étonner du choix d'un tel sujet, qui s'explique pourtant simplement. Pour l'auteur de cette recherche, il s'agissait de découvrir un pays en pleine phase de construction, assez méconnu, dans une volonté plus générale d'appréhender toujours mieux les différentes réalités d'Europe Centrale. Par ailleurs, pour un citoyen européen, l'étude de la Bosnie-Herzégovine se justifie pour plusieurs raisons dont nous citerons trois particulières. D'abord l'Union européenne est directement concernée par la Bosnie-Herzégovine : elle porte une certaine responsabilité dans son inaptitude à gérer les événements tragiques qui ont eu lieu à ses portes entre 1992 et 1995, et elle est aujourd'hui impliquée directement dans la reconstruction du pays et est appelée à y jouer un rôle toujours plus important. Ensuite, il est nécessaire de connaître un pays dont nous le pensons, le destin est de rejoindre l'Union européenne, et de jouer, une fois consolidé et stable, un rôle non négligeable en Europe, notamment par son caractère multiethnique, qui, s'il était géré avec succès, pourrait devenir une source d'inspiration pour d'autres pays ou structures institutionnelles. Enfin et dans la lignée de la remarque précédente, l'Union Européenne pourrait avoir un certain nombre de leçons à tirer de l'exemple bosnien, dont les caractéristiques ne sont pas sans rappeler celle de l'Union européenne: diversité de langues et de cultures, coexistence de nationalités qui ne sont pas toujours portées à coopérer ensemble, tentative de créer des structures politiques à caractère fédéral dans le but d'assurer la paix, le développement et les synergies entre les peuples ne sont pas les moindres points communs. L'expérience de l'organisation institutionnelle et de la mise en œuvre des principes du fédéralisme en Bosnie-Herzégovine est donc susceptible de contribuer au débat sur l'avenir des institutions de l'Union européenne. L'Institut Européen des Hautes Études Internationales, fondé en 1964 par Alexandre Marc pour former des cadres européens à même de comprendre

les enjeux de la construction de l'Europe, dans une perspective fédéraliste, était donc un cadre idéal à notre étude.

Par ailleurs, nous espérons en toute modestie – modestie d'autant plus bienvenue de la part d'un novice en la matière - pouvoir contribuer à l'état des connaissances des études fédéralistes sur la Bosnie. En effet, si les contributions, notamment dans la branche des relations internationales, sont très nombreuses et riches sur la Bosnie issue des Accords de Dayton, nous avons pu constater que les études adoptant une approche fédéraliste sont rares et le plus souvent sommaires, si l'on excepte des études essentiellement menées en Allemagne et surtout en Bosnie même, qui semblent en développement. Nous espérons alors, grâce à une approche directement axée sur les bases fondamentales de la théorie du fédéralisme, apporter une perspective nouvelle dans l'étude des institutions bosniennes¹, dominée jusqu'ici par des travaux très descriptifs.

Notre approche du système institutionnel de la Bosnie-Herzégovine s'est voulue une approche originale construite sur les notions de base de la théorie de l'État et les grands principes de la théorie du fédéralisme, permettant de poser des questions simples mais dont les réponses sont loin d'être évidentes en Bosnie-Herzégovine. Par exemple notamment, la Bosnie-Herzégovine est-elle vraiment un État?

Les accords de Dayton qui ont ramené la paix en 1995, ont fait de la Bosnie-Herzégovine une collectivité composée de deux entités, dont ce qu'on pourrait appeler un État unitaire, la Republika Srpska (RS), et une entité qui, elle, semble présenter toutes les caractéristiques d'une Fédération, la Fédération de Bosnie-Herzégovine, souvent appelée «fédération croato-musulmane» (il faudra donc bien prendre garde de ne pas confondre l'entité composante qu'est la «Fédération de Bosnie-Herzégovine» appelée aussi «Fédération» (abrégiée FBiH ou Fédération de BiH) et l'État central dont l'appellation officielle est «Bosnie-Herzégovine» (BiH)). Cela suffit à de nombreux ouvrages pour qualifier la Bosnie-Herzégovine d'État fédéral. Une de nos questions de départ était donc de savoir si cette dénomination n'était pas trop hâtive : **la Bosnie-Herzégovine, aujourd'hui, est-elle vraiment un État fédéral ?** Cette question constituera notre principale problématique dans ce mémoire. Dans le même temps, dans la mesure où il existe au sein même de la Bosnie-Herzégovine un autre modèle d'inspiration fédérale, nous nous intéresserons au même titre à

¹ Nous utiliserons dans ce mémoire le terme « bosnien » pour désigner un substantif se rapportant à la Bosnie-Herzégovine dans son ensemble sans distinction ethno-nationale, et pour éviter toute confusion, réserverons le terme « bosniaque » au peuple également appelé Musulman.

l'Entité composante qu'est la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Obligés de fixer des limites à notre étude, notre analyse du système de la Republika Sprska sera accessoire.

Parallèlement à cette première problématique, nous développerons une deuxième réflexion qui s'attachera à questionner la viabilité du système institutionnel de la BiH. **Les institutions de la Bosnie-Herzégovine sont-elles aptes à garantir la stabilité d'un État** qui sort tout juste d'une guerre particulièrement dévastatrice et déstabilisante pour le pays, son économie et sa société?

L'approche adoptée dans ce mémoire sera de science politique, essentiellement axée sur une étude du système institutionnel bosnien et de son fonctionnement, et mêlant des considérations à la fois juridiques et sociologiques. Nous nous intéresserons également au système politique, social et culturel du pays, dans la mesure où ces dimensions sont nécessaires pour appréhender avec justesse le système politique et institutionnel du pays, mais ces dernières perspectives apparaîtront de manière annexe dans notre analyse. Notre but ici n'est pas de décrire dans sa totalité l'accord de Dayton, ce que de nombreux auteurs ont déjà très bien fait. Il s'agit plutôt d'étudier et d'ouvrir de nouvelles pistes de réflexion sur la nature et le fonctionnement des institutions en Bosnie.

La plus grande difficulté de cette étude réside dans la pénurie des ressources documentaires récentes et détaillées en matière d'approche fédéraliste de la Bosnie. L'essentiel de notre travail est donc en conséquence basé directement sur les textes juridiques pertinents, Constitution de la Bosnie-Herzégovine, Constitutions de ses entités composantes, et autres textes législatifs. Ce travail a également été complété d'articles et ouvrages consacrés aux institutions de la Bosnie-Herzégovine ou d'autres ouvrages pertinents pour évaluer la réalité politique de la Bosnie, de rapports d'institutions internationales ou d'organisations non gouvernementales présentes en Bosnie-Herzégovine, et d'articles de presse récents pour des éléments d'actualité. A cela s'ajoute la consultation d'Internet devenu un outil incontournable, et la participation à une conférence consacrée à la Bosnie-Herzégovine à la Heinrich Böll Stiftung de Berlin. Quelques ouvrages de théorie du fédéralisme et de droit constitutionnel sont venus en outre nous fournir les éléments de doctrine nécessaires à notre analyse.

Évidemment, la maîtrise du bosniaque, croate ou serbe ou une étude sur place aurait grandement contribué à une capacité d'expertise accrue dans notre étude. Cette pénurie de documents originaux limitera nos possibilités d'approfondissement de nos conclusions, mais ne nous privera pas de chercher à mener la réflexion le plus loin possible avec les documents

disponibles. Les conclusions tirées de nos réflexions personnelles sont d'ailleurs largement en ligne avec celles des auteurs cités en bibliographie.

Les deux premiers chapitres constitueront une introduction à notre étude. Le premier chapitre sera consacré au contexte historique, social et économique de la Bosnie-Herzégovine, et nous fournira une image de fond de la BiH susceptible de nous éclairer plus tard dans le corps de notre étude. Un second chapitre nous donnera une vue d'ensemble du découpage administratif et des constructions institutionnelles telles que créées par la conférence et les Accords de Dayton, et nous familiarisera avec la vie politique du pays. Il sera temps alors de rentrer dans le cœur de notre analyse consacrée au fédéralisme en Bosnie-Herzégovine.

Nous construirons notre analyse sur les concepts et critères de base fournis par les études de droit constitutionnel et la théorie du fédéralisme, et étudierons dans quelle mesure il est possible de les retrouver en Bosnie-Herzégovine. Les concepts de territoire, population, identité, citoyenneté, légitimité, ou encore souveraineté, nous permettront de questionner avant toute chose si la BiH mérite la dénomination d'État. La faiblesse de l'État (re)créé à Dayton peut en faire douter. La théorie du fédéralisme arrivera alors ensuite pour introduire la distinction entre structure étatique à caractère fédéral ou confédéral et déterminer de quel modèle la Bosnie-Herzégovine et la Fédération de Bosnie-Herzégovine se rapprochent le plus (chapitre 3).

Les deux derniers chapitres reposeront sur l'étude des principes du fédéralisme en Bosnie-Herzégovine. Les penseurs du Fédéralisme ont dégagé divers principes caractérisant tout État à structure fédérale. Nous en retiendrons cinq dans notre étude, qui nous serviront de trame pour étudier plus en profondeur le caractère fédéral ou non de la BiH:

Dans un premier temps, deux principes dits de structure (chapitre 4), de nature juridique et organisationnels :

D'abord, *le principe d'autonomie* des entités fédérées, c'est-à-dire la capacité de chacune de ces entités à gérer soi-même son organisation intérieure et les compétences qui lui sont dévolues, avec l'absence de toute tutelle du pouvoir fédéral. Cette étude nous conduira notamment à étudier l'épineuse question du fédéralisme fiscal en BH. Ensuite, *le principe de participation*, compris comme la participation des collectivités composantes, mais également de leurs citoyens, dans les institutions et mécanismes de décisions de la collectivité composée.

Dans le dernier chapitre, nous nous attacherons aux principes de fonction, principes de nature essentiellement politique, qui régissent davantage le fonctionnement informel et pratique des institutions (chapitre 5) :

Le principe de coopération, soit la capacité de la fédération et de ses composantes d'agir ensemble ou à quelques-uns dans des organes officiels ou des procédures informelles de concertation et de coordination, dans le respect de l'autonomie réciproque des entités participantes. Nous distinguerons coopération verticale, entre le pouvoir central et les entités, et coopération horizontale, entre entités.

Le principe de subsidiarité – consistant à donner la préférence dans l'allocation et l'exercice des compétences à la collectivité composée, sauf si celle-ci s'avère incapable de traiter convenablement le problème posé.

Enfin, *le principe de garanties*, soit l'ensemble des agencements constitutionnels, juridiques, et politiques (coopération et coercition) qui contribuent à la stabilité et au respect du système institutionnel et de ses procédures. Ce cinquième et dernier chapitre nous conduira notamment à étudier le rôle particulier joué à ce titre par la Communauté internationale. Il nous apportera également d'importantes informations quant à la viabilité du système institutionnel bosnien.

CHAPITRE PREMIER
LE CONTEXTE BOSNIEN : HISTOIRE, SOCIÉTÉ ET ÉCONOMIE DE LA
BOSNIE-HERZÉGOVINE

Avant de rentrer dans une étude essentiellement centrée sur le système politico-institutionnel de la Bosnie-Herzégovine, il nous paraît nécessaire de nous attarder sur son contexte. Un système politique ne peut être compris sans tenir compte du contexte historique, social, démographique, économique, géographique de sa création et de son développement. Par ailleurs, ce chapitre se veut aussi une contribution à la compréhension des enjeux que doit affronter la Bosnie-Herzégovine aujourd’hui, et un rééquilibrage par rapport à un corps du mémoire qui adoptera une approche essentiellement institutionnelle et politique.

Nous commencerons ce chapitre par un bref aperçu historique de la Bosnie-Herzégovine et par des éclaircissements sur le conflit qui a frappé le pays de 1992 à 1995 (section 1), dont l’empreinte est encore très profonde, et sans lequel on ne peut comprendre le contexte régnant en Bosnie aujourd’hui (Section 2).

Section 1 : Le contexte historique²

Après un aperçu de l’histoire de la Bosnie qui nous familiarisera notamment avec les relations entre les différentes communautés de la Bosnie à travers le temps (paragraphe 1), nous nous concentrerons sur les caractéristiques du conflit de 1992-1995 qui a suivi l’indépendance de la Bosnie-Herzégovine et amené à la mise en place du système institutionnel qui sera étudié dans le reste de cette étude (paragraphe 2).

² D’après DUCASSE-ROGIER Marianne, *A la recherche de la Bosnie-Herzégovine, La mise en œuvre de l’accord de paix de Dayton*, PUF, Paris, 2003.

1. La Bosnie-Herzégovine des origines à la Yougoslavie de Tito

Après avoir fait partie intégrante de l'empire romain durant les premiers siècles de l'ère chrétienne, le territoire de l'actuelle Bosnie-Herzégovine, région de montagnes et de vallées, arrosée au nord (l'actuelle Bosnie), plus aride et méditerranéenne au sud (l'actuelle Herzégovine), est occupée tour à tour par les Illyriens, les Wisigoths, les Huns, des tribus iraniennes et turques. Aux 6^{ème} et 7^{ème} siècle, la Bosnie est finalement colonisée par deux tribus slaves distinctes mais étroitement liées, vivant et migrant en tandem, les Croates et les Serbes. Les Croates s'installent sur le territoire de l'actuelle Croatie et une grande partie du territoire géographique de la Bosnie-Herzégovine, et les Serbes sur un territoire couvrant approximativement l'actuel Monténégro, l'Herzégovine et l'Est de la Bosnie. Entre le 9^{ème} et le 12^{ème} siècle coexistent un royaume serbe et un royaume croate distincts, et à partir du 10^{ème} siècle apparaît un territoire bosnien distinct oscillant entre la domination de ses deux voisins. Pendant le 11^{ème} et le 12^{ème} siècle, la Bosnie est gouvernée par des nobles locaux sous l'autorité des rois de Hongrie, mais vers 1180, la Bosnie se révolte et obtient son indépendance, qu'elle va réussir à préserver pendant plus de 280 ans, notamment grâce à des manœuvres diplomatiques acrobatiques. Le royaume de Bosnie est marqué alors par une tolérance religieuse peu commune à l'époque avec la coexistence de trois églises chrétiennes : une catholique romaine adoptée par la Croatie au 9^{ème} siècle, une église orthodoxe adoptée par la Serbie au même moment et une église bosnienne schismatique, associant catholicisme, orthodoxie et paganisme, qui se développe surtout à partir du 13^{ème} siècle.

En 1463, la Bosnie est conquise par les Turcs ottomans, et va rester pendant 400 ans une province de l'empire ottoman. Les Turcs apportent avec eux la religion musulmane, dans une version relativement ouverte permettant d'adapter les traditions à la nouvelle foi, et y établissent vite de nombreux édifices religieux, caritatifs, culturels et éducatifs. De nombreux Bosniens se convertissent volontairement à l'Islam, une aristocratie musulmane bosnienne se forme – les bosniens occuperont d'ailleurs de nombreux postes prestigieux dans l'empire ottoman - et une culture musulmane bosnienne apparaît avec son architecture, sa littérature, ses coutumes et folklores propres. C'est la naissance d'un nouveau peuple musulman slave, dont les membres se nommeront Musulmans (avec un M majuscule) et plus tard Bosniaques. (Dans toute la suite de cette étude, nous utiliserons le terme «Bosniaque» uniquement pour désigner le peuple anciennement dénommé Musulman, et réserverons le terme «bosnien» comme adjectif se rapportant à la Bosnie-Herzégovine globalement, sans considération ethno-

nationale, et pour désigner aussi bien Bosniaques que Croates, Serbes ou autres). La présence de ce peuple va constituer une caractéristique géopolitique majeure de la Bosnie-herzégovine jusqu'à nos jours. En même temps, la région reste multiethnique et les autorités ottomanes demeurent tolérantes des minorités non musulmanes, dont la discrimination se limite essentiellement à des taxes plus élevées et l'exclusion de la plupart des postes civils ou militaires. Mais jusqu'à la naissance et au développement du nationalisme dans les Balkans, les Communautés de Bosnie partageront une réelle identité bosnienne. Le déclin militaire et économique de l'Empire ottoman entre le 18^{ème} et le 19^{ème} siècle le entraîne une dégradation de cette situation de relative tolérance, au détriment des populations non musulmanes. L'attention grandissante portée à l'Islam, l'augmentation des impôts et du décalage social, la question de la terre majoritairement possédée par les musulmans mais travaillée par des chrétiens, et l'éveil des sentiments nationaux accroissent les tensions entre communautés, dont le principal facteur de différenciation reste néanmoins religieux.

Au Congrès des Grandes Puissances de Berlin de 1878, qui doit décider de l'avenir de l'empire ottoman, la Bosnie-Herzégovine est placée sous administration austro-hongroise, qui lance une politique de développement et d'industrialisation. C'est de cet événement que datent les frontières de la Bosnie-Herzégovine et qu'elle a conservé pratiquement inchangées jusqu'à aujourd'hui. Le 19^{ème} siècle voit apparaître le nationalisme dans les Balkans, et notamment le rêve chez les Serbes d'un État pour tous les slaves du sud, sous la direction de la Serbie orthodoxe. Les slaves musulmans préfèrent néanmoins le maintien d'une société pluraliste et multiconfessionnelle, soutenus en cela par les autorités austro-hongroises pour des raisons politiques. La Bosnie est néanmoins annexée par l'Autriche-Hongrie en 1908.

Au sortir de la première guerre mondiale, pendant laquelle la majorité des Bosniens combattent dans les rangs de l'armée austro-hongroise, certains pour l'armée serbe, la Bosnie devient partie intégrante du nouvel État des slaves du sud qui prend le nom de Yougoslavie en 1929. Dans les années 1920 et 1930, le régime Yougoslave dominé par les Serbes devient de plus en plus dictatorial et centraliste, nourrissant un fort ressentiment qui donnera notamment naissance au mouvement fascisant croate Ustasha.

Après l'invasion de la Yougoslavie en 1941 par les armées hitlériennes, le territoire de la Yougoslavie est partagé entre l'Allemagne et ses alliés, et le territoire de l'actuelle Bosnie est principalement intégré dans l'État fantoche croate, dont le régime d'Ante Pavelic se lance dans l'éradication des Serbes, Roms, Juifs et opposants politiques. Les musulmans bosniens,

considérés comme « Croates musulmans » sont provisoirement épargnés en général. Parallèlement, l'État fantoche serbe du général Nedic mène une campagne similaire contre les juifs et les non-serbes. Rompant pour quelques années avec une tradition de tolérance entre communautés, la Bosnie devient une terre de massacres entre les Chetniks nationalistes serbes de Drazha Mihailovic qui exportent leur politique de purification ethnique à la Bosnie, les Ustashi croates, les milices locales, les troupes italiennes et allemandes et les partisans communistes. Ces derniers, engagés dans une lutte totale contre tous les autres, et soutenus par les Alliés à partir de 1944, finissent par l'emporter en Yougoslavie.

La Yougoslavie de Tito est reconstruite d'après un modèle de type fédéral. La Bosnie-Herzégovine réapparaît dans ses frontières d'avant 1918 et devient l'une des six républiques constituantes. Pour la première fois depuis la première guerre mondiale, les musulmans bosniens sont officiellement reconnus et n'ont pas besoin de se déclarer croates ou serbes. Dans la Yougoslavie de Tito, les manifestations nationalistes sont proscrites et la pratique religieuse découragée et sévèrement contrôlée, mais Sarajevo devient le centre d'un renouveau économique et culturel, et dans les années 1970 un bond économique amène une prospérité sans précédent en Yougoslavie.

2. De la désintégration de la Yougoslavie à l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine

A la mort de Tito en 1980, la Yougoslavie est dirigée par un comité des présidents des six républiques et des deux régions autonomes, avec une présidence fédérale rotative. Mais l'essoufflement de l'économie accélère les rivalités entre républiques, et à partir de la fin des années 1980, l'idéologie communiste s'estompe pour laisser place à une résurgence du nationalisme. La fin de la guerre froide laisse le champ libre à la désintégration de la Yougoslavie. Dans toutes les républiques, les premières élections multipartites en 1990 amènent au pouvoir des partis appelant à plus d'autonomie ou à l'indépendance, à l'exception de la Serbie et du Monténégro où les Communistes se maintiennent. L'arrivée de S. Milosevic au pouvoir précipite la désintégration de la Yougoslavie. Le nouveau président de la République de Serbie adopte un nationalisme serbe extrême, programme la création d'une Grande Serbie réunissant tous les Serbes dans un même Etat, et développe une propagande nationaliste se nourrissant de la peur des conséquences, notamment économiques, du déclin du communisme, et du ressentiment des Serbes d'avoir été lésés à la fois de leur prédominance politique et des bénéfices économiques dans la Yougoslavie de Tito. A partir de 1987, Milosevic prône une Yougoslavie (re)centralisée et unie d'une main ferme, dont les

premiers à faire les frais seront dès 1989 les Albanais du Kosovo et les autres minorités de Serbie dont l'autonomie et les droits politiques et éducationnels sont attaqués.

Fatiguées des tentatives de Milosevic de prendre le contrôle de la présidence fédérale, la Slovénie et la Croatie sont les premières à déclarer leur indépendance (le droit de sécession était garanti par la constitution fédérale de Tito). Après une courte lutte contre l'armée fédérale yougoslave (JNA, composée à 70% d'officiers serbes), la Slovénie obtient son indépendance. La présence de Serbes en Croatie rend la donne différente, et l'armée yougoslave lance une offensive massive contre la Croatie en coordination avec des milices de nationalistes serbes de Croatie. Les combats durent en Croatie jusqu'à la fin de l'année, quand un cessez-le-feu est arrangé par les Nations Unies. Au même moment, une purification ethnique commence au Kosovo.

Après la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie par la Communauté internationale en janvier 1992, et avec une sécession imminente de la Macédoine, le gouvernement de la Bosnie-Herzégovine dominé par les Musulmans se voit confronté au risque de se retrouver isolé dans une Yougoslavie tronquée dominée par Milosevic. Un référendum sur l'indépendance est tenu les 29 février et 1^{er} mars 1992 : malgré un appel au boycott des partis nationalistes serbes, 63,4% de l'électorat bosnien participa, et 99,7% (dont de nombreux Serbes de Bosnie) se prononcèrent en faveur d'une Bosnie-Herzégovine souveraine et indépendante, avec un État constitué de citoyens égaux³. Auparavant, des députés du SDS (parti nationaliste Serbe de R. Karadzic) avaient constitué en décembre 1991 une « Assemblée du peuple serbe », dont les représentants avaient proclamé de manière unilatérale, le 9 janvier, la création au sein de la Yougoslavie d'une « République serbe de Bosnie-Herzégovine », la Republika Srpska, qui deviendra quelques années plus tard et dans un autre contexte une des deux collectivités composantes de l'actuelle Bosnie-Herzégovine.

Dès le lendemain du référendum sur l'indépendance, les paramilitaires serbes ultranationalistes dressèrent des barricades dans Sarajevo et des coups de feu furent échangés. A la fin du mois de mars et début avril commençaient les premières véritables exactions de paramilitaires serbes en Bosnie et le début d'un nettoyage ethnique. Le 6 avril 1992, la JNA (essentiellement composée de troupes de Serbie et du Monténégro) bombardait Sarajevo et pénétrait en BiH depuis la Serbie. Au même moment, l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine était officiellement reconnue par la Communauté européenne le 6 avril et par les

³ Chiffres tirés de DUCASSE-ROGIER Marianne, op. cit, p. 32.

Etats-Unis le 7 avril 1992, et le 22 mai, la Bosnè-Herzégovine était admise comme membre à part entière des Nations Unies.

3. Le conflit de 1992-1995 et ses caractéristiques⁴

Sans rentrer dans le détail des opérations, il importe de souligner les responsabilités internes et externes à la Bosnie et certains des traits caractéristiques du conflit, que l'on avait déjà observés dans les combats de Croatie : multiplication des acteurs, manipulation des populations et prise délibérée pour cible des civils et des édifices culturels, jusqu'au degré de la purification ethnique.

Les acteurs du conflit sont nombreux et divers : aux trois armées croate de Bosnie, musulmane, et de la Republika Srpska, flanquées de groupes paramilitaires hétéroclites, s'ajoute l'implication plus ou moins officieuse de la République fédérale de Yougoslavie et de la Croatie voisines.

Sous la pression internationale, Slobodan Milosevic sort officiellement la Serbie du conflit et annonce le retrait de la JNA dès mai 1992, non sans que de nombreux Serbes de Bosnie et une bonne partie de l'équipement soit transférés à la nouvelle armée de la Republika Srpska, la VRS, commandée par Ratko Mladic et comptant environ 80 000 hommes. Ainsi, au printemps 1992, lorsque éclate le conflit, les Serbes de Bosnie disposent d'une large supériorité matérielle et sont les seuls efficacement organisés militairement. Convaincus jusqu'en avril que la guerre épargnerait la Bosnie, le gouvernement bosnien d'A. Izetbegovic n'ordonne de son côté la mobilisation des unités de défense territoriale que le 4 avril. Une Armée de Bosnie-Herzégovine (ABiH) regroupant initialement Bosniaques, Croates et Serbes est constituée artisanalement. En Herzégovine est formé le Conseil de défense croate (HVO), intégré à l'ABiH initialement.

A côté de ces armées régulières, des milices et forces paramilitaires se développent partout, oscillant entre groupes de défense locale, extrémistes nationalistes, voire fascistes, et groupes mafieux. Ces groupes, à la recherche de profits économiques, développeront une véritable criminalité organisée et seront les principaux opérateurs du nettoyage ethnique.

La responsabilité des deux Etats voisins et de leurs dirigeants, cultivant un ethno-nationalisme certain et convoitant le territoire du fragile État bosnien, est incontestable et a été reconnue depuis par le TPI. En témoignent plusieurs plans de partage de la Bosnie discutés entre

⁴ D'après DUCASSE-ROGIER Marianne, op. cit.

Tudjman et Milosevic. La responsabilité de la République Fédérale de Yougoslavie (RFY) est avérée avec l'envoi de la JNA au printemps 1992, puis la collusion entre la VJ (la nouvelle armée de la RFY) et la VRS, la présence en Bosnie de nombreuses forces spéciales en provenance de Serbie (aucune mesure ne fut prise pour limiter leur action), et les liens entre celles-ci et les réseaux politiques et mafieux en Serbie. Similairement, la République de Croatie fut présente par l'intervention d'éléments de l'armée croate (HV) en Bosnie, un soutien et une interaction presque au grand jour tantôt avec les forces armées bosno-croates et tantôt avec les dirigeants politiques de l'Herceg-Bosna et les paramilitaires croates.

De la multiplicité des acteurs découle la complexité des combats. Bien qu'ils fût réunis dans un premier temps dans un même combat contre les Serbes, des accrochages commencent dès l'automne 1992 (et de véritables combats au printemps 1993) entre Musulmans et Croates, provoquant une scission militaire. Les Croates nationalistes créent en juillet 1992 sur le territoire qu'ils contrôlent la « communauté croate d'Herceg-Bosna », dotée de tous les attributs d'un État, et déclarée indépendante en août 1993. Ce conflit dans le conflit cesse officiellement en février-mars 1994 avec la création à l'initiative de la diplomatie américaine de la « Fédération de Bosnie-Herzégovine », composée des peuples constitutifs bosniaques et croates. La Fédération commencera à exister réellement à partir de 1995 seulement, et deviendra avec le traité de paix de Dayton la deuxième collectivité composante de l'actuelle Bosnie-Herzégovine (on prendra donc bien garde à distinguer la « Fédération de Bosnie-Herzégovine », entité composante, et la « Bosnie-Herzégovine », l'État central actuel, collectivité composée).

Le deuxième grand trait du conflit après la multiplicité des acteurs fut la manipulation des populations et la mise en place organisée d'un véritable nettoyage ethnique.

La propagande des médias contrôlés par les différents partis nationalistes au pouvoir réussit largement à alimenter la peur et un sentiment d'injustice dans chaque Communauté. Initiée par Milosevic en Serbie en 1987, imitée par Tudjman en Croatie à partir de 1990, en 1992 en Republika Srpska, et par les Croates en Herzégovine (les Musulmans eurent plus de mal à utiliser les médias gouvernementaux faute de moyens techniques), cette désinformation systématique, développant une « stratégie victimaire », permît aux dirigeants politiques d'inciter avec succès à la haine. La population serbe de Bosnie en particulier fut ainsi trompée et endoctrinée sans jamais avoir accès à d'autres moyens d'information.

La marque du conflit de 1992-1995 reste surtout le nettoyage ethnique, qui revêt, selon M. Ducasse-Rogier⁵, une double particularité : son caractère systématique et organisé d'une part, et d'autre part une intensité relevant du génocide en ce qui concerne la population musulmane de Bosnie. Inauguré en Croatie, le nettoyage ethnique est systématisé par les forces serbes dès mars-avril 1992, même si des violations des droits de l'homme ont également été commises par les autres parties au conflit. Les exécutions sommaires de masse, camps de concentration, transferts forcés de population, confiscation des biens et logements, viols systématiques comme arme de guerre, et l'élimination des élites pour déstructurer la société, relevèrent moins d'une folie meurtrière et de haines ancestrales, comme cela fut interprété de l'extérieur à l'époque, que d'une planification systématique, organisée localement par des préparatifs minutieux. Il est sans doute nécessaire de souligner que les acteurs du nettoyage ethnique ne constituent qu'une minorité au sein de la population serbe, et qu'il faut y voir avant tout des responsabilités individuelles et non une responsabilité collective. En définitive, selon M. Ducasse-Rogier⁶, le conflit fut déclenché avant tout « par des élites politiques soucieuses de se maintenir au pouvoir en recourant aux passions nationalistes et alimentées par des réseaux mafieux appâtés par les gains, aussi illicites qu'illimités, offerts par de telles situations ».

Face à cette situation, la réaction de la Communauté internationale, réticente à s'impliquer directement dans le conflit, fut dans un premier temps une succession d'échec. L'Union européenne minée par des divergences politiques considérables échoue la première en 1992, puis il en va de même avec toute une série de plans proposés par l'ONU et l'Union européenne, (notamment le plan Vance-Owen⁷ présenté en janvier 1993), plans dont les projets de partage de la Bosnie-Herzégovine selon des critères nationaux ne firent qu'attiser les combats sur le terrain. Le premier succès revient aux Américains qui parviennent à faire signer les Accords de Washington de mars 1994 portant création de la « Fédération croato-musulmane » de Bosnie-Herzégovine (l'ancêtre de l'actuelle entité), confédérée avec la Croatie, faisant ainsi cesser les combats entre Croates et Musulmans à nouveau alliés contre les Serbes. Un plan du Groupe de Contact (constitué en avril 1994 par les Etats-Unis, la Russie, la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne) prévoyant la transformation de la

⁵ DUCASSE-ROGIER Marianne, op. cit.

⁶ DUCASSE-ROGIER Marianne, op. cit.

⁷ Accepté par les trois parties (mais non signé) dès janvier 2003, ce plan faisait de la Bosnie un État composé de trois « unités constitutives » dans lequel chacune des communautés disposerait d'un droit de veto pour toutes décisions concernant ses intérêts vitaux. En pratique, et notamment en comportant une carte de découpage de la BiH selon des critères ethniques, il précipita la rupture et les affrontements entre Bosniaques et Croates.

Bosnie, dans ses frontières, en une union de la Fédération croato-musulmane et du « territoire occupé par les Serbes » (qui couvriraient respectivement 51% et 49% du territoire), est rejeté par ses derniers qui occupent alors 70% de la Bosnie-Herzégovine. En parallèle à cette activité diplomatique, l'ONU déploya une force de maintien de la paix, la FORPRONU, en Croatie début 1992 et en Bosnie quelques mois plus tard, « mission aberrante »⁸, privée des moyens juridiques et matériels nécessaires pour faire cesser les combats ou empêcher les massacres comme celui de Srebrenica en juillet 1995. Ce n'est qu'à la fin août 1995, avec la décision de recourir à une campagne massive de frappes contre les Serbes par l'OTAN que la Communauté internationale démontra une réelle fermeté, facilitant la tâche des négociateurs américains dirigés par R. Holbrooke chargés d'obtenir un cessez-le-feu et de faire accepter aux trois parties un plan de paix inspiré de celui du groupe de contact, dont nous étudierons la teneur dans le prochain chapitre.

Cette guerre de quatre ans laisse encore aujourd'hui de profondes traces sur la Bosnie-Herzégovine, qui mettra encore beaucoup de temps pour en atténuer les cicatrices. Le système institutionnel de la Bosnie-Herzégovine et son fonctionnement, que nous étudierons dans ce mémoire, tout comme la situation démographique, économique et sociale du pays, sont les conséquences directes de ces événements de 1992-1995.

Section 2 : Le contexte démographique, social et économique actuel en BiH

Le 22 février 2003, l'éditorial du quotidien bosnien *Oslobodjenje* formulait :

« Plus de sept ans après la signature des Accords de Dayton, la situation en Bosnie-Herzégovine est devenue pratiquement insoutenable. (...) De tristes syntagmes sont utilisés pour décrire la situation, tels que "l'état d'urgence", "le règne de la terreur", "la colonisation", etc. La Bosnie-Herzégovine n'exporte rien, car elle ne produit rien. (...) En Bosnie-Herzégovine, les seuls domaines où le taux de croissance est positif sont le nationalisme, la misère, la criminalité et la violence ».

A la lecture de ces lignes, la situation régnant en Bosnie-Herzégovine aujourd'hui paraît bien alarmante. Elles expriment pourtant bien, malgré l'exagération, une situation économique et sociale très difficile : fin 1995, la Bosnie-Herzégovine sortait de la guerre « économiquement,

⁸ Selon l'expression de M. Ducasse-Rogier, op. cit.

socialement et politiquement anéantie⁹ ». C'est à peine exagéré lorsque l'on sait que le nombre des dommages directs et indirects est évalué à environ 100 milliards de dollars¹⁰. Nous allons étudier ainsi plus en détails la situation démographique, sociale (paragraphe 1) et économique (paragraphe 2) du pays, avant de nous intéresser à la situation politique dans le prochain chapitre.

1. La société de la Bosnie-Herzégovine

Sur un territoire couvrant aujourd'hui 51 129 Km²¹¹, la population de la Bosnie-Herzégovine compte aujourd'hui pratiquement quatre millions d'habitants, avec un taux d'accroissement, faible, de 0,48% en 2003 (1,7 enfants par femme en 2003). Cette population a payé un lourd tribut pendant la guerre : 258 000 habitants auraient été tués ou sont toujours portés disparus (soit 5,9% de la population d'avant guerre). En 1995, on évaluait le nombre des réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur du pays à environ 2 480 000 (plus de 50% de la population d'avant-guerre), dont beaucoup ne sont toujours pas rentrés chez eux¹².

En 2000, on comptait 48% de Bosniaques, 37,1% de Serbes, et 14,3% de Croates (présents surtout en Herzégovine, la région contiguë au Monténégro et à la côte adriatique croate), et 0,6% de diverses autres nationalités, principalement Juifs, Roms et Hongrois¹³. Trois langues officielles sont parlées : le Croate, le Bosniaque (alphabet latin) et le Serbe (alphabet cyrillique), suffisamment proches pour être comprises entre elles. Sur le plan religieux, on compte aujourd'hui 40% de musulmans, 31% d'orthodoxes, 15% de catholiques romains, 4% de protestants, et 10% divers¹⁴.

La guerre a profondément déstructuré la société bosnienne et séparé ces communautés, psychologiquement et géographiquement. La Cour Constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine calcula ainsi que la part de la population non serbe de la RS actuelle avait chuté de 46% en 1991 à 3% en 1997. En même temps, la proportion des Serbes dans la Fédération de Bosnie-

⁹ PAPIC Zarko, « La Bosnie-Herzégovine sept ans après la guerre : dépendance ou responsabilité et autonomie », in SOLIOZ Christophe et DIZAREVIC Svebor André (Ed.), *La Bosnie-Herzégovine, Enjeux de la transition*, L'Harmattan, Paris, 2003.

¹⁰ UNDP, « Izvestaj o humanom razvoju – B-H-1998 », UNDP/IBHI, Sarajevo, 1999 ; UNHCR « The State of World Refugees », 1995 ; UNHCR « The Operation of Return 1998 », 1998, cités dans PAPIC Zarko, op. cit.

¹¹ Le pays partage ses frontières avec la Croatie (932 km) et la Serbie-Monténégro (527 km). 20 km de côtes sur la mer Adriatique permettent un accès à la mer grâce au port de Ploce.

¹² UNDP, « Izvestaj o humanom razvoju – B-H-1998 », UNDP/IBHI, Sarajevo, 1999 ; UNHCR « The State of World Refugees », 1995 ; UNHCR « The Operation of Return 1998 », 1998, cités dans PAPIC Zarko, op. cit.

¹³ Chiffres tirés de CIA, World Factbook, www.cia.gov/cia/publications/factbook/print/bk.html

¹⁴ CIA, World Factbook.

Herzégovine était tombée de plus de 17% à moins de 3%¹⁵ (cf. tableaux 1 et 2, et à l'Annexe I, les cartes 5 et 6 représentant la composition ethnique de la Bosnie-Herzégovine en 1998 et en 1991).

Tableau 1 : Composition de la population de la Fédération de Bosnie-Herzégovine en 1991 et 1997 (estimation du UNHCR)

| | 1991 | 1997 |
|------------|--------|--------|
| Bosniaques | 52,09% | 72,61% |
| Croates | 22,13% | 22,27% |
| Serbes | 17,62% | 2,32% |
| Autres | 8,16% | 2,38% |

Tableau 2 : Composition de la population de la Republika Srpska en 1991 et 1997 (estimation du UNHCR)

| | 1991 | 1997 |
|------------|--------|--------|
| Serbes | 54,30% | 96,79% |
| Bosniaques | 28,77% | 2,19% |
| Croates | 9,39% | 1,02% |
| Autres | 7,53% | 0,00% |

*Source : d'après Hans Jochen Peters, « Bosnien-Herzegowina und seine Sprache » in GRAF VITZTHUM Wolfgang, WINKELMANN Ingo (Ed.), *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas, Demokratische und föderale Elemente der Staatswerung in Südosteuropa*, Duncker & Humblot, Berlin.*

Par ailleurs, selon Z. Papic¹⁶, les conséquences indirectes de la guerre, telles que la disparition des institutions publiques, la stagnation du développement éducatif et technologique, la fuite des cerveaux (surtout chez les jeunes), la destruction de la société, de la tolérance, et des petites communautés sont inestimables et ne pourront être rapidement surmontées¹⁷. La société civile est en développement avec l'activité d'organisations non gouvernementales attachées à la construction d'un pays multiethnique et multiculturel, mais reste embryonnaire.

¹⁵ ICG, *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, Balkans Report N° 146, 22 July 2003, p. 3.

¹⁶ Économiste bosnien, ancien haut fonctionnaire de l'ex-Yougoslavie jusque 1992, actuellement actif dans divers think tanks.

¹⁷ PAPIC Zarko, op. cit.

La société bosnienne reste, enfin, caractérisée par sa pauvreté. La Bosnie-Herzégovine était déjà la deuxième plus pauvre des six républiques socialistes de l'ancienne Fédération Yougoslave (après la Macédoine), avec une agriculture peu productive et un secteur industriel étatisé stagnant (une production essentiellement militaire, ainsi que métallurgique et électrique)¹⁸. Les destructions de la guerre n'ont rien arrangé et elle est aujourd'hui l'un des pays les plus pauvres d'Europe. Dans la Fédération de BiH, une personne sur cinq (une sur quatre dans la Republika Srpska) vit avec moins de 2 euros par jour¹⁹. Le taux de mortalité infantile reste élevé (22,7‰) et l'espérance de vie faible (72,3 ans)²⁰. La pauvreté, associée au développement de la criminalité organisée pendant la guerre, explique une activité criminelle et mafieuse importante dans le pays, devenu notamment un pays de transit - limité - de drogue (marijuana et opiacés).

2. Une situation économique précaire

La situation économique reste précaire aujourd'hui. La guerre de 1992-1995 a détruit une bonne partie des infrastructures du pays et a sévèrement désorganisé la vie économique. Elle fit chuter la production de 80% entre 1990 et 1995 et exploser le chômage (estimé à 80% en 1996²¹, et 40% en 2002²²). Le PIB brut aujourd'hui (estimé en 2002 à 7,3 milliards de dollars en Parité de Pouvoir d'Achat - PPA) et par habitant (1 900 dollars par habitant PPA) reste très loin de celui de 1990, même s'il faut tenir compte d'une importante activité de marché noir²³. Le PIB provient aujourd'hui pour 13% du secteur agricole, 41% du secteur industriel et 46% du secteur tertiaire (estimation de 2001)²⁴. Entre 1995 et 1999, les travaux de reconstruction et le soutien de la Banque Mondiale ont dopé la croissance (69% en 1996, 35% en 1997, 13% en 1998, 10% en 1999) jusqu'à un ralentissement dû notamment à la crise du Kosovo²⁵ (la croissance était estimée à 2,3% en 2002²⁶). A la fin de l'année 2000, les transports, télécommunications, énergie, eau et services d'éducation étaient rétablis²⁷.

¹⁸ CIA, World Factbook.

¹⁹ « Constitutional Watch, Bosnia and Herzegovina », *East European Constitutional Review*, Volume 11/12, Number 4/1, Winter 2002/Spring 2003.

²⁰ CIA, World Factbook.

²¹ DAY Alan J, EAST Roger, THOMAS Richard, *A political and economic dictionary of Eastern Europe*, Cambridge International Reference on Current Affairs (CIRCA), Europa Publications, TJ International Ltd, Padstow, 2002.

²² CIA, World Factbook.

²³ CIA, World Factbook.

²⁴ CIA, World Factbook.

²⁵ DAY Alan J, EAST Roger, THOMAS Richard, op. cit.

²⁶ CIA, World Factbook,

²⁷ DAY Alan J, EAST Roger, THOMAS Richard, op. cit.

Si en matière financière, les choses sont relativement positives (la monnaie nationale, la *marka*, liée au mark allemand et aujourd'hui à l'euro, a été introduite en 1998, la Banque Centrale a considérablement augmenté ses réserves, et une discipline fiscale a été imposée), la balance commerciale est un autre sujet de préoccupation. Avant 1991, la BiH disposait d'une balance commerciale bénéficiaire, mais celle-ci connaît depuis 1996 un important déficit²⁸. En 2002, les importations (2,8 milliards de dollars, par ordre d'importance vers la Croatie, la Slovénie, l'Allemagne et l'Italie, principalement du bois, papier, fer et acier) étaient plus de deux fois supérieures aux exportations (1,15 milliards de dollars, principalement vers l'Italie, l'Allemagne et la Croatie, principalement des produits alimentaires et de l'énergie électrique)²⁹. Aujourd'hui, ce déficit est financé principalement par l'aide internationale et des réductions de dettes (la dette extérieure était de 2,8 milliards en 2001³⁰), et le pays vit toujours des aides substantielles qu'il reçoit de la communauté internationale (estimée à environ 650 millions de dollars en 2001)³¹.

Conclusion du chapitre

L'opposition entre les différentes Communautés de Bosnie-Herzégovine au cours de l'Histoire, bien que réelle, n'a de loin pas connu l'intensité que la propagande nationaliste lui a prêtée. L'opposition entre chrétiens catholiques, orthodoxes et musulmans restait limitée, et leurs rapports au cours de l'histoire relevaient davantage en général d'un modèle de « coexistence pacifique », avec des bonnes relations générales ponctuées par des flambées épisodiques de violence, en période de crise le plus souvent. Jusque dans les années 1990 il existe une véritable identité bosnienne, ruinée par la guerre de 1992-1995, qui creuse un fossé entre les trois principales communautés de Bosnie-Herzégovine. Ce fossé est difficile à combler aujourd'hui par ceux qui croient au nouvel État de Bosnie-Herzégovine. Les traces de la guerre sont présentes dans les mentalités et expliquent une situation économique et sociale très délicate, qui nourrit un grand pessimisme dans la population quant au futur de la Bosnie-Herzégovine. La société sera vraisemblablement beaucoup plus difficile à reconstituer que l'économie. C'est une situation qui ne favorise pas une normalisation de la vie politique et est de nature à créer des obstacles au bon fonctionnement des institutions.

²⁸ Le pays dispose pourtant de riches ressources naturelles : charbon, fer, bauxite, manganèse, cuivre, chrome, plomb, zinc, énergie hydraulique...

²⁹ CIA, World Factbook,

³⁰ CIA, World Factbook,

CHAPITRE 2

L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE DE LA BOSNIE HERZÉGOVINE

Nous nous attacherons dans ce chapitre à fournir un premier aperçu du découpage administratif de la BiH et de son système institutionnel dans sa globalité, tels que créés par les Accords de Dayton, que nous présenterons à cette occasion (Section 1). Nous nous intéresserons ensuite aux acteurs de ce système institutionnel en fournissant quelques éléments de sociologie politique de la Bosnie (Section 2).

Section 1 : Le système de Dayton

La conférence de Dayton et l'Accord-cadre général pour la paix qui y fut négocié ont permis le retour à la paix en Bosnie-Herzégovine (paragraphe 1). En même temps, l'Accord de Dayton dotait la Bosnie-Herzégovine d'un nouveau découpage administratif (paragraphe 2) et de nouvelles structures institutionnelles (paragraphe 3).

1. La conférence et l'accord de paix de Dayton (APD)

a. Les premiers pas vers la conférence de Dayton

Le 8 septembre 1995, les ministres des Affaires Étrangères de Bosnie, de Croatie et de RFY furent réunis à Genève pour signer un premier accord posant les principes directeurs d'une future négociation. Le point essentiel fut la reconnaissance dans ses frontières de 1992 de la Bosnie-Herzégovine, comme un État unitaire formé de deux entités distinctes, la Republika Srpska et la Fédération croato-musulmane, deux entités qui s'étaient créées durant la guerre (cf. chapitre précédent). Le territoire devait être réparti selon la proportion de base de 51% du

³¹ CIA, World Factbook,

territoire à la Fédération et 49% à la RS³². Convenue pour régler les nombreuses questions en suspens, une nouvelle rencontre, le 26 septembre à New York, prévoyait la création d'une présidence tricéphale, d'un parlement et d'une cour constitutionnelle³³.

Conséquence de la nouvelle fermeté de la Communauté internationale et des bombardements de l'OTAN, un cessez-le-feu pris officiellement effet en Bosnie le 11 octobre 1995, à un moment où, sur le terrain, consécutivement à une contre-offensive des premiers, les forces croato-bosniaques et serbes étaient dans une position d'égalité favorable à un compromis.

b. La conférence de Dayton

Le 1^{er} novembre débuta une conférence de paix de trois semaines sur la base aérienne de Wright-Patterson à Dayton (Ohio), présidée par les négociateurs américains, européens et russes mais dans les faits essentiellement menée, sur le fond et la forme, par les premiers³⁴. Dans la stratégie des négociateurs il s'agissait de traiter avec les trois présidents concernés par les conflits de Bosnie et de Croatie (S. Milosevic, F. Tudjman et A. Izetbegovic) et leurs gouvernements respectifs, et de marginaliser dans les négociations les belligérants directs, dont les positions étaient les plus irréconciliables³⁵. Ainsi dans les négociations, les belligérants étaient représentés par une puissance tutélaire – la Serbie pour les Serbes de Bosnie, la Croatie pour les Croates de Bosnie, seuls les Bosniaques ayant leur propre délégation – malgré la responsabilité avérée déjà de celles-ci dans le déclenchement et le déroulement du conflit³⁶. Cette stratégie fonctionna fort bien (notamment en privant la délégation de la Republika Srpska de tout pouvoir de négociation, les décisions étant prises par Milosevic, plus soucieux de soulager la Serbie des sanctions internationales à des fins électorales que des intérêts de Serbes de Bosnie) mais l'effet pervers de cette stratégie était que les protagonistes irréconciliables écartés seraient les premiers responsables de la mise en œuvre du futur accord. Cette conférence aboutit finalement après trois semaines de négociations difficiles à l'« Accord-cadre pour la paix en Bosnie-Herzégovine », paraphé le 21 novembre 1995.

³² *Agreed basic principles*, Geneva, 8 September 1995, doc. disponible sur le site de l'OHR, www.ohr.int/docu/d950908a in DUCASSE-ROGIER, *op. cit.*

³³ *Further agreed principles*, New York, 26 September 1995, document disponible sur le site de l'OHR, www.ohr.int/docu/d950926b.

³⁴ La Constitution de la Bosnie-herzégovine comme le reste de l'Accord de Dayton doit ainsi être considérée comme le produit d'un travail commun des experts américains, européens et membres des délégations parties au conflit.

³⁵ DUCASSE-ROGIER Marianne, *op. cit.* p. 74.

³⁶ Cf. chapitre précédent.

c. L'accord de paix de Dayton (APD)³⁷

Le texte paraphé à Dayton et signé à Paris le 14 décembre 1995 est un accord cadre de dix articles posant les principes généraux du règlement du conflit et les engagements relatifs des trois parties signataires (la République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie, et la RFY). Cet Accord prévoit pour les Parties Contractantes la reconnaissance mutuelle de leur souveraineté, le règlement pacifique de leurs conflits, la reconnaissance mutuelle de la Bosnie-Herzégovine (BiH) et de la RFY (article X), l'engagement de respecter les droits de l'homme et des réfugiés, l'obligation de «coopérer aux enquêtes et aux poursuites relatives aux crimes de guerre et autres violations du droit international» (article IX), et l'acceptation de onze annexes³⁸ – signées également par les deux Entités de BiH nouvellement créées : la Fédération et la Republika Srpska - d'une importance essentielle, puisqu'elles détaillent les modalités de l'instauration de la paix et de la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine.

La première annexe (Annexe 1A) concerne les aspects militaires du règlement de la paix, incluant en particulier le retrait des combattants étrangers dans les 30 jours, la séparation des forces combattantes, la mise en place d'une Force de mise en œuvre internationale, l'IFOR, sous commandement de l'OTAN et mandat des Nations Unies, et la libération de tous les combattants et civils prisonniers. L'annexe 1B est consacrée à la stabilisation régionale, prévoyant des discussions entre la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la RFY, sous les auspices de l'OSCE, pour parvenir à des accords sur des mesures de confiance limitant les stocks, déploiements et importations de matériels militaires.

Par ailleurs, l'Accord prévoit l'établissement par les Nations Unies d'une force de police internationale, l'IPTF (*UN International Police Task Force*) (Annexe 11), et la désignation d'un Haut Représentant chargé de coordonner et faciliter les aspects civils du règlement de la

³⁷ Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, version française : site du ministère de la défense : www.defense.gouv.fr

³⁸ Annexe 1A : Accord sur les aspects militaires du règlement de paix (16 articles) ; Annexe 1B : Accord sur la stabilisation de la région (7 articles) ; Annexe 2 : Accord sur la ligne de démarcation entre les Entités et questions connexes (9 articles) ; Annexe 3 : Accord sur les élections (8 articles) ; Annexe 4 : Constitution de la Bosnie-Herzégovine (15 articles) ; Annexe 5 : Accord sur l'arbitrage (un article) ; Annexe 6 : Accord sur les droits de l'homme (18 articles) ; Annexe 7 : Accord sur les réfugiés et les personnes déplacées (19 articles) ; Annexe 8 : Accord sur la Commission pour la conservation des monuments nationaux (12 articles) ; Annexe 9 : Accord relatif à la création des entreprises publiques en Bosnie-Herzégovine (7 articles) ; Annexe 10 : Accord de mise en œuvre des aspects civils de l'accord de paix (7 articles) ; Annexe 11 : Accord sur la Force de police internationale (9 articles).

paix comme l'aide humanitaire, la reconstruction économique, la protection des droits de l'homme et la tenue d'élections libres (annexe 10).

Les autres annexes les plus importantes prévoient le règlement des disputes entre la Fédération Croato-musulmane et la République Serbe de Bosnie (Annexe 5), la tenue d'élections organisée par l'OSCE dans un délai de 6 à 9 mois (Annexe 3), un certain nombre de garanties pour la protection des droits de l'Homme, dont la création d'une Cour des Droits de l'Homme et d'un Ombudsman chargé d'enquêter sur d'éventuelles violations des droits de l'homme (Annexe 6), et le droit des réfugiés de rentrer chez eux librement et de récupérer leur propriété (Annexe 7).

L'Annexe 4 de l'Accord de Paix de Dayton nous intéressera tout particulièrement puisqu'elle porte le texte de la nouvelle Constitution de la Bosnie-Herzégovine. A ce titre, elle met en place un découpage administratif et un système institutionnel très complexes.

2. Un découpage administratif complexe

L'accord de paix de Dayton (APD) maintient l'existence légale et la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine, avec désormais pour nom officiel «Bosnie-Herzégovine» (BiH) (elle perd donc curieusement le qualificatif de «République») ³⁹, et composée de trois «peuples constituants» bosniaque, croate et serbe, et une catégorie baptisée «Autres» (qui comprend les minorités juive, rom, hongroise, etc...).

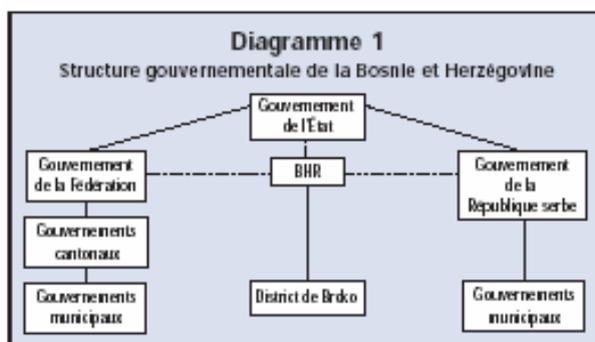
Si la BiH est maintenue dans ses frontières, sa structure interne est profondément changée par l'APD. L'État de Bosnie-Herzégovine est divisé en deux «Entités» constituantes, dont les structures politiques, administratives et fiscales sont distinctes : **la Fédération de Bosnie-Herzégovine** (appelée également « la Fédération », FBiH), et la **Republika Srpska** (RS). Il s'agit *de facto* ni plus ni moins que de la reconnaissance des deux entités qui avaient été créées unilatéralement pendant la guerre, la Fédération croato-musulmane créée le 8 mars 1994 par les accords de Washington avec neuf cantons (quatre musulmans, deux croates et trois mixtes), et la Republika Srpska créée par R. Karadzic en décembre 1991, dont le maintien même du nom, «République Serbe», pour le moins exclusif des autres communautés

³⁹ Article 1-1, Constitution de la Bosnie-Herzégovine, Annexe 4 de l'APD.

présentes sur le territoire, mérite des objections⁴⁰. Les accords de Dayton ont donc pour effet d'entériner la partition de la Bosnie-Herzégovine en deux collectivités fortes au sein d'un État faible avec pour capitale Sarajevo. Il est important de souligner que la Cour Constitutionnelle de BiH a, par une décision très importante de Juillet 2000 (Décision des Peuples Constituants), consacré l'égalité constitutionnelle des trois peuples constituants sur tout le territoire de la BiH, privant les Entités de leur identification ethnique originelle.

La Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH), nommée ci après « la Fédération »⁴¹, regroupe en majorité des Croates et les Bosniaques Musulmans (cf. tableau 1, chapitre 1). Comptant approximativement 2,3 millions d'habitants, elle couvre 51% du pays, essentiellement le centre et le sud-ouest, et a pour capitale Sarajevo. Son budget représente presque trois quarts du budget consolidé de la Bosnie-Herzégovine⁴². Composée aujourd'hui de dix cantons, eux-mêmes divisés en 84 municipalités, la Fédération de BiH prend l'aspect d'une fédération assez décentralisée, alors que la structure gouvernementale des cantons est très centralisée.

La Republika Srpska (RS) est composée quant à elle essentiellement de Serbes (97%) (cf. tableau 2, chapitre 1), avec pour capitale Banja Luka. Centralisée aux plans fiscal et administratif, elle est souvent comparée à un État unitaire. Elle compte 64 municipalités, et est dotée d'un budget représentant le quart du budget consolidé de la BH⁴³.



Source: Forum des Fédérations, «Une Bosnie et Herzégovine fédérale: un centre faible peut-il ouvrir la voie? », *Fédérations*, numéro spécial triple : Les thèmes de la Conférence internationale sur le fédéralisme, 2002.

⁴⁰ Nous retiendrons dans ce mémoire l'appellation serbe uniquement, afin d'éviter toute connotation ségrégationniste liée à l'appellation de cette entité.

⁴¹ Nous éviterons la dénomination de Fédération « croato-musulmane » ou « bosno-croate » afin de ne pas « ethniciser » cette Entité dans laquelle (comme dans le reste du pays d'ailleurs) les trois peuples constituants bosniaque, croate et serbe ont été reconnus égaux par la Cour Constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

⁴² Forum des Fédérations, « Une Bosnie et Herzégovine fédérale: un centre faible peut-il ouvrir la voie ? », *Fédérations*, numéro spécial triple : Les thèmes de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002.

⁴³ Forum des Fédérations, op. cit.

Outre les deux Entités, la Bosnie-Herzégovine comporte également un district autonome sous contrôle international, le **district de Brcko**. Située à la jonction du territoire en arc-de-cercle de la RS, cette ville acquit au cours des négociations de Dayton une importance sans commune mesure avec son poids démographique (71 000 habitants) et économique. Son caractère multiethnique et sa position stratégique expliquent l'impossibilité de faire accepter à l'une des parties son rattachement à l'autre entité (auquel s'ajoute le sentiment pour les Bosniaques d'avoir trop cédé sur le reste de l'accord, favorisant ainsi une crispation sur ce point débattu en fin de négociations). Les parties acceptèrent finalement à la dernière minute que le sort de la ville soit décidé par un arbitrage international dans le délai d'une année⁴⁴. En mars 2000, le territoire de **Brcko** fut ainsi proclamé District autonome. Il jouit aujourd'hui d'une importante autonomie dans la régulation de ses propres affaires, passe ses propres lois, collecte ses revenus, et exerce les responsabilités de police, éducation, santé et la plupart des politiques économiques.

Les actuels dix cantons de la Fédération, la Fédération elle-même, la RS et le district de Brcko disposent chacun leurs propres emblèmes, constitution, parlement, gouvernement, et administration, et comme nous aurons l'occasion de le montrer, ont la main haute en matière budgétaire et de responsabilités par rapport à l'État central. Cette structure d'une complexité notable superpose ainsi cinq niveaux de gouvernements : État, entité, district de Brcko, canton, municipalité. Bureaucratie, multiplication des échéances électorales, blocages et conflits entre les différents niveaux de pouvoir sont des conséquences directes de cette organisation complexe.

Moindre problème peut-être, ce découpage administratif apparaît particulièrement déséquilibré au point de vue démographique et territorial. Si l'on prend en considération un canton de l'actuelle Fédération de Bosnie- Herzégovine, par exemple le canton de Tuzla, celui-ci a une population de 507 000 habitants, la moitié de celle de la RS, mais six fois celle du district de Brcko. Les propositions de réforme du système sont nombreuses parmi les ONG présentes en Bosnie ou les partis locaux. Une des plus populaire, reprise à son compte par une ONG comme *l'European Stability Initiative* (ESI)⁴⁵ a ainsi proposé de supprimer le niveau des Entités pour ne garder que le niveau des cantons, la Republika Srpska et le district de

⁴⁴ L'annexe 2 de l'APD prévoit que le sort de la ville doit être décidé par trois arbitres – un pour la Fédération, un pour la RS et un troisième choisi par les deux parties d'un commun accord) dans un délai d'une année au plus tard à compter de l'entrée en vigueur de l'accord. Si les parties ne parviennent pas à désigner ensemble le troisième arbitre, celui-ci sera nommé par le Président de la Cour internationale de Justice.

⁴⁵ European Stability Initiative, *Making Federalism work – a radical proposal for practical reform*, 8 January 2004, www.esiweb.org

Brcko étant alors transformés en simples cantons parmi les autres. Pour le moment toutefois, les cantons de la Fédération n'entretiennent pas, à la différence du district de Brcko et de la RS, de relations administratives directes avec le gouvernement central, et doivent négocier avec les institutions de la Fédération de Bosnie-Herzégovine à Sarajevo. Ce sont ces institutions qui seraient, selon l'ESI, la véritable anomalie du système bosnien.

3. Aperçu du système institutionnel

Outre ce découpage administratif alambiqué, le système institutionnel de l'État central et des Entités est également d'une complexité certaine en BiH (il sera sans doute utile de se référer régulièrement au schéma du fonctionnement institutionnel, en Annexe II de ce mémoire). Il s'agit dans ce paragraphe de donner un aperçu global du système institutionnel de l'État central et des Entités, avant d'approfondir thématiquement l'analyse dans les chapitres suivants.

a. Le système institutionnel de l'État central

Le système adopté par la Constitution de la BiH et par les Entités est assez proche du **modèle semi-présidentiel** français, qui a eu un succès considérable en Europe orientale notamment. Une Présidence irresponsable mais dotée de pouvoirs importants donne les lignes directrices générales et nomme un gouvernement chargé de leur mise en œuvre. Le gouvernement est responsable devant le Parlement, tandis que la Présidence peut dissoudre le législatif (mais dans le cas du niveau central de BiH, uniquement la deuxième chambre : la Chambre des peuples, et non celle des représentants).

Le pouvoir exécutif de la Bosnie-Herzégovine est assuré par une Présidence collégiale rotative (tous les huit mois) de trois membres – un Musulman, un Croate et un Serbe - et un Conseil des ministres, chargé de mettre en œuvre les politiques et décisions de la BiH dans les domaines de sa compétence. Les trois membres de la **Présidence** sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans, les membres bosniaque et croate sur le territoire de la Fédération, et le membre serbe sur celui de la RS, soit un système qui mixe donc des éléments de représentation personnelle et territoriale. Les membres de la Présidence sont rééligibles une fois puis sont inéligibles pendant quatre ans. La Présidence est en charge

notamment de conduire la politique étrangère, de proposer le budget annuel et de représenter la BiH dans les organisations internationales et européennes.

La Présidence nomme un **Président du Conseil des ministres**, responsable de l'exécution des politiques et décisions de la Bosnie-Herzégovine. Le Président du Conseil des ministres, les ministres et les vice-ministres n'entrent en fonction qu'après approbation par la Chambre des représentants, et rend compte à l'Assemblée parlementaire (notamment sur les dépenses de la Bosnie-Herzégovine au moins une fois par an)⁴⁶. L'Assemblée parlementaire peut par ailleurs voter une motion de défiance, obligeant le Conseil des ministres à démissionner⁴⁷.

Comme nous le verrons plus en détail dans le dernier chapitre consacré aux garanties, de nombreux dispositifs doivent permettre de préserver les intérêts de chaque peuple, comme la règle du consensus dans les décisions de la Présidence, ou le fait que le Président du Conseil des ministres ne peut être de la même nationalité que le président de la Présidence.

Le pouvoir législatif est assuré par un parlement bicaméral, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, composée d'une Chambre des représentants et d'une Chambre des peuples (l'assemblée parlementaire de la FBiH suit la même structure). La **Chambre des peuples** rassemble 15 «délégués», à savoir cinq Croates et cinq Bosniaques émanant de la Fédération (choisis respectivement par les délégués croates et bosniaques à la Chambre des peuples de la Fédération), et cinq Serbes, émanant de la RS (choisis par l'Assemblée nationale de RS). A nouveau, on retrouve donc une conjugaison d'éléments territoriaux et personnels. La **Chambre des représentants** est quant à elle composée de 42 «membres» élus au suffrage universel, dont deux tiers (28 représentants) sont élus par le territoire de la Fédération croato-musulmane et un tiers (14 représentants) par le territoire de la RS⁴⁸. L'élément représentatif est donc exclusivement territorial dans cette chambre.

L'Assemblée parlementaire dispose des pouvoirs de «promulguer les lois nécessaires pour mettre en œuvre les décisions de la Présidence ou exercer les responsabilités de l'Assemblée aux termes de la présente Constitution», décide des ressources et des montants des recettes nécessaires pour le fonctionnement des institutions de Bosnie-Herzégovine et pour honorer les obligations internationales de la BiH, approuve le budget des institutions de BiH, ratifie les traités, et «toutes les autres questions nécessaires pour remplir ses fonctions ou s'acquitter

⁴⁶ Article V-4b, Constitution de BiH.

⁴⁷ Article V-4b, Constitution de BiH.

⁴⁸ La Constitution ne précise pas les modalités selon lesquelles les représentants sont élus, et stipule seulement qu'ils «seront élus directement par les habitants de l'entité conformément à une loi électorale devant être adoptée par l'Assemblée parlementaire» (Article IV-2a). Les deux entités ont adopté un régime proportionnel de listes de partis, où les électeurs se prononcent pour un parti.

des charges qui lui sont attribuées par consentement mutuel des Entités »⁴⁹. Tous les projets de loi doivent être approuvés par les deux chambres⁵⁰ et les décisions sont prises à la majorité des votants présents en personne⁵¹. A nouveau, il existe un certain nombre de garanties destinées à préserver les « intérêts vitaux » des peuples constituants, et notamment, l’approbation d’une loi reste soumise à la condition que moins de deux tiers des délégués ou membres élus par une même Entité ne votent contre la décision.

Le pouvoir judiciaire et le contrôle de la constitutionnalité des lois est assuré en BiH par l’existence d’une Cour Constitutionnelle composée de neuf membres dont quatre sont choisis par la Chambre des représentants de la Fédération, deux par l’Assemblée Nationale de la RS, et trois (étrangers) par le Président de la Cour Européenne des Droits de l’Homme. Comme nous le verrons, la Cour Constitutionnelle est un pilier du système institutionnel de la BiH.

Depuis 1995, la **Présidence** de la BiH a joué un rôle important, en comparaison des autres institutions du niveau central. Toutefois, le Conseil des ministres a gagné en autorité, et la Présidence s’est concentrée davantage sur ses attributions telles que définies dans la constitution. Bien qu’elle fonctionne correctement selon la Commission Européenne, la Présidence de la BiH reflète certaines des difficultés et certains des défis de la BiH, comme la Présidence rotative tous les huit mois (au contraire du poste fixe de Président du Conseil) qui perd ainsi de son rôle de stabilisation tel que le veut le système semi-présidentiel. Autres problèmes, la démission de membres de la Présidence pour des activités considérées incompatibles avec l’Accord de Dayton, et des relations tendues à l’intérieur de la Présidence, notamment avec la présence de différentes vues sur l’ordre constitutionnel de la BiH et son futur⁵².

Avec les années, l’efficacité du **Parlement** au niveau central a augmenté. En comparaison avec les périodes législatives 1996-1998 et 1998-2000, trois fois plus de lois proposées par le Conseil des ministres ont été adoptées en 2000-2002⁵³. Bien qu’handicapée sérieusement par un manque de personnel qualifié et de moyens techniques, l’Assemblée parlementaire a développé progressivement une certaine compétence technique. Un certain nombre de comités techniques ont été formés pour fournir un contrôle spécialisé de la législation (dont un Comité

⁴⁹ Article IV.4.b, Constitution de BiH.

⁵⁰ Article IV.3.c, Constitution de BiH.

⁵¹ Article IV.3.d, Constitution de BiH.

⁵² Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, COM (2003) 692 final, Brussels, 18.11.2003, p. 7.

à l'intégration européenne, le premier comité mixte des deux chambres de l'Assemblée parlementaire). Des défauts importants subsistent toutefois. Ainsi, le parlement se réunit souvent pendant moins de deux jours par mois, et ne fait pas toujours preuve d'une efficacité régulière dans l'adoption des lois⁵⁴. Le rythme et la qualité de la législation sont affectés par le rythme lent du Conseil des ministres et par l'absence d'une administration parlementaire bien formée et organisée de façon adéquate. Certains observateurs ont noté l'émergence graduelle d'une culture de compromis au sein du parlement –qui ne reste de loin pas universelle-, et des pas vers l'abandon d'une « politique de jeu à somme nulle », qui caractérisait la période d'immédiat après-guerre. Si elles se confirmaient, ces tendances constitueraient des avancées vers une pratique parlementaire normale. Il demeure que les membres de l'Assemblée parlementaire de BiH votent toujours souvent d'après des divisions ethniques et font en premier lieu allégeance à leur Entité, ce qui mène occasionnellement à des blocages⁵⁵.

b. Le système institutionnel de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

Le régime institutionnel de la Fédération ressemble beaucoup à celui du niveau central quant à son organisation, dont on retrouve les grands principes.

Le pouvoir exécutif est aux mains du **Président de la Fédération**, et de **deux vice-présidents** provenant de peuples constituants différents, élus pour 4 ans par le Parlement de la Fédération, et responsables seulement (devant la Cour Constitutionnelle) pour la violation de leur serment ou s'ils sont jugés indignes de servir. Le Président nomme les chefs de missions diplomatiques, officiers et juges de la Cour Constitutionnelle de la Fédération, signe et ratifie les accords internationaux au nom de la Fédération, et signe les Décisions du Parlement. Les deux vice-Présidents ont un pouvoir de décision égal au Président dans certaines situations et le reste du temps exécutent les tâches qui leur sont assignées par le Président ou la législation. La Présidence de la Fédération nomme le **Gouvernement de la Fédération**, composé d'un Premier Ministre et de 16 Ministres, dont 8 Bosniaques, 5 Croates et 3 Serbes, et éventuellement un « Autre », pris sur le quota bosniaque. Le Gouvernement est responsable

⁵³ Commission of the European Communities, op. cit, p. 7.

⁵⁴ Ainsi, seulement 19 lois ont été adoptées entre décembre 2002 et septembre 2003.

⁵⁵ Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, COM (2003) 692 final, Brussels, 18.11.2003, p. 7.

de l'exécution des politiques de la Fédération, propose les lois et le budget, et a un pouvoir réglementaire⁵⁶.

Le système législatif de la fédération est un Parlement bicaméral égalitaire en règle général, qui comprend une Chambre des Représentants et une Chambre des Peuples. **La Chambre des Représentants** est composée de 98 délégués, dont 4 issus de chacun des peuples constituants (consécutivement à la Décision des Peuples Constituants de Juillet 2000), élus pour 4 ans au suffrage universel direct sur l'ensemble de la Fédération, où tout parti ayant obtenu au moins 5% des votes est représenté⁵⁷. **La Chambre des Peuples** (58 délégués en tout) représente les Peuples de la Fédération et est composée sur une base paritaire de 17 délégués de chacun des Peuples constituants, et de 7 délégués des « Autres » peuples, élus pour 4 ans par les Assemblées cantonales de la Fédération parmi les membres de ces dernières, proportionnellement à la population de chaque Canton. Le Parlement de la Fédération passe les lois, adopte le budget de la Fédération, approuve les engagements internationaux de la Fédération⁵⁸.

Le pouvoir judiciaire de la Fédération est dominé par deux Cours de la Fédération, à savoir la Cour Constitutionnelle de la Fédération et la Cour Suprême de la Fédération. **La Cour Constitutionnelle** de la Fédération a la responsabilité du contrôle de constitutionnalité des normes vis-à-vis de la Fédération et de résoudre les conflits entre institutions et collectivités au sein de la Fédération. Elle est composée de neuf membres, nommés par le Président et les vice-Présidents et approuvés par la Chambre des Peuples de la Fédération. **La Cour Suprême** de la Fédération est composée d'au moins neuf membres et est nommée par le *Haut Conseil Judiciaire et du Ministère Public (High Judicial and prosecutorial Council)*, sorte de Conseil supérieur de la magistrature. Elle est la cour d'appel suprême de la Fédération. Enfin, il existe dans la Fédération une **Cour des Droits de l'Homme**, sorte de cour d'appel suprême subsidiaire pour les questions relevant des droits de l'homme ou des libertés fondamentales. Elle est composée d'un Bosnien, un Croate et un « Autre ».

Les Cantons de la Fédération disposent chacun de leur Assemblée cantonale élue pour 4 ans au suffrage universel direct dans le Canton, qui prépare et vote les lois du Cantons et approuve le budget du Canton. L'Assemblée cantonale nomme le **Gouvernement Cantonal**, composé d'un **Premier ministre** cantonal et de **ministres**, responsable devant l'Assemblée

⁵⁶ Articles IV.B.1 à IV.B., Constitution de la FBiH.

⁵⁷ Article IV.A.2 et IV.A.3, Constitution de la FBiH.

Cantonale, et chargé en particulier de mener et exécuter les politiques du Canton, et de préparer le budget. Les Cantons ont des **Cours Cantonales** qui ont juridiction d'appel sur les Cours municipales, mais le contrôle de constitutionnalité reste la prérogative de la Cour Constitutionnelle de la Fédération⁵⁹.

c. Le système institutionnel de la Republika Srpska

La RS a adopté un régime également caractérisé par une Présidence, un gouvernement et un législatif dotés de pouvoirs significatifs, sans véritable domination d'un des pouvoirs sur l'autre.

L'Assemblée Nationale composée de 87 membres détenait initialement seule les pouvoirs constituants et législatifs. La Décision des Peuples constituants de la Cour Constitutionnelle de BiH a toutefois obligé d'une part à ce qu'au moins quatre membres de chaque Peuple constituant soient représentés à l'Assemblée Nationale, et d'autre part à la création d'une deuxième chambre, le Conseil des Peuples, qui doit adopter les lois et autres réglementations de l'Assemblée nationale qui concernent les intérêts vitaux d'un des peuples Constituants⁶⁰. Celle-ci décide des amendements à la Constitution, adopte les lois à la majorité (sauf disposition contraire de la Constitution), adopte le budget, détermine l'organisation territoriale de la République et peut demander l'organisation d'un référendum, élit, nomme et destitue les fonctionnaires, dispose du pouvoir d'amnistie, ratifie les engagements internationaux de la RS, et contrôle le travail du Gouvernement⁶¹.

Le Conseil des Peuples (28 membres) est composé sur une base paritaire de 8 députés de chacun des trois peuples constituants et de 4 «Autres», élus par un caucus composé des représentants de leur peuple respectif à l'Assemblée Nationale⁶². Les deux Assemblées sont élues pour un mandat de 4 ans⁶³. En cas de dissolution ou raccourcissement de la durée du mandat de l'Assemblée Nationale, le mandat du Conseil des Peuples cesse en même temps⁶⁴. L'initiative législative appartient au Président de la République, au Gouvernement, et à tout député de l'Assemblée ou à un minimum de 3000 électeurs⁶⁵.

⁵⁸ Articles IV.A.6 à IV.A.8, Constitution de la FBiH.

⁵⁹ Articles V.1 à V.11, Constitution de la FBH.

⁶⁰ Articles 69 et 71, Constitution de la RS.

⁶¹ Article 70, Constitution de la RS.

⁶² Article 71, Constitution de la RS.

⁶³ Article 72, Constitution de la RS.

⁶⁴ Article 72, Constitution de la RS.

⁶⁵ Article 76, Constitution de la RS.

Le pouvoir exécutif au sein de la RS est exercé par un **Président de la République**, qui nomme un Gouvernement approuvé par l'Assemblée Nationale, nomme les juges de la Cour Constitutionnelle de la RS, promulgue les lois et dispose d'un veto suspensif en ayant la possibilité de demander à l'Assemblée Nationale de réexaminer une loi. Il a également pouvoir d'accorder la grâce, a en charge la défense, la sécurité et les relations avec d'autres pays ou organisations internationales, et nomme les représentants de la RS à l'étranger. Le Président de la République peut également dissoudre l'Assemblée Nationale. Depuis la Décision des Peuples Constituants, le Président de la République est assisté de deux vice-Présidents provenant de Peuples constituants différents, qui exercent les fonctions que leur laisse le Président⁶⁶. Le Président et les vice-Présidents sont élus au suffrage universel direct pour 4 ans, pour un maximum de deux mandats successifs⁶⁷. Le Président et les vice-Présidents sont responsables devant les citoyens qui peuvent le destituer selon une procédure de « recall »⁶⁸.

Le **Gouvernement de la RS**, responsable devant l'Assemblée Nationale⁶⁹, est composé du Premier Ministre, de vice Premiers Ministres provenant de Peuples Constituants différents et des Ministres. Il est également élu pour 4 ans est nommé par le Président et approuvé par l'Assemblée Nationale de la RS, et se compose de 8 Serbes, 5 Bosniaques et 3 Croates, et éventuellement un autre nommé sur le quota serbe⁷⁰. Il propose les lois, le budget, assure l'exécution des lois et autres réglementations, dirige l'administration publique⁷¹.

La **Cour Constitutionnelle de la RS**, composée de 7 à 9 membres nommés pour 8 ans⁷² et non rééligibles contrôle la constitutionnalité des normes vis-à-vis de la Constitution de la RS et tranche les conflits entre institutions et l'Entité et les Municipalités⁷³.

La **Cour Suprême** de la République est la cour d'appel suprême dans l'Entité, dont les juges sont nommés et déchus par le *High Judicial and Prosecutorial Council* de la RS⁷⁴.

⁶⁶ Article 80, Constitution de la RS.

⁶⁷ Article 83, Constitution de la RS.

⁶⁸ Article 88, Constitution de la RS.

⁶⁹ Article 94, Constitution de la RS.

⁷⁰ Article 92, Constitution de la RS.

⁷¹ Article 90, Constitution de la RS.

⁷² Article 116, Constitution de la RS.

⁷³ Article 115, Constitution de la RS.

⁷⁴ Articles 121 et 123, Constitution de la RS.

Le découpage de l'État de BiH, et l'organisation des institutions relèvent on le voit bien d'une complexité qui risque de rendre difficile leur fonctionnement, même dans une conjoncture politique optimale. Cette complexité offre par ailleurs sur un plateau de nombreux moyens de blocage pour les partis nationalistes⁷⁵, peu désireux d'avancer dans les réformes du système. En effet, les caractères de la vie politique de la Bosnie-Herzégovine sont de nature à compliquer l'ensemble des processus de prises de décisions.

Section 2 : Éléments de sociologie politique de la Bosnie-Herzégovine

La vie politique bosnienne est de manière générale aujourd'hui encore très immature (paragraphe 1). Au-delà de ce constat, nous présenterons les principaux partis acteurs de la vie politique (paragraphe 2), avant de dégager les résultats des dernières élections d'octobre 2002 et la situation en découlant (paragraphe 3).

1. Une scène politique encore immature

Neuf ans après les Accords de Dayton, la vie politique en Bosnie-Herzégovine n'est toujours pas « normalisée » (comprendons, correspondant aux standards européens en matière de stabilité et de débat politique démocratique, sain et « courtois »), même si la situation est bien meilleure que dans les premières années de l'après-guerre.

La scène politique bosnienne est d'abord marquée par la prolifération des partis. Un record a été atteint aux dernières élections de 2002, avec la participation en tout de 57 partis, neuf coalitions et trois candidats indépendants, pour des postes partagés sur quatre niveaux de gouvernement⁷⁶ ! 14 partis ont obtenu une représentation dans la Chambre des Représentants de la BiH (sur 42 sièges), sept partis ayant seulement un député, les autres sept étant ceux qui gagnèrent aussi une représentation significative à d'autres niveaux de gouvernement⁷⁷. Cette fragmentation de l'échiquier politique entraîne une certaine instabilité et une confusion dans

⁷⁵ Par « nationaliste », on entendra un parti basé essentiellement sur des bases ethniques et recherchant les intérêts et le soutien de son peuple d'origine avant tout. Étant donné les revirements fréquents des positions des partis dits nationalistes, il est difficile de donner un contenu idéologique précis à ce terme. Les partis nationalistes s'étant globalement assagis au cours des dernières années, nous utiliserons ce terme sans connotation extrémiste, pour laquelle nous réserverons le terme d'« ultra-nationaliste ».

⁷⁶ ICG, *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, Balkans Report N° 146, 22 July 2003, p. 7.

les positions. Exercer le pouvoir relève autant de la capacité à s'entendre avec d'autres partis et à former des coalitions que du résultat obtenu aux élections elles-mêmes. La visibilité de la politique et de l'idéologie des partis en est grandement brouillée.

Ce phénomène a été renforcé par la fréquence des élections aux quatre niveaux de pouvoirs, élections qui conformément aux Accords de Dayton ont eu lieu tous les deux ans jusqu'aux dernières élections de 2002 où pour la première fois les pouvoirs étaient élus pour un mandat de quatre ans. Des élections générales ont eu lieu tous les deux ans, et des scrutins municipaux la plupart des autres années, expliquant une lassitude de l'électorat qui s'est mobilisé de moins en moins.

Alliances changeantes, divisions internes des partis, revirement des positions, manœuvres tactiques et grande différence entre les promesses et les actes des partis ajoutent à l'instabilité de la vie politique. Celle-ci est aujourd'hui largement décrédibilisée aux yeux de nombreux citoyens, pour qui les hommes politiques paraissent inutiles, incompetents, corrompus et peu fiables⁷⁸, non sans fondement bien souvent d'ailleurs, comme l'atteste les différents rapports des ONG ou agences internationales, ou l'utilisation intensive par le Haut Représentant des Nations Unies (HR) de ses pouvoirs de destitution des fonctionnaires bosniens (cf. chapitre 5 pour les pouvoirs du HR). Malheureusement, il semble que beaucoup de politiciens locaux ont perdu l'habitude de prendre leurs responsabilités pour le destin de leur pays.

L'absence de journalisme impartial et pointu encourageant des débats utiles entre les hommes politiques contribue au manque d'intérêt du public et à la qualité du débat politique. Surtout dans la presse écrite, la politique est couverte de manière intensive et vive, mais très souvent de façon extrêmement négative et biaisée, chaque journal ayant en général son parti fétiche et s'employant à nuire aux autres. Les questions économiques sont peu couvertes par exemple, alors que la corruption et la criminalité sont les sujets favoris, alimentant scandale sur scandale. Plusieurs commentateurs décrivent ainsi la dernière campagne électorale comme la plus sale de l'après-guerre en Bosnie-Herzégovine⁷⁹.

Encore aujourd'hui, il faut constater l'existence de scènes politiques relativement cloisonnées en Bosnie-Herzégovine, entre celle de la Fédération et la scène politique de la Republika Srpska, même si ce phénomène s'estompe de plus en plus. Les changements constitutionnels

⁷⁷ ICG, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁸ ICG, *op. cit.*, p. 8.

introduisant une représentation des peuples dans la Fédération et en RS ont permis une augmentation notable des campagnes de partis sur les deux Entités, avec 27 partis de la Fédération engagés pour des postes dans la RS et 12 partis de la RS en campagne dans la Fédération, sans grande réussite électorale toutefois.

Grâce à l'activisme de la Communauté internationale en BiH, l'environnement institutionnel, légal et politique a beaucoup changé dans les récentes années, notamment depuis la venue du dernier Haut Représentant des Nations Unies P. Ashdown. Celui-ci a rendu clair son intention d'utiliser ses pouvoirs coercitifs pour imposer des lois et autres décisions administratives et de destituer les hommes politiques ou fonctionnaires récalcitrants à chaque fois que les institutions locales ne réussiraient pas dans leur travail.

Explicitement au moins, les dernières élections furent moins marquées par des questions nationalistes qu'en 2002. Les sondages d'opinion avant les élections indiquaient que la population était plus préoccupée par les questions économiques et sociales (création d'emploi, amélioration du système de soins, paiement des retraites), que de questions nationales emblématiques⁸⁰. Néanmoins, les résultats ont montré comme nous le verrons que les votants préfèrent toujours davantage donner leur voix aux partis qu'ils identifient avec leur nation ou Entité. Les partis nationalistes encouragent toujours d'ailleurs quant à eux à « voter serbe ! », « défendre le patrimoine croate ! » ou « le patriotisme bosniaque ! ». Pour leur électorat, il ne s'agit pas forcément d'un vote en faveur du nationalisme, bien qu'en BiH l'identification entre intérêts nationaux et matériels est encore forte, mais il est clair que les nombreux partis à base ethnique visent prioritairement (et réalisent dans une large mesure) la récupération de leur base électorale ethno-nationale.

2. Les principaux partis de la scène politique bosnienne

Les élections d'octobre 2002 confirmèrent la domination de sept principaux partis. Quatre partis datent d'avant la guerre (le SDP, le HDZ, le SDA et le SDS), et trois ont été créés après celle-ci (SBiH, SNSD, PDP). Mis à part le positionnement idéologique de ses partis, nous nous concentrerons sur leur attitude vis-à-vis de l'évolution future de la structure de l'État et des pouvoirs dont devraient disposer selon eux la Communauté internationale (en

⁷⁹ ICG, *op. cit.*, p. 11.

⁸⁰ ICG, *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, Balkans Report N° 146, 22 July 2003, p. 8.

l'occurrence le HR), qui dispose d'importants pouvoirs en matière civile et politique (cf. chapitre 5, section 2).

a. Les trois grands « partis nationalistes » : SDA, HDZ, SDS

Le **Parti de l'Action Démocratique (SDA)** est le principal parti nationaliste bosniaque, fondé par A. Izetbegovic. Au cours des dernières années et avec le retrait d'A. Izetbegovic, il a dans une large mesure rompu avec son identification explicite à l'Islam et l'identité nationale bosniaque, comme le prouve la déclaration célèbre de son actuel président, S. Tihic, annonçant que le parti serait maintenant « ouvert aussi à ceux qui boivent de la bière »⁸¹. Le SDA souffre toujours néanmoins du poids de la religiosité et du cléricalisme tacite passés de ses leaders, leur appel au monde islamique pendant la guerre, tout comme leur poursuite d'enrichissement personnel pendant celle-ci. Le SDA se dit désireux de recruter des non-Bosniaques et de devenir plus un parti bosnien que bosniaque, mais a fait de maigres progrès en ce sens. Le Parti n'est aujourd'hui plus aussi monolithique que sous la main de fer d'Izetbegovic, et est confronté en son sein à différents courants idéologiques et à la contestation sporadique de ses structures basées dans les Cantons.

Aujourd'hui, le SDA se présente comme le défenseur de l'État de BiH. Son discours et ses faits restent pourtant divergents. Il appelle à la coopération avec la communauté internationale et le HR, mais celle-ci reste tendue en pratique. Le SDA souhaite l'adoption d'une nouvelle Constitution de l'État qui abolirait les Entités et les Cantons, établissant une structure à deux niveaux composée d'un État central fort et des Municipalités au niveau inférieur. Non seulement le gouvernement devrait avoir toute la panoplie des compétences régaliennes, y compris la défense et les affaires intérieures, mais devrait aussi retrouver son ancien nom officiel de « République de Bosnie-Herzégovine ».

L'**Union Démocratique Croate (HDZ)** est le principal parti nationaliste croate, ancienne branche du parti nationaliste du même nom en Croatie. Aujourd'hui, les leaders du HDZ ont opéré officiellement un virage à 180° et adopté une ligne très progressiste et favorable à l'État commun. Ceux-ci parlent de renforcer les institutions, le besoin d'une seule armée, un ministère de l'intérieur et une agence de renseignement au niveau de l'État, tout comme des changements constitutionnels qui élimineraient les Entités et les Cantons, mais avec de fortes

⁸¹ Sur le point spécifique de la consommation d'alcool, le parti a cependant toujours des difficultés à évoluer dans la pratique.

Municipalités pour faire contrepoids à l'État. Ses principaux dirigeants se disent très engagés pour le renforcement des institutions de l'État et la normalisation du pays par une « municipalisation », pour faire de la BiH un État multinational modèle. Ces propos restent toutefois suspicieux de la part d'un parti habitué aux revirements de position et autres feintes tactiques, et qui appelait à partir de 2001 ainsi qu'au cours de la dernière campagne électorale à la création d'une autonomie croate et d'une troisième Entité. Un certain nombre de ses membres regrettent toujours Tudjman et les politiques de participation de la BiH et dénoncent la coopération avec le Tribunal Pénal International (TPI).

En ce qui concerne la coopération avec la Communauté internationale, les dirigeants du HDZ insistent que le HR devrait garder une certaine réserve, et que ses décisions devraient être seulement temporaires. Celui-ci devrait laisser plus de temps pour trouver un consensus entre les autorités internes, et ses décisions refléter le point de vue de la majorité⁸².

Le **Parti Démocratique Serbe (SDS)**, le principal parti nationaliste serbe fondé par R. Karadzic, est le moins changé des trois principaux partis nationalistes de Bosnie. Il continue à s'opposer à tout ce qui pourrait remettre en question sa plus grande réalisation : la Republika Srpska. Le Parti a ainsi appris à aimer l'Accord de Dayton, derrière lequel il se retranche pour s'opposer à tout changement de situation. La défense des prérogatives de la RS et l'obstruction aux réformes qui pourraient normaliser sa vie politique ou décriminaliser l'économie restent les principaux éléments de la politique du SDS, même si le parti a changé depuis l'époque de Karadzic. Le SDS ne peut cependant se couper de son passé facilement : répudier R. Karadzic (actuellement en fuite sous le coup d'une inculpation du TPI) couperait le parti d'une partie trop importante de sa base électorale, même si l'arrestation de Karadzic serait le souhait caché de certains dirigeants du SDS. Toutefois, pour rester au pouvoir, il est fort possible que le SDS s'accommode d'une politique de réformes si la Communauté internationale exerce une forte pression. La direction politique du SDS est moins unie et intransigeante qu'elle ne le prétend⁸³.

Le parti a pour but de préserver la Bosnie dans son État actuel plutôt que la détruire, prétend vouloir l'intégration à l'Europe et à l'OTAN, et souhaite présenter un visage plus civilisé. Ce retour à la raison ne doit pas faire croire à un changement fondamental du parti, qui selon *l'International Crisis Group* reste le principal obstacle à la création d'un État viable en

⁸² ICG, *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, Balkans Report N° 146, 22 July 2003, pp. 19-21.

⁸³ ICG, *op. cit.*, pp. 21-24.

Bosnie-Herzégovine⁸⁴. Cela est visible dans la politique du parti qui a d'abord découragé, et aujourd'hui s'abstient de toute incitation au retour des réfugiés en RS, ou par ses réticences à l'application des amendements constitutionnels permettant la mise en conformité de la Constitution de la RS avec celle de la BiH. Aujourd'hui, le parti ne prétend plus soutenir l'unification de la RS avec la Serbie mais dit pouvoir à nouveau revoir sa position si la population était convaincue que la Communauté internationale cherche à centraliser la BiH.

b. Les partis « modérés » : SBiH et PDP

Les deux partis modérés SBiH et PDP, qui ont aidé le SDA, le HDZ et le SDS à établir leur majorité parlementaire au niveau central et des Entités, sont des habitués des coalitions gouvernementales. Plutôt qu'un rôle de contrepoids ou de modération dans les coalitions, ils ont tendance à jouer le rôle de partis caméléons, adoptant la coloration des plus grands partis avec lesquels ils partagent le pouvoir. Il est donc difficile d'identifier leur philosophie politique si ce n'est d'être au pouvoir.

Le **Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBiH)** est un parti majoritairement bosniaque. Il souhaite renforcer les institutions de l'État au maximum, et appelle le HR à imposer des décisions chaque fois qu'un compromis n'est possible entre les forces locales. En même temps, le SBiH a une vision d'une future régionalisation de la BiH à travers le rétablissement des régions historiques et économiques pour maintenir un État décentralisé viable.

Le **Parti du Progrès Démocratique (PDP)** est un parti basé en RS, qui se dépeint comme un parti centriste pragmatique. Le parti est devenu un spécialiste dans l'obtention d'un pouvoir disproportionné par rapport à ses suffrages ou sièges parlementaires. Favori de la Communauté internationale en RS, son dirigeant M. Ivanic a été capable de mener une double stratégie de coopération avec les étrangers et de défense des prérogatives de la RS avec plus d'efficacité que le SDS ne pouvait le faire. Selon l'ICG, la politique du PDP serait « de nationalisme serbe quand cela est possible, l'intégration de la BiH quand cela est inévitable, et le pouvoir toujours ». Le PDP soutient l'adhésion à l'UE et l'OTAN mais ne montre pas d'empressement à faire le nécessaire. Il soutient également un renforcement des relations spéciales que la RS a établi avec la Serbie. En ce qui concerne la coopération avec la

⁸⁴ ICG, *op. cit.*, p. 23.

Communauté internationale, le PDP souhaite une limitation de l'autorité et des pouvoirs du HR, et de laisser aux partis le soin de décider sur les questions les plus importantes⁸⁵.

c. Les partis d'opposition socio-démocrates : SDP et SNSD

Les élections d'octobre 2002 ont laissé la BiH avec deux forts partis d'opposition, le **Parti social-démocrate (SDP)**, un parti multinational descendant des communistes, et l'**Alliance des Socio-démocrates Indépendants (SNSD)**, grand parti basé en RS. Ces deux partis ont en commun leur idéologie sociale démocrate, leur volonté de renforcer les institutions centrales, notamment en établissant des douanes communes, combattre la corruption et réduire la bureaucratie. Pour ce qui concerne les pouvoirs du Haut Représentant, ils sont pour des décisions cadre uniquement, laissant la mise en œuvre des réformes à un véritable partenariat entre l'OHR et les forces politiques locales. Le SNSD interprète toutefois son succès aux dernières élections comme résultant de sa défense ardente des prérogatives de la RS. A la suite de la défaite électorale du SDP a été établie en BiH une troisième force sociale-démocrate, l'**Union sociale-démocrate (SDU)**, par une centaine de dissidents du SDP⁸⁶.

3. Les élections d'octobre 2002 et le retour des nationalistes au pouvoir

De 1995 jusqu'en 2000, la scène politique avait été essentiellement dominée par les partis nationalistes. A la suite des élections de Novembre 2000 s'était toutefois créée l'« **Alliance pour le Changement** », une coalition ostensiblement non nationaliste et peu structurée de dix partis, dominée par le Parti Social-Démocrate (SDP) et le Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBIH). Cette coalition était vue par les étrangers par les locaux comme une chance de rupture avec l'obstructionnisme stérile des nationalistes depuis Dayton. L'Alliance réalisa en effet quelque succès importants : progrès dans l'abolition de structures parallèles de gouvernement qui avaient marqué les années où les nationalistes étaient au pouvoir, établissement d'une discipline fiscale dans le gouvernement, début des réformes de l'armée et réduction des troupes, relations normalisées avec la Serbie-Monténégro, entrée de la BiH au Conseil de l'Europe en Avril 2002. Mais les attentes étaient sans doute trop élevées pour cette agglomération étrange de partis de forces, composition nationale et sources idéologiques variées. Les partis ne surent pas utiliser leurs succès lors de la campagne. Au contraire, il

⁸⁵ ICG, *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, Balkans Report N° 146, 22 July 2003, pp. 24-26.

semblait que l'ambition plus qu'un engagement pour les réformes réunissait l'Alliance qui se perdit en luttes internes entre ses partis composants. Au printemps 2002, il paraissait déjà que les partis de l'Alliance ne se présenteraient pas ensemble aux futures élections. Les grands partis voulaient tenter leur chance seuls, marquant la fin de l'Alliance. Cette dissolution avant même la campagne ruina les prétentions de l'Alliance d'être une force politique nouvelle et constructive en Bosnie-Herzégovine. **En conséquences, les partis «nationalistes» sont revinrent au pouvoir à tous les niveaux de gouvernement aux élections d'octobre 2002**, les premières organisées par la Bosnie-Herzégovine elle-même et non l'OSCE (ces élections étaient aussi les premières à élire les postes et représentants au niveau de l'État, des entités, et des cantons pour un mandat de quatre ans, et non plus deux comme cela était prévu jusque là pendant une période transitoire).

Ainsi donc, les principaux protagonistes de la guerre de 1992-1995, le Parti de l'Action Démocratique (SDA), l'Union Démocratique Croate (HDZ) et le Parti Démocratique Serbe (SDS) sont revenus aujourd'hui au pouvoir. Quelles peuvent en être les conséquences ? Ces partis se sont affirmés en modernisateurs pragmatiques capables d'oublier leur antagonisme passé tout en défendant leur intérêt national. Cela a inspiré peu de confiance dans la Communauté internationale mais le HR Paddy Ashdown a assuré que l'agenda des réformes serait en sûreté entre leurs mains. Comme nous l'avons vu, le HR a en effet montré et prouvé à coups de sanctions aux nationalistes que leur marge de manœuvre était mince. Par ailleurs, ayant souscrit aux réformes, les nationalistes ne peuvent se laisser aller à leurs anciennes habitudes et se doivent, à contrecœur ou non, de suivre le HR dans ses attaques contre la corruption, l'indiscipline et l'irresponsabilité qui sont devenus si profondément ancrés dans la politique post-communiste et d'après-guerre en BiH. De plus, le partage du pouvoir entre les peuples au sein de chaque Entité va acquérir de la substance avec le temps et peut amener des changements importants dans les évaluations et modes opératoires des partis, y compris nationalistes. Malgré tout, la presse bosnienne exprimait des doutes et une certaine incrédulité en ce qui concerne les prétentions réformatrices des partis nationalistes. L'initiative revient toujours essentiellement au HR, et les gouvernements préfèrent toujours réagir qu'agir⁸⁷. En tout état de choses, avoir des partis nationalistes au pouvoir présente au moins un avantage: il s'agit du meilleur moyen pour rassurer leur peuple respectif que les réformes qui vont être engagées ne vont pas mettre en danger leur intérêt national. Les nationalistes, en cette simple

⁸⁶ ICG, *op. cit.*, pp. 26-27.

qualité, trouveront sans doute plus de soutien pour les réformes que l'Alliance pour le changement⁸⁸.

Conclusion du chapitre

Un mot décrit sans doute le mieux le découpage administratif, l'organisation institutionnelle et la scène politique de la Bosnie-Herzégovine : la complexité, rendue nécessaire dans le découpage administratif et institutionnel pour ménager les intérêts des différentes Parties ethno-nationales de Bosnie à Dayton. Les prochains chapitres nous permettront d'étudier dans quelle mesure ces institutions se révèlent aptes ou non à assurer la stabilité du pays, mais nous l'avons vu, les caractères de la vie politique bosnienne ne sont pas pour favoriser cette stabilité. De manière générale, et de façon récente, la plupart des grands partis politiques sont plutôt favorables officiellement à un renforcement des pouvoirs de l'État central et sont acquis au moins formellement à la construction de l'État de Bosnie-Herzégovine. Tous les partis, quelle que soit leur orientation idéologique ou leur base géopolitique, ont construit au cours des dernières élections des programmes avec trois intérêts communs : ils acceptèrent tous la BiH comme leur État commun et le seul sujet de droit international, ils supportèrent tous des « réformes », et déclarèrent que leur but principal était l'adhésion à l'Union européenne. Reste à savoir dans quelle mesure ces prises de position sont sincères ou dépendent de la pression de la Communauté internationale. Il faut rester prudent du fait du revirement fréquent des positions des partis politiques, et de la priorité des partis de la RS en particulier de sauvegarder les prérogatives de leur Entité d'origine. Les partis nationalistes revenus au pouvoir sont aujourd'hui forcés de s'engager dans des réformes, mais selon beaucoup d'experts internationaux ces partis - surtout le SDS - vont se contenter de faire les concessions nécessaires pour préserver leur pouvoir, et vont ensuite essayer de tricher dans la mise en oeuvre⁸⁹. Les années à venir et la capacité des partis nationalistes à mener à bien des réformes pour faire de la BiH un État plus normal et prospère, tourné vers l'Europe, permettront d'évaluer la vraie teneur de leurs propos et de leurs nouvelles prises de position.

⁸⁷ ICG, *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, Balkans Report N° 146, 22 July 2003, p. 15.

⁸⁸ ICG, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁹ ICG, *op. cit.*, p. 23.

CHAPITRE 3

LA BOSNIE-HERZÉGOVINE ET LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉTAT

Déterminer si la Bosnie-Herzégovine (BiH) est un État fédéral suppose avant tout de savoir si la BiH est un État. La faiblesse de l'État central, ajoutée à la division du territoire en Entités dotées de très larges compétences, pourrait en faire douter. La première partie de ce chapitre sera donc consacrée à cette problématique et s'attachera à retrouver dans quelle mesure les caractéristiques de base de l'État telles que posées par les doctrines de droit constitutionnel sont présentes en Bosnie-Herzégovine (section 1). Ensuite, et cela renvoie à la question précédente, il s'agit de savoir quelle structure institutionnelle adopte la Bosnie-Herzégovine, fédérale (et donc étatique) ou confédérale (donc intergouvernementale) ? C'est une question d'autant plus intéressante qu'un modèle de comparaison existe à l'intérieur même de la BiH, la Fédération de BiH (section 2).

Section 1 : La Bosnie-Herzégovine est-elle un État ?

A plusieurs reprises, la Constitution de la BiH affirme la qualité d'État de cette dernière. L'article 1.1 de la Constitution de la BiH⁹⁰ stipule que « la République de Bosnie-Herzégovine, dont le nom officiel est désormais Bosnie-Herzégovine conserve son existence légale en tant qu'État en droit international, après modification de sa structure intérieure selon les présentes dispositions et avec ses frontières actuelles internationalement reconnues. Elle reste un État membre de l'Organisation des Nations Unies et, en tant que Bosnie-Herzégovine, elle peut conserver ou solliciter son adhésion aux différents organismes au sein des Nations Unies et des autres organisations internationales ». L'article 1-2 stipule que « La Bosnie-Herzégovine est un État démocratique, régi par la primauté du droit et ayant des élections libres et démocratiques ». Dans le langage administratif et officiel aujourd'hui en vigueur en BiH on a ainsi tendance à distinguer l'« État » (le niveau de pouvoir central en BiH) et « les Entités ». Voyons de plus près si cette dénomination est méritée.

⁹⁰ Article I.1, Constitution de la BiH.

Dans l'analyse classique développée notamment par Max Weber⁹¹ un État ne peut exister que lorsque trois éléments constitutifs sont réunis : un pouvoir de contrainte avec un gouvernement souverain (paragraphe 2), s'exerçant sur une population rassemblée sur un territoire défini (paragraphe 1).

1. Un territoire et une population ?

a. Le territoire

Lorsque l'on visualise l'État, on voit d'abord un espace géographique délimité par des frontières. Sans territoire, le pouvoir de l'État et ses compétences ne pourraient s'exercer. Phénomène intéressant, la BiH comporte en son sein même une « frontière » particulière, l'*Inter-Entity Boundary Line* (IEBL), prévue par l'Annexe 2 de l'accord de Dayton pour séparer la Fédération de BiH et la RS, qui pourrait faire douter de l'unité du territoire de la BiH⁹². Il demeure néanmoins que « la liberté de circulation est garantie sur tout le territoire de Bosnie-Herzégovine. La Bosnie-Herzégovine ainsi que les Entités ne font pas obstacles à la liberté absolue de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux sur la totalité du territoire de Bosnie-Herzégovine. Aucune Entité ne peut établir de contrôle sur les lignes de démarcation entre les Entités »⁹³. Par ailleurs, si le pays est divisé en deux Entités et un district autonome qui ont chacun leur propre territoire, lesdits territoires restent partie intégrante de la BiH, qui exerce sur eux son pouvoir normatif. Si aujourd'hui les populations sont peu enclines à franchir la limite séparant les deux entités, la cause est avant tout identitaire. L'élément constitutif de l'État qu'est le territoire est donc sans contestation présent.

Notons que le territoire de la Bosnie-Herzégovine est aujourd'hui reconnu par les autres États. La Bosnie-Herzégovine a été reconnue par les États-Unis, la plupart des pays européens et un certain nombre d'organisations internationales en 1992 dans ses frontières actuelles. Il n'y a pas très longtemps, en 2003, des hommes politiques de Serbie comme V. Kostunica, ou le premier ministre de Serbie Zoran Zivkovic, ont fait des déclarations selon laquelle une sécession du Kosovo remettrait en cause les frontières de la Republika Srpska, propos

⁹¹ In ARDANT Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 13^{ème} éd., LGDJ, Paris, 2001, p.18.

⁹² Accord-cadre général pour la paix, Annexe 2.

interprétés en BiH comme une tentative d'annexion de la RS par la Serbie-Monténégro⁹⁴. Aujourd'hui toutefois, les aspirations de la Croatie et de la Serbie aux dépens de la BiH ont été abandonnées, au moins formellement⁹⁵.

b. La population : nation, identité et citoyenneté en BiH

Le pouvoir de contrainte de l'État s'exerce sur un groupe humain. Pendant un temps, la doctrine a considéré que ce groupe humain était **une nation**, et il y aurait coïncidence entre l'État et la nation. Dans la doctrine traditionnelle allemande (Fichte, Herder, Treischke), la nation est un groupe humain avant tout caractérisé par des éléments *objectifs* : race, langue, religion, culture, mémoire et histoire commune. La tradition doctrinale française développée notamment par Renan ou Fustel de Coulanges y a rajouté une dimension *subjective* et *volontariste* : la volonté des individus de vivre ensemble et de s'associer pour un destin collectif commun⁹⁶.

De façon évidente aujourd'hui, les trois principaux peuples vivant en Bosnie-Herzégovine constituent trois nations différentes. Partageant une même origine slave, ils se sont différenciés peu à peu par la religion, la culture, la construction de leur histoire, la référence identitaire (Croatie pour les Croates, Serbie pour les Serbes...), puis la langue. La guerre de 1992-1995 et notamment les entreprises de nettoyage ethnique et la création d'Entités indépendantistes durant celle-ci, a montré de façon éclatante qu'au moins dans une partie de cette population il n'y avait pas de volonté de vivre ensemble ou de forger un destin commun de ces trois communautés, mais uniquement à l'intérieur d'elles (les Musulmans sortent de ce modèle : comme nous l'avons vu, ne pouvant créer leur propre État, ils se devaient de défendre la conception d'un État multiethnique). Aujourd'hui une majorité de citoyens de Bosnie-Herzégovine semble vouloir croire à la possibilité de forger un État commun et vivre ensemble en son sein, mais d'une part cette vue reste marginalement contestée par une partie de la population, et d'autre part surtout il ne s'agit en aucun cas de former une nouvelle nation.

Toutefois, aujourd'hui dans le monde, nations et États ne coïncident plus souvent, et la majorité des États dans le monde sont des États multinationaux. L'État-nation n'est plus la

⁹³ Article I.4, Constitution de la BiH.

⁹⁴ Zija D, « La R.S. et la Serbie », *Oslobodjenje*, paru le 23.05.2003, traduit par Association Sarajevo.

⁹⁵ UDOVICIC Zoran, « Que peut-on dire de la Bosnie-Herzégovine aujourd'hui ? », Contribution à l'Assemblée Générale de l'Association Sarajevo, publication le jeudi 11 décembre 2003.

⁹⁶ Entre autres : GICQUEL Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 17^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2001.

forme « normale » de l'État. Ce modèle est d'ailleurs de plus en plus l'objet de nombreuses contestations avec l'affirmation de particularismes régionaux, linguistiques, religieux, voire ethniques qui remettent en cause l'identité⁹⁷ (en BiH, nous sommes aujourd'hui dans le schéma inverse : il s'agit de recréer une certaine identité commune entre des nations qui ne la partagent plus vraiment). Le concept de « **population** » serait en fait totalement distinct du sentiment d'appartenance à la nation. Ceci est vérifié par le fait que le pouvoir normatif de l'État s'exerce également sur les étrangers présents sur son territoire. Au sens juridique, la notion de population correspond donc simplement aux habitants présents sur le territoire, et là, près de quatre millions de personnes sont présents pour démontrer qu'il existe bien une population en Bosnie-Herzégovine.

Toujours est-il qu'à notre avis, un minimum d'identité commune reste nécessaire au maintien de l'État. Aussi faut-il se demander s'il existe une **identité bosnienne** aujourd'hui.

L'identité en Bosnie se distingue évidemment géopolitiquement en Europe avec la présence forte de l'identité musulmane. Par ailleurs, l'identité croate de Bosnie ou Serbe de Bosnie n'est pas superposable à l'identité croate de Croatie ou serbe de Serbie. Un exemple : la RS refuse d'être rattachée à la Serbie (même si des considérations d'idéologies politiques⁹⁸ d'une part, et d'autre part la loi sociologique du pouvoir qui veut que les élites soient réticentes à concéder leur pouvoir à un autre niveau, jouent également un rôle à ce sujet). Quand en Serbie sont faites des déclarations à propos de l'éventuel rattachement de la RS à la Serbie-Monténégro, le parti nationaliste serbe de Bosnie SDS se prononce ainsi en faveur de Dayton et de la BiH, non par affection pour la BiH ou l'APD, mais par la crainte de voir la RS remise en question.

Existe-t-il pour autant une véritable identité partagée par les citoyens de Bosnie ? Comme nous l'avons évoqué, la guerre de 1992-1995 a séparé les Communautés et déstructuré la société de la Bosnie où de manière générale les communautés serbe, croate et bosniaques vivaient en assez bon termes, et où existaient une identité bosnienne et multiethnique, illustrée notamment par un nombre importants de mariages mixtes. Depuis, nettoyage ethnique et mouvements de population pendant la guerre ont conduit, comme nous l'avons vu précédemment, à un cloisonnement géographique qui n'est pas remis en cause par le retour difficile des réfugiés. Propagande, désinformation, et ressentiment entre les trois nations ont

⁹⁷ GICQUEL Jean, op. cit, pp.22-23.

⁹⁸ Pour certains, la RS se voudrait en fait une sorte de pays pan-serbe face à une Serbie-Monténégro multiethnique et en phase de modération et démocratisation. Zija D, « La R.S. et la Serbie », *Oslobodjenje*, paru le 23.05.2003, traduit par Association Sarajevo.

largement éclipsé l'identité bosnienne au profit de l'identité ethno-nationale. Un fait illustrateur est que la BiH n'a pu se mettre d'accord sur des emblèmes et ceux-ci ont dû être choisis par le Haut Représentant. Aujourd'hui, l'impression globale est que les citoyens font en premier lieu allégeance à leur peuple et leur Entité. Ceci est dû largement à l'attitude des hommes politiques, qui oeuvrent souvent d'abord pour leur collectivité d'origine et qui pour des raisons électorales jouent sur ces identifications. Bien sûr, le sentiment identitaire et l'attachement à la communication entre les nationalités varient selon les individus, depuis le nationalisme extrême intéressé par les seuls intérêts de son groupe ethnique au détriment des autres, jusqu'à l'attachement au caractère multiethnique et à la construction de la Bosnie-Herzégovine. On observe notamment que plus le territoire local est multiethnique dans sa composition, plus l'intégration est grande entre les communautés. Ainsi, les nationalistes croates forment des communautés relativement compactes en Herzégovine dans les régions proches de la Croatie, et beaucoup moins les Croates plus modérés de Bosnie centrale et de Sarajevo, lesquels ont beaucoup plus tendance à s'intégrer aux autres groupes ethniques⁹⁹. Il est donc difficile d'évaluer aujourd'hui avec certitude et précision la réalité du sentiment identitaire bosnien, aujourd'hui en construction, tout comme laquelle des deux tendances – intégration ou renforcement des sentiments nationalistes – va l'emporter dans l'avenir.

Après des considérations du ressort du psychologique avec la notion d'identité, il peut être également pertinent enfin de travailler à partir de la notion de **citoyenneté**, notion qui dans son acceptation juridique implique en elle-même l'existence d'un État auquel elle renvoie. Nous envisagerons dans ce paragraphe la citoyenneté davantage dans son acception au sens du droit international (citoyenneté d'un État), que vis-à-vis de ses implications en matière de droits civiques et politiques.

La Constitution reconnaît une citoyenneté de Bosnie-Herzégovine, réglementée par l'Assemblée parlementaire. Fait plus intéressant, une citoyenneté de chaque Entité, réglementée par chacune des Entités est également reconnue¹⁰⁰. Les personnes possédant la citoyenneté d'une Entité sont «de ce fait même» citoyens de Bosnie-Herzégovine. Cette double citoyenneté juridique est un fait relativement rare dans les Fédérations qu'on n'a guère connu qu'en URSS. Du point de vue juridique, le critère de la citoyenneté est donc présent, avec comme nous le verrons dans la prochaine section, un véritable contenu. Soulignons en passant tout de même que cette double citoyenneté est de nature à renforcer les identités de

⁹⁹ MOORE Patrick, « Quel devenir pour la Bosnie ? Point de vue sur l'État du débat », publication de samedi 13 septembre 2003 par Association Sarajevo.

l'Entité plutôt que celle de la BiH. Par ailleurs, cas rare mais qui s'explique par la composition ethnique et identitaire de sa population, la Constitution reconnaît expressément aux citoyens de la BiH le droit de jouir de la citoyenneté d'un autre pays, sous réserve d'un accord bilatéral entre cet État et la BiH¹⁰¹.

2. Un gouvernement souverain et légitime ?

Le troisième élément fondamental constitutif de l'État, après le territoire et la population, est l'existence d'un gouvernement qui dispose d'un pouvoir d'édicter les normes vis à vis de la population se trouvant sur son territoire. L'État doit donc disposer de la personnalité morale, qui lui permet également de rentrer en relations avec d'autres États sur la scène internationale. L'article 1-1 de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine précise ainsi que la BiH « conserve son existence légale »¹⁰². Mais ce qui distingue surtout l'État vis-à-vis d'autres organisations publiques ou privées qui disposent de la personnalité morale et du pouvoir d'édicter des normes, c'est sa souveraineté.

a. Légitimité interne et externe

Pour exister et subsister, un gouvernement se doit d'être légitime. On peut distinguer la légitimité externe et la légitimité interne.

La légitimité externe correspond à la reconnaissance d'un État par la Communauté internationale. Ce type de légitimité ne fait pas de doute au sujet de la Bosnie-Herzégovine. Comme nous l'avons maintenant indiqué à plusieurs reprises, la Bosnie-Herzégovine a été officiellement reconnue comme État indépendant dès avril 1994, et a été reconnue comme le successeur légal de l'ancienne République Socialiste de Bosnie-Herzégovine par les Accords de Dayton. Aujourd'hui, la Bosnie-Herzégovine est membre de plein droit d'une trentaine d'organisations internationales (AIEA, BIRD, G-77, Interpol, ONU, OSCE, OMS, UNESCO...), observateur dans un certains nombres d'autres (OMC...), et son intégration dans la Communauté internationale se manifeste au-delà par sa participation à des événements internationaux sportifs ou culturels tels que les Jeux Olympiques ou l'Eurovision.

¹⁰⁰ Article I.7, Constitution de la BiH.

¹⁰¹ Article I.7.d, Constitution de la BiH.

La Légitimité interne peut se définir comme la «qualité du pouvoir qui fonde l'obéissance qu'il exige, [c'est-à-dire la] conformité de ce pouvoir aux croyances des gouvernés quant à son origine et à ses formes »¹⁰³. Dans des sociétés démocratiques, la légitimité est le résultat de l'expression du suffrage universel. L'origine du pouvoir doit donc être les citoyens, et les formes du pouvoir démocratiques. De ce point de vue, le pouvoir des institutions centrales de BiH ne peut que satisfaire la légitimité démocratique : la Présidence est élue au suffrage universel direct, tout comme la Chambre des Représentants. La Chambre des peuples bénéficie d'une légitimité démocratique en étant élue au suffrage universel indirect, par les législateurs des entités. De même, le Président, le vice-Président, et l'Assemblée nationale de la RS sont élus au suffrage universel direct. Dans la Fédération, la Chambre des Représentants est élue au suffrage universel direct et élit le Président et les vice-Présidents de la Fédération, alors que la Chambre des peuples de la Fédération est élue par les assemblées cantonales, elles-mêmes élues au suffrage universel direct. Tous les gouvernements (de BiH, des Entités, des Cantons) sont approuvés par les assemblées de leur collectivité. Chacun de ces pouvoirs est soumis au contrôle de Cours Constitutionnelles composées de juges dont la nomination doit recevoir l'approbation d'au moins une des chambres du Parlement de leur collectivité. Pourtant, s'il existe une légitimité démocratique du pouvoir en Bosnie-Herzégovine, il est plus difficile par contre de se prononcer quant à l'existence d'une légitimité *politique*. La participation aux élections est en chute régulière et a atteint son taux le plus bas (54%) aux dernières élections de 2002¹⁰⁴¹⁰⁵. Toutefois, en règle générale, la lutte politique et la contestation se fait à l'intérieur du système. De ce point de vue, la situation de la légitimité politique ne serait pas beaucoup plus inquiétante que la crise de confiance dans la direction politique que l'on peut observer dans d'autres pays d'Europe occidentale. Un phénomène plus préoccupant qui se pose en Bosnie-Herzégovine encore aujourd'hui est un problème de respect de la légalité. Non qu'il existe de réelles zones de non-droit, mais il faut observer une réticence, parfois un refus des collectivités composantes (Entités et Cantons) de se conformer au droit des collectivités hiérarchiquement supérieures (BiH ou Entités). Ce fait nous amène à la question de la souveraineté en BiH.

¹⁰² Article I.1, Constitution de la BiH.

¹⁰³ VILLIERS (de) Michel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 4^{ème} éd., Armand Colin, Paris, 2003, p. 140-141.

¹⁰⁴ La Commission européenne avance comme une explication possible parmi d'autres la fatigue des électeurs devant la multiplication des élections : la sixième élection majeure en six ans). Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, COM (2003) 692 final, Brussels, 18.11.2003, p. 8.

¹⁰⁵ Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, www.oscebih.org.

b. Un gouvernement souverain ?

L'État est constitué et traité en qualité d'État « lorsqu'il exerce, de manière effective, sur la population rassemblée en un territoire déterminé, une autorité politique exclusive, appelée la souveraineté »¹⁰⁶.

Dans la conception de Jean Bodin (*De la République*, 1576), la souveraineté est absolue, perpétuelle et indivisible. Elle ne saurait donc être partagée. Cette conception s'oppose à la conception développée au 19^{ème} siècle par les confédérés américains et notamment le sénateur Calhoun pour justifier la sécession des États du Sud, dans laquelle, dans un État fédéral, celui-ci comme ses États fédérés possèdent la souveraineté. Il ne s'agit pas ici de trancher dans ce débat doctrinal qui peut nous emmener très loin, aussi nous nous rattacherons à la thèse dominante aujourd'hui, c'est-à-dire que dans un État fédéral classique, seul le pouvoir central est souverain, mais que des éléments de la souveraineté peuvent dans une certaine mesure être partagés ou transférés (la doctrine développée par le juge constitutionnel français vis-à-vis de l'Union européenne).

A. Les fonctions régaliennes de base

L'une des conclusions de la pensée de Bodin est que l'État doit assumer seul un certain nombre d'attributs (ce que Bodin appelle les « marques de souveraineté ») : droits de législation et de réglementation, de justice, de police, de battre monnaie, de légation, de lever et entretenir une armée, et celui de conférer la nationalité, entre autres¹⁰⁷. Encore aujourd'hui, ces critères restent pertinents pour distinguer qui possède la souveraineté.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de l'évoquer, l'accord de paix de Dayton a créé un État central faible, dont la faiblesse s'illustre par des compétences limitées au strict minimum. Pour autant, **la Bosnie-Herzégovine dispose bien des compétences régaliennes** que sont la politique étrangère et la réglementation du commerce extérieur, la politique douanière, la politique monétaire, les politiques touchant au mouvement des personnes (asile, immigration, réfugiés), le financement des institutions et des obligations internationales de la BiH¹⁰⁸.

¹⁰⁶ GICQUEL Jean, op. cit.

¹⁰⁷ GICQUEL Jean, op. cit.

¹⁰⁸ Article III.1, Constitution de la BiH.

Les Entités disposent d'une certaine compétence en matière de politique étrangère, mais sans préjudice des attributions du pouvoir central. Les Entités peuvent entretenir ainsi des relations bilatérales spéciales avec les États voisins de la BiH, mais «dans le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine»¹⁰⁹. Chaque Entité «peut également conclure des accords avec des États et des organisations internationales avec le consentement de l'Assemblée parlementaire. L'Assemblée parlementaire peut décréter que certains types d'accords ne nécessitent pas un tel consentement»¹¹⁰.

La réglementation de la citoyenneté^{111 112} est une compétence partagée entre l'État central et les Entités, mais il apparaît néanmoins que la BiH a un pouvoir supérieur en la matière. Les décisions particulières sur l'acquisition ou la perte de la citoyenneté de la BiH sont prises par le Ministère des Affaires Civiles et des Communications de BiH et par les autorités compétentes des Entités¹¹³. On observe une sorte de répartition des compétences avec l'attribution de la citoyenneté revenant aux Entités, alors que la perte de la citoyenneté revient à la BiH. Par contre, les décisions qui reviennent aux Entités, à l'exception de l'acquisition de la nationalité par descendance, naissance sur le territoire de la BiH et adoption, doivent être soumises au Ministère des Affaires Civiles et des Communications de la BiH, et ne rentrent en vigueur que si ce ministère conclut que les conditions posées par la loi sont remplies¹¹⁴. En cas de litige entre les autorités compétentes de la BiH et des Entités, la décision finale revient à la Cour Constitutionnelle.¹¹⁵ Le Conseil des ministres de la BiH a en outre la possibilité d'accorder exceptionnellement la citoyenneté à une personne qui ne remplit pas les conditions de naturalisation, si cela est au bénéfice de la Bosnie-Herzégovine¹¹⁶.

¹⁰⁹ Article III.2.a, Constitution de la BiH.

¹¹⁰ Article III.2.d, Constitution de la BiH. Les soulignements sont rajoutés.

¹¹¹ Article I.7, Constitution de la BiH, qui stipule que la citoyenneté de BiH est réglementée par l'Assemblée parlementaire, et la citoyenneté des Entités réglementée par chacune des Entités. Or comme citoyenneté de la BiH et citoyenneté des Entités sont strictement liées, (article 27, *HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina*, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 16 December 1997), la citoyenneté de la BiH et des Entités est donc réglementée ensemble par la BiH et les Entités.

¹¹² Ce qui n'a pas empêché le HR de légiférer sur ce point en lieu et place de la BiH. La compétence reste néanmoins formellement de la compétence de la BiH.

¹¹³ article 30, *HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina*, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 16 December 1997.

¹¹⁴ article 31, *HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina*, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 16 December 1997.

¹¹⁵ article 31-3, *HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina*, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 16 December 1997.

¹¹⁶ Article 30-3 de, *HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina*, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 16 December 1997.

Par contre, **les Entités disposent de plusieurs compétences régaliennes d'importance**, telles que la police, l'armée, et les douanes, où le rôle du Conseil des Ministres de la BiH se limite à un rôle de coordination. En matière militaire par exemple, le rôle du pouvoir central, et en l'occurrence de la Présidence, qui est investie de l'autorité civile de commandement des forces armées¹¹⁷ est strictement limité à ce rôle de coordination. Les membres de la Présidence sont chargés de constituer une Commission permanente aux Affaires militaires – dont ils sont eux-mêmes membres - chargée de coordonner les activités des forces armées en Bosnie-Herzégovine¹¹⁸. Ainsi, c'est aux Entités que la Constitution prend soin d'attribuer la garantie de « la sûreté et la sécurité de toutes les personnes qui se trouvent sous leurs juridictions respectives, par le truchement des forces de l'ordre chargées d'appliquer les lois civiles conformément aux normes internationalement reconnues et dans le respect des libertés fondamentales et des droits de l'Homme internationalement reconnues (...) et en prenant toutes les mesures jugées opportunes »¹¹⁹. Le monopole de la violence légitime, apanage de l'État selon Max Weber, est donc partagé entre le pouvoir central de la Bosnie-Herzégovine et les entités, qui au final gardent *de facto* le pouvoir de coercition avec leur armée et leur police (notons toutefois que la police est gérée au niveau des Cantons dans la Fédération de BiH). Il faut enfin souligner que sur le plan financier, la BiH dépend à ce jour presque entièrement des contributions de chacune des deux entités (à raison de deux tiers provenant de la Fédération et un tiers de la RS). Dans les faits, cela constitue une terrible limitation de souveraineté puisque les entités pourraient théoriquement décider du jour au lendemain de couper les vivres au pouvoir central. Nous aurons l'occasion de nous attarder sur le fédéralisme fiscal dans le prochain chapitre.

Sous la pression de la Communauté internationale, certaines compétences ont été rétablies au niveau de l'État. Il existe toujours deux armées, mais un seul État-major a été établi, dont le commandant en chef sera nommé par la Présidence de la BiH. Un ministère de la défense a été créé au niveau de la BiH en 2003, sans avoir d'autorité pour le moment, mais cela présage toutefois l'inauguration d'une politique intégrée dans le domaine de la défense. Par ailleurs, les services douaniers ont été unifiés, l'introduction d'une TVA est en cours, ce qui serait la première taxe constituant un revenu direct pour le niveau central. Des normes juridiques modernes ont été adoptées, des standards unifiés imposés à la police, contrôlés par

¹¹⁷ Article V.5.a, Constitution de la BiH.

¹¹⁸ Article V.5.b, Constitution de la BiH.

¹¹⁹ Article III.2.c, Constitution de la BiH.

l'Union européenne, et des lois censées chapeauter le système d'enseignement secondaire et universitaire sont en voie d'élaboration¹²⁰.

Au final, les compétences régaliennes appartiennent majoritairement à l'État central. Par ailleurs, l'article III-5 de la constitution de BiH dispose que la BiH est compétente pour toutes les « autres questions (...) nécessaires en vue de préserver la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la personnalité internationale de la Bosnie-Herzégovine »¹²¹, article dont le flou va sans doute laisser seul juge la Cour Constitutionnelle. Il reste néanmoins dangereux que les Entités aient la maîtrise des forces armées et des recettes. Un État peut-il vraiment se considérer souverain si les moyens de coercition et de financement sont contrôlés par les collectivités composantes ?

Il est peut-être plus pertinent encore de s'intéresser au contrôle de l'attribution des compétences qu'à leur répartition actuelle.

B. La compétence de la compétence

Jellinek a défini la souveraineté comme la compétence de la compétence, c'est à dire le pouvoir d'attribution des compétences. A l'origine ce pouvoir a en définitive appartenu, pour ce qui concerne la BiH et ses entités, aux négociateurs de Dayton, c'est à dire en pratique les États-Unis, dans une moindre mesure les Européens, et les trois présidents de la Croatie, la Serbie et de l'ancienne République Socialiste de Bosnie-Herzégovine.

Puisque les compétences de l'État central sont aujourd'hui inscrites dans la constitution, il s'agit de définir quel pouvoir décide de la révision de la Constitution, qui est la norme la plus élevée en matière d'attribution des compétences.

L'article X.1 de la Constitution stipule que la Constitution peut être révisée par décision de l'Assemblée parlementaire prise à la majorité des deux tiers des votants présents en personne à la Chambre des représentants¹²². C'est donc le législateur de la BiH qui dispose de la compétence de la compétence. Les trois peuples constituants, représentés à la Chambre des peuples, disposent par cette représentation d'une compétence directe en ce domaine, de même que les Entités, dont les législateurs nomment les membres de la Chambre des peuples, et dont sont issus les membres de la Chambre des Représentants. Il est difficile alors de distinguer si

¹²⁰ UDOVICIC Zoran, op. cit.

¹²¹ Article III.5.a, Constitution de BiH.

la souveraineté appartient à l'union ou à ses membres, puisque, comme nous l'étudierons plus en détail dans le prochain chapitre, il semble que le législateur de la BiH ne comprend que des représentants des peuples et des Entités, et aucune représentation des citoyens de la BiH dépourvue de critères territoriaux ou personnels.

C. Communauté internationale et souveraineté de la BiH

L'Accord de paix de Dayton a mis en place un certain nombre de garanties internationales pour encadrer et surveiller la mise en œuvre de l'accord de paix, et le développement d'un État démocratique et viable en Bosnie-Herzégovine. Les organisations internationales auxquelles a été confiée cette charge ont reçu un mandat très fort qui leur attribue un pouvoir normatif et un pouvoir de coercition, empiétant ainsi largement sur la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine, assimilée souvent à un protectorat.

Depuis décembre 1997, la Communauté internationale a ainsi imposé un Haut Représentant (HR) qui a par la suite été chargé de prendre des «décisions contraignantes » (un véritable pouvoir législatif) et des «mesures provisoires ». Ce dernier a ainsi imposé des plaques d'immatriculations communes, un passeport unique, une monnaie (« la marka ») alignée sur l'Euro (et auparavant le DM), une loi sur la citoyenneté, un nouveau drapeau, sans compter la révocation de nombreux élus locaux jugés tantôt incompetents tantôt trop nationalistes. On voit ainsi le HR intervenir directement dans les compétences régaliennes de la Bosnie-Herzégovine, et s'opposer à la légitimité démocratique d'élus arrivés en fonction tout à fait légalement.

D'autres organisations internationales (OSCE, OTAN...) disposent de pouvoirs coercitifs portant atteinte à l'exclusivité de l'autorité de la Bosnie-Herzégovine sur sa population et son territoire, comme nous le verrons plus en détail dans la dernière section de ce mémoire. En outre, un certain nombre de postes dans les plus hautes fonctions de l'État (Cour Constitutionnelle, Banque Centrale..) sont réservés à des ressortissants de pays autres que la BiH, nommés par des pouvoirs extérieurs à la Bosnie-Herzégovine (Cour Européenne des Droits de l'Homme par exemple).

La Bosnie-Herzégovine apparaît donc comme un pays sous tutelle internationale. D'un autre point de vue, les garanties internationales jouent un rôle important dans la protection de la souveraineté du pouvoir central en BiH, face à des problèmes de légalité et de loyauté fédérale encore nombreux. Ainsi, plus de huit ans après Dayton, Entités et Cantons restent

¹²² Article X.1, Constitution de la BiH.

réticents à appliquer les lois prises au niveau central. En dernier recours, le HR a alors la possibilité de légiférer directement à la place des Entités ou Cantons pour adapter leur législation à celle de la BiH.

La BiH ne sera véritablement souveraine qu'une fois la Communauté internationale retirée de Bosnie-Herzégovine. D'abord parce que cela marquera la fin des interférences extérieures dans la souveraineté de la BiH, mais aussi parce qu'il s'agira du signe que la BiH est en mesure de faire respecter par ses propres moyens la légalité et l'autorité du pouvoir central.

Le retrait de la Communauté internationale n'est pas envisageable dans un avenir très proche, mais a d'une certaine manière déjà débuté. Les forces militaires internationales sont réduites progressivement, et les pouvoirs du HR doivent à terme être limités à un pouvoir consultatif. La BiH récupère progressivement certaines des compétences auparavant gérées par les organisations internationales. Pour la première fois depuis l'après-guerre, les élections de 2002 ont été organisées – de manière assez efficace d'ailleurs - par la BiH elle-même, et non par l'OSCE¹²³. Ceci a pu constituer un modèle pour la communauté internationale, et un précédent pour le transfert d'autres responsabilités. Toutefois, symptomatiquement, la BiH n'a pas réussi à financer l'organisation des élections 2002, dont 70% du montant a nécessité des fonds internationaux, et le financement des prochaines élections reste incertain¹²⁴. Comment notamment présager de la consolidation de la démocratie en BiH, et par conséquent du gain de son indépendance vis-à-vis de la Communauté internationale, si ses bases financières demeurent aussi faibles ? La Bosnie-Herzégovine reste aujourd'hui un État sous perfusion financière internationale, et tant que durera cette situation de dépendance, il ne sera pas possible d'envisager un État totalement souverain en BiH¹²⁵.

Section 2 : Entre fédération et confédération

Pour nous conforter dans nos résultats, nous pouvons engager la question de l'État en BiH sous un autre angle. La BiH se rapproche-t-elle plus d'un modèle d'organisation fédéral ou confédéral ? La forte décentralisation du pouvoir peut effectivement amener à se poser cette question. Un modèle d'organisation proche d'un modèle confédéral remettrait en cause la

¹²³ Commission of the European Communities, op. cit. p. 8.

¹²⁴ Commission of the European Communities, op. cit. p. 8.

qualité d'État de la BiH au profit d'une nature de type intergouvernemental. A partir d'un faisceau d'indices sélectionnés, nous allons tenter de répondre à cette question (paragraphe 1). Dans un second temps, nous effectuerons une analyse semblable vis-à-vis de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, sorte de fédération dans l'État (paragraphe 2) ?

1. La BiH, un modèle sui generis?

Nous envisageons un système politique -la BiH-, collectivité composée qui regroupe deux collectivités composantes (dans notre cas : les deux Entités). Pour distinguer s'il s'agit d'une fédération ou d'une confédération d'États, il est possible de sélectionner un certain nombre de critères qui distinguent ces deux modèles d'organisation politique. Dans notre étude, nous en retiendrons huit : à qui appartient la souveraineté (1), y a-t-il un droit de sécession des entités composantes (2), le système procède-t-il d'un traité international ou d'une constitution (3), y a-t-il une citoyenneté par collectivité composante ou une citoyenneté unique pour la collectivité composée, et quelle est le contenu de cette citoyenneté (4), y a-t-il au niveau supérieur une assemblée, et quels sont ses pouvoirs (5), y a-t-il légitimité démocratique directe ou indirecte (6), le système vise-t-il à coordonner les politiques ou à les intégrer (7), enfin, y a-t-il volonté de créer une communauté commune (8)?

1. Dans une confédération d'États, la souveraineté appartient aux États membres, alors que dans un État fédéral, elle appartient à ce dernier. Nous avons vu dans la section précédente qu'il était difficile de faire la distinction en Bosnie-Herzégovine. Officiellement, la Constitution de la BiH attribue la souveraineté à la BiH. En pratique, il semble que la souveraineté de la BiH, des Entités et des peuples est indissociable puisque la compétence de la compétence appartient à un législateur qui n'est composé que de représentants des peuples et des Entités. Cette conclusion ferait ressembler le système politique de la BiH davantage à un modèle confédéral.
2. Dans une confédération, les entités composantes gardent un droit de sécession, droit qui n'est théoriquement pas admis dans un État fédéral (on peut toutefois penser que le souhait d'autodétermination a de fortes chances d'être reconnu dans un État démocratique). En BiH, ce droit n'est pas admis officiellement, et il n'en est pas fait

¹²⁵ L'engagement financier de la Communauté internationale est évalué à un montant allant de 81 à 91 milliards de dollars entre 1992 et 2002. in SOLIOZ Christophe et DIZAREVIC Svebor André (Ed), *La Bosnie-*

mention dans la Constitution. D'ailleurs, si les Entités avaient bénéficié expressément de ce droit, il y a probablement longtemps qu'elles auraient fait sécession. Cet élément plaide en la défaveur d'une souveraineté des Entités.

3. Une confédération procède d'un traité international, et un État fédéral d'une véritable constitution. Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, nous sommes dans un cas plutôt anodin puisqu'il s'agit... des deux. Le texte est bien une constitution : il en porte le nom, et d'un point de vue matériel et formel en prend la forme. Matériellement, le texte prévoit effectivement les dispositions fondamentales régissant la forme et le fonctionnement de l'État, les organes du pouvoir, leurs attributions, leurs rapports, les droits des citoyens, etc... Formellement, il s'agit de dispositions rigides qui priment sur le reste du droit de la BiH et des ses Entités et qui ne peuvent être révisées que selon une procédure particulière. D'un autre côté, ce texte ne constitue qu'une simple Annexe à un traité international, située en sus à une place bien peu honorable, après les annexes sur les aspects militaires du règlement de paix, après l'accord sur la stabilisation de la région, après l'accord sur la ligne de démarcation entre les Entités, et même après l'accord sur les élections ! La Constitution rentre en outre dans des détails administratifs qui trahissent un caractère très peu « constitutionnel ». Par exemple, qu'il sera établi un fichier central de tous les passeports établis par les Entités et par la Bosnie-Herzégovine¹²⁶, l'énoncé en annexe à la Constitution des accords internationaux auxquels la BiH reste ou devient partie, ou le fait que toutes les autorités compétentes en BiH doivent coopérer et donner accès à tous les observatoires internationaux de contrôle des droits de l'Homme, au TPI ou autres organismes de surveillance¹²⁷. A mains égards, l'Annexe 4 de l'APD ressemble plus à un traité de paix qu'à une Constitution, mais l'on a bien vu dans d'autres constitutions des dispositions sur l'abattage des animaux¹²⁸ ou les boissons alcoolisées¹²⁹. Si l'on peut considérer le texte de la Constitution de la BiH comme une véritable Constitution, le vrai problème en fait est que ce texte n'a fait l'objet d'aucune ratification populaire ou d'une Assemblée constituante, mais a simplement été signé par les Représentants de la Fédération, de la RS et la Présidence de l'ancienne République de Bosnie-Herzégovine.

Herzégovine, Enjeux de la transition, L'Harmattan, Paris, 2003.

¹²⁶ Article I.7.e, Constitution de la BiH.

¹²⁷ Article II.8, Constitution de la BiH.

¹²⁸ Article 80 de la Constitution suisse du 18 avril 1999.

¹²⁹ 18^e et 21^e amendements de la Constitution des États-Unis relatifs aux boissons alcoolisées. Exemples tirés de PACTET Pierre, *Institutions politiques Droit Constitutionnel*, 22^{ème} éd., Armand Colin, Paris, 2003, p. 67.

4. Dans une confédération, il existe une citoyenneté par État membre, alors qu'une fédération se caractérise normalement par une citoyenneté unique pour l'État Fédéral (nous considérons ici la notion de citoyenneté exclusivement du point de vue juridique du droit international comme l'appartenance à un État et les droits qui y sont liés, et non au sens donné par la science politique comme la participation à la vie et la politique de la communauté : cette deuxième notion explique qu'en Allemagne les citoyens se considèrent à la fois citoyens de l'État fédéral et de leur Land). Comme nous l'avons vu, il existe en BiH à la fois une citoyenneté de la BiH et une citoyenneté pour les Entités composantes, dont la jouissance est absolument liée¹³⁰. La citoyenneté de la BiH et de l'Entité est prouvée par un certificat de citoyenneté, qui comporte à côté de la mention « Bosnie-Herzégovine » le nom de l'Entité auquel la personne appartient¹³¹, et par un passeport de la Bosnie-Herzégovine¹³², qui comporte également à la fois la mention de la citoyenneté de la BiH et mention de l'Entité dont il est citoyen¹³³. L'acquisition et la perte de la citoyenneté sont réglées à la fois par la BiH et par les Entités.

Une des citoyennetés a-t-elle plus de consistance que l'autre ? Il faut noter qu'il est théoriquement très facile de changer sa citoyenneté d'une Entité pour la citoyenneté de l'autre : si un citoyen d'une Entité modifie son lieu de résidence d'une Entité à l'autre, la citoyenneté de l'Entité est aussi changée si la personne le désire¹³⁴. La citoyenneté de l'Entité correspondrait alors plus à un lieu de résidence qu'à une identité ancrée, contrairement à la citoyenneté de la BiH, plus stable, même si évidemment les populations ne sont pas susceptibles de déménager souvent d'une Entité à l'autre. Par conséquent, les deux citoyennetés, de l'Entité et de la BiH, semblent avoir autant de consistance l'une que l'autre.

5. Une confédération dispose en règle générale d'institutions communes peu développées. Il n'y a pas d'assemblée législative, ou bien celle-ci ne dispose que d'un pouvoir consultatif.

¹³⁰ L'article 1-7 de la Constitution de la BiH stipule que « Tous les citoyens de chacune des Entités sont de ce fait même citoyens de Bosnie-Herzégovine » (article 1-1-a). Par ailleurs, la loi stipule qu'une personne perdant la citoyenneté d'une Entité, sans recevoir la citoyenneté de l'autre Entité, perd la citoyenneté de la BiH. La personne qui perd la citoyenneté de la BiH perd simultanément sa citoyenneté de l'Entité (chapitre IV, article 27, *HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina*, Legal Department, OHR, www.ohr.int).

¹³¹ Article 36 de la *HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina*, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 16 December 1997.

¹³² Article 34 de *HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina*, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 16 December 1997.

¹³³ Article 6, *Law on travel documents of Bosnia and Herzegovina*, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 1/99, Legal Department, OHR.

¹³⁴ Chapitre IV, article 29, *HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina*, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 1/99, Legal Department, OHR.

Un État fédéral au contraire dispose d'un pouvoir législatif et d'un parlement bicaméral, une chambre représentant la population, une autre les collectivités composées. Comme nous l'avons vu, la BiH dispose d'une Assemblée parlementaire bicamérale, où les Entités et les peuples sont représentés. Elle dispose de pouvoir très conséquents : pouvoir de promulguer les lois, de décider des sources et des montants des recettes nécessaires pour le fonctionnement des institutions de BiH et pour honorer les obligations internationales du pays, d'approuver le budget des institutions de la BiH, et de consentir à la ratification des traités.¹³⁵

Par contre, nous avons déjà mentionné qu'à notre avis, il n'existe pas de vraie représentation propre de la population de BiH dans son ensemble, mais toujours par le biais de considérations ethniques ou territoriales, caractère qui rapproche d'un système confédéral.

6. Dans la lignée du point précédent, une confédération ne dispose en générale que d'une légitimité démocratique indirecte, car composée de gouvernements démocratiquement élus dans leur pays, et non de représentants élus directement par le peuple, comme dans un État fédéral. La BiH satisfait à nouveau à ce critère d'un État fédéral : les membres de la Présidence et de la Chambre des Représentants de la BiH sont élus directement par le peuple au suffrage universel direct.
7. Une fédération vise à intégrer un nombre assez important de politiques au niveau de gouvernement central, à la différence d'une confédération d'États, qui vise essentiellement à les coordonner.

Dans le cas de la BiH, il existe un certain nombre de domaines de compétences propres du pouvoir central, où l'objectif est bien de mener une politique intégrée : politique étrangère, commerce extérieur, politique douanière, monétaire... Toutefois, deux constats s'imposent. Le premier est que sorti des compétences régaliennes fondamentales qui ne pourraient être concédées aux Entités sans remettre en cause sa qualité d'État, l'État central de BiH ne dispose que de quelques compétences de coordination pour des politiques qui par nature traversent les frontières des entités et doivent être coordonnées : application du droit international et du droit pénal entre les Entités, établissement de moyens de communication communs aux deux Entités et internationaux, règlement des transports entre les Entités, contrôle de la circulation aérienne (article 3-1 de la

¹³⁵ Article IV.4, Constitution de la BiH.

Constitution de la BiH). Le deuxième constat est que dans un certain nombre de domaines de compétence des Entités comme l'armée, la police, la justice, on découvre une volonté de coordination et d'harmonisation au niveau de l'État (sous la pression de la Communauté internationale), mais celle-ci se heurte toujours à la réticence des Entités.

Ainsi pour résumer, il y a intégration des politiques régaliennes, coordination des politiques qui touchent à l'inter-entités, et tentative de coordination d'autres compétences relevant des Entités.

8. Notre dernier critère est tiré d'une réflexion de Duchacek. Selon lui, la fédération se distingue qualitativement de la confédération, car on y trouve une nécessité émotionnelle ou institutionnelle de construire une nouvelle communauté, voire une nation commune. La différence tient donc à la volonté de tisser entre les membres des liens assez solides pour être qualifié d'État nouveau¹³⁶. Comme nous l'avons vu dans la précédente section, les sentiments varient au sein de la population à ce sujet. Mais dans la mesure où la construction de l'État de Bosnie-Herzégovine est à l'ordre du jour, acceptée par une majorité de la population, et est la mission confiée aux pouvoirs publics, nous pensons qu'il faut considérer ce critère rempli.

En résumé, le bilan est mitigé... Nous retrouvons des caractéristiques que nous avons dégagé dans la section précédente. De manière générale, en ce qui concerne les aspects d'organisation institutionnelle, la BiH remplit les critères d'un État : absence de droit de sécession, véritable constitution si l'on excepte la forme contestable de son adoption, véritable assemblée législative aux larges pouvoirs, légitimité démocratique directe, et rôle d'intégration des politiques, même si celle-ci reste limitée aux compétences régaliennes. Par contre, la souveraineté semble partagée, avec des compétences régaliennes distribuées entre niveau central et entités, et la compétence de la compétence exercée par une Assemblée parlementaire au niveau central, mais qui n'est qu'une représentation des peuples et des Entités. On se trouve donc entre modèle fédéral et modèle confédéral.

¹³⁶ SCHMITT Nicolas, *Petit aperçu comparatif du fédéralisme en Suisse, en Allemagne et aux États-Unis*, Nice, Novembre 2003, p. 8.

2. La Fédération de BiH : fédération dans l'État ?

La Fédération de Bosnie-Herzégovine, comme son nom l'indique, devrait logiquement remplir toutes les caractéristiques d'un État fédéral. Voyons ce qu'il en est.

1. La question de la souveraineté est tronquée puisque la souveraineté appartient officiellement à la BiH et la Fédération n'est pas censée être souveraine. On l'a vu, elle ne dispose pas d'un certain nombre de compétences régaliennes comme la politique étrangère, monétaire, douanière...

Voyons toutefois qui dispose de la compétence de la compétence à l'intérieur de la Fédération et du pouvoir de révision de la Constitution de la Fédération, rappel étant fait que dans tous les cas la Constitution de BiH prime sur cette dernière. Un amendement à la Constitution peut être proposé par le Président de la Fédération, en accord avec ses vice Présidents, par le Gouvernement de la Fédération, par une majorité de délégués à la Chambre des représentants, ou par une majorité des délégués bosniaques, des délégués croates et des délégués serbes à la Chambre des peuples. Un amendement est adopté à la Chambre des Peuples par une majorité simple incluant une majorité de délégués Bosniaques, de délégués Croates et de délégués Serbes, et à la Chambre des Représentants (élue au suffrage universel direct sur tout le territoire de la Fédération) par une majorité des deux tiers des délégués¹³⁷. La compétence de la compétence appartient donc à la fois au niveau fédéral et aux peuples bosniaques, croates et serbes vivant dans la Fédération. Les Cantons participent à cette compétence de la compétence en choisissant les membres de la Chambre des Peuples de la Fédération parmi les membres de leur Assemblée Cantonale. On est proche ici d'un modèle fédéral.

2. Comme dans un État fédéral les Cantons n'ont officiellement pas la possibilité de faire sécession. Aucune disposition n'est inscrite dans la Constitution de la Fédération à ce sujet.
3. Comme pour la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, la Constitution de la Fédération a une forme hybride. Elle est le résultat d'un accord international, les Accords de Washington de 1994, qui portent création de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

¹³⁷ Article VIII-1 de la Constitution de la FBiH.

Toutefois, sur le plan matériel (présence des dispositions fondamentales régissant la forme et le fonctionnement de l'État, les organes du pouvoir, leurs attributions, leurs rapports, etc...) comme sur le plan formel (dispositions rigides qui priment sur le droit et la Constitution des Cantons et qui ne peuvent être révisées que selon une procédure particulière), il s'agit bien d'une Constitution. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de cette Constitution était subordonnée à son approbation et promulgation par une Assemblée Constituante rassemblant les représentants élus aux élections de 1990 à l'Assemblée de la République de Bosnie-Herzégovine dont le mandat était toujours valide¹³⁸.

4. Sur le plan de la citoyenneté, il n'est pas reconnu de citoyenneté des Cantons. Aussi, si l'on fait abstraction de la citoyenneté de la BiH, il existe une citoyenneté unique pour toute la Fédération. Nous sommes encore une fois strictement dans un modèle fédéral.
5. Il existe au niveau de la Fédération de BiH une assemblée législative dotée de larges pouvoirs (notamment élection du Président de la Fédération, approbation du Cabinet, adoption des lois pour les compétences attribuées à la Fédération, adoption du budget de la Fédération¹³⁹). Selon le modèle d'organisation fédérale classique, le Parlement est bicaméral (égalitaire ici), avec une chambre Représentant les citoyens (la Chambre des Représentants) et une Chambre représentant les Cantons et les Peuples (la Chambre des Peuples).
6. La Fédération dispose d'une légitimité démocratique directe, avec l'élection de la Chambre des Représentants au suffrage universel direct, qui élit à son tour le Président et les vice-Présidents de la Fédération.
7. La Fédération a pour but d'intégrer un certain nombre de politiques dont elle a compétence exclusive (accords militaires, citoyenneté de la Fédération, politique économique, finances et politique fiscale de la fédération, média, politique de l'énergie...) ¹⁴⁰. Certaines compétences ont pour vocation d'être exercées ensemble par les Cantons et la Fédération, ou par les Cantons avec la coordination du Gouvernement de la Fédération (Droits de l'Homme, Santé, environnement, politique sociale,

¹³⁸ Article IX-1 de la Constitution de la FBiH.

¹³⁹ Article IV-A-20 de la Constitution de la FBiH.

¹⁴⁰ Article III-1 de la Constitution de la FBiH.

tourisme...)¹⁴¹ dans le but de réaliser des politiques assez bien intégrées. L'accent est donc mis sur l'intégration, bien au delà d'une simple coordination.

8. Enfin, existe-t-il une volonté de créer une communauté commune ? On peut considérer que l'Accord de Washington entre Croates de Bosnie et Bosniaques portant création de la Fédération de Bosnie-Herzégovine constitue d'une certaine manière le *foedus*, l'accord synallagmatique originel entre l'État, les citoyens, et les peuples composants (en tout cas deux des principaux, les Serbes et les Autres peuples de la Fédération n'ayant pas pris part à l'accord). De manière générale, il y a une identification assez forte à l'Entité qu'est la Fédération.

Tous les éléments sont donc présents pour attester du caractère fédéral de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, qui n'usurpe pas son nom donc. Une compétence de la compétence (si l'on fait abstraction des compétences exercées par la BiH et la primauté du droit de celle-ci sur le droit de la Fédération) au sein de la Fédération, une origine constitutionnelle, l'absence de droit de sécession des Cantons, une citoyenneté unique pour la Fédération, un Parlement bicaméral égalitaire doté de larges compétences, une légitimité démocratique directe, une intégration des politiques et une volonté de créer une Communauté commune attestent du caractère fédéral de cette Entité.

Conclusion du chapitre

Si l'on s'en tient aux critères juridiques ou de doctrine, la BiH est bien un État. Elle possède bien un territoire, une population, une légitimité démocratique, la plupart des compétences régaliennes de base et, formellement, la souveraineté et la compétence de la compétence. Mais lorsque l'on s'intéresse aux critères du ressort du psychologique, la réponse est plus incertaine : il est difficile de se prononcer sur l'existence pour la majorité de la population d'une véritable identité bosnienne, une volonté de partager un destin commun, et une légitimité politique du pouvoir. De même, lorsque l'on s'intéresse à qui dispose du pouvoir politique de coercition, c'est au niveau de l'Entité que l'on trouve les forces armées et les ressources financières. Juridiquement, la BiH est donc un État souverain, mais politiquement, et notamment lorsqu'il s'agit de la viabilité de l'État dans l'avenir, l'incertitude et les doutes

¹⁴¹ Articles III-2 et III-3 de la Constitution de la FBiH.

dominant. La légalité est assurée pour le moment par la présence de la Communauté internationale, qui dans les faits exerce réellement la souveraineté à ce jour, et fait de la Bosnie-Herzégovine un État sous tutelle. La question est de savoir qui de l'État central ou des Entités sera vraiment souverain une fois la Communauté internationale partie.

Quant à savoir si la structure de la Bosnie-Herzégovine ressemble plus à un État fédéral ou à une confédération, nous aurions tendance à pencher timidement pour la première option. Nous l'avons vu, la majorité des critères retenus plaident en ce sens. Demeurent deux points troublants : la double citoyenneté juridique BiH/Entité, et la question de la participation des Entités et surtout des peuples, qui va en fait au-delà d'une simple *participation*. La représentation au niveau de la BiH, qui dispose en sus de la compétence de la compétence, ne représente en effet que les Entités et les peuples et non la population dans son ensemble (on le verra dans le chapitre suivant, le problème s'étend aux autres organes de l'État central). Ces deux éléments remettent dans une certaine mesure en cause l'existence d'un véritable pouvoir central autonome, distinct et souverain. On peut donc considérer que la Bosnie-Herzégovine est une sorte d'État *sui generis*, État fédéral fortement teinté de confédéral, où l'État central est en fait dans une large mesure une représentation des Entités et surtout des peuples. C'est une réflexion que nous allons pouvoir étayer en étudiant les principes d'autonomie et de participation en BiH.

CHAPITRE 4

LES PRINCIPES DE STRUCTURE DU FÉDÉRALISME EN BOSNIE HERZÉGOVINE ET DANS LA FÉDÉRATION DE BOSNIE-HERZÉGOVINE

Du point de vue de sa structure, un État fédéral se définit comme un système d'organisation politique à plusieurs niveaux, où chaque niveau dispose d'une autonomie et participe à la prise de décision des autres niveaux. Nous étudierons donc si en Bosnie-Herzégovine et dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine il est possible de retrouver une application du principe d'autonomie des collectivités composantes (section 1) et du principe de leur participation aux prises de décisions au niveau de gouvernement supérieur (section 2).

Section 1 : Le principe d'autonomie et la distribution des compétences

L'autonomie se définit comme la capacité à gérer soi-même son organisation intérieure et les compétences qui lui sont dévolues. Pour Guy Héraud, l'autonomie des collectivités composantes peut ainsi être vue comme un cheminement de l'auto-affirmation à l'autogestion (paragraphe 1). Nous verrons ensuite quel est le contenu exact de l'autonomie des Entités de BiH vis-à-vis de l'État central, et des Cantons vis-à-vis de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (paragraphe 2).

Un des corollaires du principe de l'autonomie des collectivités composantes dans un État fédéral est que le partage des compétences opéré par la Constitution fédérale leur laisse une sphère relativement importante de compétences, notamment des compétences exclusives, qui s'exercent à l'abri de toute ingérence de l'autorité centrale¹⁴². Nous étudierons donc à ce titre le partage des compétences au sein de la BiH et de la Fédération (paragraphe 3). Enfin, nous nous intéresserons au fédéralisme fiscal, car pour que leur autonomie soit vraiment garantie,

¹⁴² ERGEC Rusen, « Chapitre 2 Les Aspects juridiques du Fédéralisme » in Centre d'Etude du Fédéralisme, *Le fédéralisme, Approches politique, économique et juridique*, DeBoeck, 1994.

les collectivités fédérées doivent disposer d'une autonomie financière importante, alimentée par un pouvoir fiscal propre (paragraphe 4).

1. L'autonomie des Entités : De l'auto-affirmation à l'auto-organisation

Selon Guy Héraud¹⁴³, l'autonomie des collectivités composantes passe successivement par l'auto-affirmation, l'auto-définition, l'autodétermination et l'auto-organisation, pour arriver finalement à l'autogestion.

L'auto-affirmation est le droit pour une collectivité de se déclarer existante et d'apparaître à la vie. Les Entités se sont ainsi *auto-affirmées* par leur création durant le conflit de 1992-1995. La Republika Srpska fut créée par les nationalistes serbes en décembre 1991, la Fédération de Bosnie-Herzégovine par accord entre Musulmans et Croates de Bosnie et l'accord de Washington qui a suivi en mars 1994. Ces Entités se sont ensuite *auto-définies* territorialement et ethniquement comme respectivement État des Serbes et État des Croates et des Musulmans. Cette auto-définition a été partiellement reconnue puisque les noms, territoires et compositions en termes de populations de ces deux collectivités ont dû être pris en compte par les Accords de Dayton. Toutefois, cette auto-définition a subi des limites sérieuses avec ces mêmes Accords de Dayton, notamment sur le plan territorial avec la redéfinition des territoires des Entités, sur le plan de l'identification ethno-nationale avec l'imposition par la Cour Constitutionnelle de BiH de la qualité pleinement égale en Bosnie-Herzégovine des trois peuples constituants bosniaque, croate et serbe (Décision des Peuples Constituants)¹⁴⁴, et tout simplement également, avec le maintien de l'existence de l'État Bosnien. *L'autodétermination*, c'est à dire le choix par les Entités de la collectivité composée dont elles souhaitent faire partie, s'est manifesté d'une certaine manière par la signature par les Entités de l'Annexe 4 de l'Accord de Dayton portant la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. Bien sûr comme nous l'avons vu, il s'agit d'un choix imposé dans une large mesure¹⁴⁵, mais comme le souligne N. Schmitt¹⁴⁶, la procédure d'autodétermination relève souvent de l'Utopie. Enfin, l'*auto-organisation* est la possibilité pour les collectivités composantes de se doter de leur propre statut, avec leur propre Constitution. Chacune des deux Entités de Bosnie-Herzégovine dispose ainsi de sa propre Constitution, tout comme les

¹⁴³ Cité dans SCHMITT Nicolas, *Petit aperçu comparatif du fédéralisme en Suisse, en Allemagne et aux États-Unis*, Nice, Novembre 2003.

¹⁴⁴ ICG, *Implementing Equality: The « Constituent Peoples » Decision in Bosnia and Herzegovina*, Balkans Report N° 128, 16 April 2002.

¹⁴⁵ Cf. chapitre 2, section 1, sur la conférence de Dayton.

Cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Voyons maintenant plus en détail le contenu de l'autonomie des Entités et des Cantons de la Fédération et notamment de ce pouvoir d'auto-organisation.

2. L'autonomie des Entités et des Cantons dans les fonctions constituantes, législatives, juridictionnelles, gouvernementales, administratives.

L'autonomie des collectivités fédérées signifie en premier lieu que celles-ci sont affranchies de toute tutelle, de tout lien hiérarchique à l'égard du pouvoir central (à la différence des collectivités décentralisées). Sur leur territoire et dans la limite de leur compétences matérielles, les collectivités fédérées sont dotées de l'ensemble des fonctions étatiques, et disposent d'une autonomie dans les fonctions constituante, législative, juridictionnelle, gouvernementale, administrative... Les collectivités exercent ces fonctions à la faveur de la faculté d'auto-organisation que leur reconnaît la constitution fédérale, c'est-à-dire que dans les limites fixées par la constitution fédérale, et qui tiennent normalement à certains principes fondamentaux d'organisation politique, les entités fédérées aménagent librement leurs institutions dans une Constitution qui leur est propre¹⁴⁷.

a. L'autonomie dans la fonction constituante et le pouvoir d'auto-organisation des Entités et des Cantons

Il existe clairement un **pouvoir d'auto-organisation et une autonomie des Entités dans la fonction constituante** : elles se dotent ainsi de l'organisation territoriale interne et de l'organisation institutionnelle de leur choix. Les Constitutions des Entités prévoient elles-mêmes le mode d'adoption de leur Constitution, qui ne fait intervenir le niveau central en aucune manière, mais seulement les institutions de l'Entité : la Constitution de la Fédération fut approuvée et promulguée par une Assemblée constituante comprenant les représentants élus aux élections de 1990 à l'Assemblée de la République de Bosnie-Herzégovine dont le mandat était toujours valide, par un vote à la majorité des deux tiers, et par consensus entre la délégation du peuple croate, comprenant tout les représentants de nationalité croate, et la délégation du peuple bosniaque, comprenant tous les représentants de nationalité

¹⁴⁶ SCHMITT Nicolas, *Petit aperçu comparatif du fédéralisme en Suisse, en Allemagne et aux États-Unis*, Nice, Novembre 2003.

¹⁴⁷ D'après ERGEC Rusen, op. cit.

bosniaque¹⁴⁸. La Constitution de la RS fut adoptée quant à elle par une loi Constitutionnelle de la RS¹⁴⁹. La Constitution de chaque Entité et des Cantons ne peut être révisée que par décision des institutions de cette Entité et par elles seules.

Les Entités choisissent par ailleurs leur capitale et symboles¹⁵⁰, légifèrent sur l'acquisition et la fin de la citoyenneté de l'Entité et disposent à leur guise de leur découpage administratif et territorial interne. La Constitution de la Fédération dispose qu'elle consiste de cantons et les méthodes pour démarquer physiquement les frontières entre cantons doivent être établies par la législation de la fédération¹⁵¹. De même, l'organisation territoriale de la RS est régie par la législation de la RS¹⁵². La répartition des compétences entre les Entités et leurs collectivités internes (Cantons et Municipalités pour la Fédération, Municipalités pour la RS) est prévue par les Constitutions respectives des Entités¹⁵³.

Enfin et surtout, les Entités ont pleine autonomie en matière d'organisation des institutions du pouvoir exécutif, législatif, judiciaire, des institutions financières ou autres. Leur Constitution respective définit ainsi les institutions des Entités et leur fonctionnement, leur mode d'élection, leurs compétences, leurs relations entre elles, et le statut de leurs membres (durée de mandats, incompatibilités, immunités ...).

Par contre, si les Entités disposent d'une très large autonomie dans la fonction constituante et la capacité d'auto-organisation vis-à-vis de l'État central, **il n'en va pas tout à fait de même pour les Cantons à l'intérieur de la Fédération**. Ceux-ci disposent certes comme les Entités de leurs propres emblèmes et hymne et adoptent leur propre Constitution qui définit leurs institutions internes. Le pouvoir d'auto-organisation *institutionnelle* des Cantons est toutefois limité par le fait que la Constitution de la Fédération va extrêmement loin dans la définition des institutions des ces derniers, bien au-delà de simples principes organisationnels. La Constitution de la Fédération prévoit même le mode d'adoption de la Constitution des Cantons (qui doit être adoptée à la majorité des deux tiers de l'Assemblée cantonale). La Constitution de la Fédération définit les institutions cantonales et leurs rapports entre elles. Ainsi par exemple en matière d'organisation du pouvoir législatif, la Constitution de la Fédération prévoit que chaque Canton doit avoir un pouvoir législatif composé d'une seule Chambre, avec un nombre de représentants déterminé en proportion de la population, élus

¹⁴⁸ Article IX.1, Constitution de la FBiH.

¹⁴⁹ Article 140, Constitution de la RS.

¹⁵⁰ par un vote à la majorité dans chacune des deux chambres du Parlement ; Article I.5 de la Constitution de la FBiH.

¹⁵¹ article I. 2, de la Constitution de la Fédération.

¹⁵² Article 100, Constitution de la RS.

pour un mandat de 4 ans dans un vote direct à l'échelle du Canton, selon un scrutin de listes de parti¹⁵⁴. La Constitution de la Fédération prévoit également certaines règles de procédures pour l'Assemblée cantonale (nomination des Présidents et vice-Présidents, délibération publiques, irresponsabilité dans le cadre de l'exercice des fonctions des membres de l'assemblée cantonale...)¹⁵⁵. De même, l'autonomie en matière d'organisation du pouvoir exécutif est très limitée pour les Cantons de la Fédération. La Constitution de la Fédération prévoit ainsi que le gouvernement des Cantons et les autorités municipales doivent être composés proportionnellement à la population des différents Peuples Constituants et Autres du Canton, et prévoit le mode d'élection des gouvernements cantonaux¹⁵⁶, la responsabilité des ministres du gouvernement cantonal vis-à-vis du Premier Ministre et de l'Assemblée cantonale, et la responsabilité du Premier Ministre vis-à-vis de celle-ci, les compétences du gouvernement, etc... Les Cantons gardent donc un pouvoir d'auto-organisation institutionnelle marginal, par exemple pour le nombre de ministères de leur Gouvernement cantonal. D'un autre côté, la précision de la Constitution de la Fédération quant à l'organisation des Cantons, en exigeant l'existence d'un véritable pouvoir exécutif dérivant d'un véritable pouvoir législatif assure l'existence de procédures démocratiques et l'existence d'une autonomie législative, exécutive et administrative pour les Cantons.

Par contre, preuve du caractère très décentralisé de la Fédération, les Cantons gardent une importante marge de manœuvre dans leur organisation *territoriale* interne et le fonctionnement des Municipalités. Les Cantons gardent un important pouvoir dans l'organisation des municipalités, dont ils peuvent régler le statut, en sus des dispositions de la Constitution fédérale¹⁵⁷. Au-delà, la Fédération ne peut pas faire plus qu'inciter les cantons à harmoniser leurs dispositions constitutionnelles et législatives concernant les communes¹⁵⁸. Dans la pratique, ce sont essentiellement les Cantons qui définissent les compétences laissées aux Municipalités et le contenu de l'autonomie de celles-ci (sauf dans les cas où la population d'une municipalité est majoritairement différente de celle de

¹⁵³ Article 102, Constitution de la RS. Articles III.1 à III.4 de la Constitution de la FBH.

¹⁵⁴ Article V.5, Constitution de la FBiH.

¹⁵⁵ Article V-2-7, Constitution de FBiH.

¹⁵⁶ A savoir : Le Premier Ministre est nommé par le Président de l'assemblée cantonale, en consultation avec les vice-présidents. Le Premier Ministre propose ses Ministres, qui constituent ensemble le Gouvernement cantonal, approuvé par l'assemblée cantonale par un vote à la majorité. Il ne peut y avoir de vice-ministre.

¹⁵⁷ Celle-ci prévoit que chaque Municipalité doit avoir à sa tête un Conseil municipal (*Governing Council*), dont les membres sont élus pour 4 ans dans des élections directes à l'échelle du Canton, avec scrutin proportionnel de listes, et qui élit l'exécutif municipal. Les compétences du Conseil municipal et de l'Exécutif municipal sont aussi définies précisément par la Constitution fédérale.

l'ensemble du Canton comme nous le verrons dans le prochain chapitre). Les Constitutions des Cantons contiennent des dispositions détaillées en matière de démocratie locale, établissant le principe d'autonomie des municipalités, énonçant les règles essentielles des élections locales, définissant les fonctions du conseil municipal, de son président et du maire et garantissant le statut des élus locaux¹⁵⁹.

b. L'autonomie dans les fonctions législative et gouvernementale

Entités de BiH et Cantons de la Fédération jouissent de l'autonomie dans la fonction législative et dans la fonction gouvernementale.

L'autonomie dans la fonction législative suppose que la collectivité composante dispose d'une assemblée législative capable, dans les domaines de compétences relevant de ladite collectivité, d'adopter des lois qui entreront en vigueur sans intervention du niveau de pouvoir supérieur. Chacune des Entités et chacun des Cantons dispose ainsi de son propre pouvoir législatif (Parlement dans la Fédération, Assemblée Nationale dans la RS, Assemblée Cantonale dans chacun des Cantons), élus sur leur territoire respectif, qui édicte les lois dans les sphères de compétences qui leur sont attribuées.

De même, Entités et Cantons disposent de l'autonomie gouvernementale. En effet, il n'existe pas de liens hiérarchiques entre les différents gouvernements, dont la légitimité démocratique vient de leur collectivité respective, pas de la collectivité composée. Le Président et vice Présidents des Entités sont élus dans leur Entité, au suffrage universel en RS, par le législatif de la Fédération dans celle-ci (chambre des Représentants et Chambre des peuples de la Fédération), et nomment un gouvernement qui n'est responsable que devant le législatif de l'Entité, sans devoir rendre de compte au gouvernement central. Les gouvernements des Cantons sont issus du choix de l'Assemblée cantonale¹⁶⁰.

En matière législative et gouvernementale, il n'y a pas de contrôle d'opportunité des décisions par les collectivités composées, mais uniquement un contrôle de légalité et de constitutionnalité par rapport aux normes supérieures. Chaque niveau de gouvernement dispose de son propre budget pour le financement de ses institutions et administrations.

¹⁵⁸ Conseil de l'Europe, Commission des questions politiques, *Demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe*, Doc. 9287, 5 décembre 2001, p. 4.

¹⁵⁹ Conseil de l'Europe, Commission des questions politiques, *Demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe*, Doc. 9287, 5 décembre 2001, p. 5.

c. L'autonomie dans la fonction juridictionnelle

Le droit pénal et le droit civil sont du ressort des Entités. Les Entités adoptent ainsi leur propre code pénal. Aussi, logiquement et en conséquence, celles-ci doivent être autonomes en matière juridictionnelle.

Les Entités ont en effet chacune leur propre système juridictionnel, dont les nominations, statut, compétences et règles de procédures sont définies par la Constitution et la législation des Entités. L'État central et chacune des Entités possèdent chacun un *Haut Conseil Judiciaire et du Ministère Public (High Judicial and Prosecutorial Council, HJPC)*, distincts, sorte de Conseil supérieur de la magistrature composé de membres nationaux et étrangers, dont le rôle est de nommer, discipliner et démettre les juges. En fait, selon la Commission européenne, il y aurait trop d'autonomie des Entités de ce point de vue et elle a proposé l'établissement d'un seul HJPC pour tout le pays¹⁶¹. Signes de l'autonomie des Entités, les juges du niveau Central et des Entités sont en outre payés selon des barèmes différents¹⁶². De plus, tout pouvoir judiciaire en BiH doit être exercé indépendamment et de manière autonome¹⁶³.

La Constitution de la BiH ne comporte pas de mention de l'organisation du système judiciaire excepté l'article sur la Cour Constitutionnelle. Ce n'est que récemment, avec l'imposition d'une loi en novembre 2000 par le HR, qu'a été créée une Cour d'État de la BiH et un Ministère Public d'État. Cette cour comporte des divisions pénale, administrative et d'appel et un certain nombre de Panels, y compris pour le Crime Organisé, le Crime Économique et la Corruption. La Cour remplit une ancienne lacune en traitant des questions (comme les affaires d'asile et d'immigration) qui sont de la compétence de l'État, et constitue un pont supplémentaire entre les systèmes judiciaires et légaux des Entités¹⁶⁴.

L'organisation du système juridictionnel dans les Entités est donc essentiellement prévue par les Constitutions des Entités¹⁶⁵, et ne dépend pas du niveau de gouvernement supérieur. La

¹⁶⁰ Article V.8, Constitution de la FBiH.

¹⁶¹ Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, Brussels, 18.11.2003, COM(2003) 692 final, p. 26.

¹⁶² Conseil de l'Europe, op. cit., p. 16.

¹⁶³ Article IV-C-4 de la Constitution de FBiH.

¹⁶⁴ Commission of the European Communities, op. cit.

¹⁶⁵ La Commission de Venise a toutefois émis l'avis que la Bosnie-Herzégovine avait compétence pour mettre en place des tribunaux spéciaux au niveau de l'État pour autant qu'ils concernent un domaine spécial et ne disposent pas d'une compétence générale, et qu'ils soient créés pour répondre à un besoin constitutionnel

Fédération de Bosnie-Herzégovine dispose d'une Cour Constitutionnelle nommée par le Président de la Fédération avec accord des vice-Présidents, et approbation par une majorité de la Chambre des Peuples, et d'une Cour Suprême, sélectionnée, nommée, disciplinée et destituée par le *High Judicial and Prosecutorial Council*¹⁶⁶. Les Entités sont compétentes pour prendre toutes les règles procédurales des cours de justice de leur Entité, nécessaires pour assurer une uniformité des procédures et les principes de base de la justice. Dans la Fédération, le législateur d'un Canton peut en outre adopter toute règle complémentaire gouvernant les cours de ce Canton et de ses municipalités. Chaque Cour peut ensuite s'organiser et adopter toute règle subsidiaire¹⁶⁷.

La Constitution de la Fédération par contre prévoit le système judiciaire pour l'ensemble de l'entité, y compris les cours cantonales et municipales : les Cantons doivent ainsi avoir des cours, qui ont juridiction d'appel sur les Cours des Municipalités du Canton et peuvent juger en première instance les questions qui ne relèvent pas de la compétence de ces cours. La Constitution fédérale prévoit aussi les règles de nomination et destitution des juges des Cours cantonales et municipales (sélectionnés, nommés, et déchus par le *Haut Conseil Judiciaire et du Ministère Public* de la Fédération) et leur mandat¹⁶⁸. Les Cantons restent compétents pour créer des Cours municipales ou décider de l'étendue de la juridiction des cours municipales. Celles-ci ont juridiction sur toutes les questions civiles et pénales, à moins que la Constitution des cantons, ou une loi fédérale ou cantonale n'en décide autrement¹⁶⁹.

d. L'autonomie dans la fonction administrative

L'autonomie des Entités au sein de la BiH, et des Cantons au sein de la Fédération, est enfin administrative. L'État central, les Entités et les Cantons ont des administrations distinctes, qui ne dépendent que de leur gouvernement respectif, et sont régies par leur législation. Les administrations des Entités ont ainsi leurs propres systèmes et procédures de recrutement, de congés, de promotions et rémunérations, régulées par la législation de celles-ci. Les fonctionnaires doivent se conformer à des codes éthiques définis par leur gouvernement, les finances de l'administration sont prélevées sur le budget de l'Entité, tout comme le sont les finances des Cantons sur le budget de leur Canton.

reconnu. Elle a conclu aussi que la BiH était habilitée et tenue de créer des institutions judiciaires au niveau de l'État pour les litiges électoraux et administratifs. Conseil de l'Europe, op. cit, p. 16.

¹⁶⁶ Article IV.C.6, Constitution de FBiH.

¹⁶⁷ Article IV.C.3, Constitution de FBiH.

¹⁶⁸ Articles V.11 et VI.7, Constitution de FBiH.

¹⁶⁹ Article VI.7, Constitution de FBiH.

3. La distribution des compétences

Outre la gestion de son organisation intérieure et une autonomie constituante, législative, gouvernementale, juridictionnelle et administrative, l'autonomie d'une collectivité composante implique qu'elle ait la responsabilité d'un nombre significatif de compétences. Dans un État fédéral, chaque collectivité fédérée dispose d'un ordre juridique et de compétences propres qu'elle exerce à l'abri de toute ingérence du pouvoir central. Ces compétences propres ne doivent pas être à la merci du pouvoir central, mais découlent directement de la constitution fédérale et des lois qui la complètent. Outre des compétences exclusives, les collectivités composantes d'un État fédéral peuvent disposer de compétences partagées (le niveau fédéral prend une décision cadre et le niveau fédéral assure son développement, son adaptation et son application), concurrentes (où la compétence est exercée par le niveau fédéré tant que le niveau fédéral ne s'y implique pas, mais les décisions de l'État fédéral prévalent sur celles de l'Entité) ou parallèles (sorte de double compétence exclusive, où les deux niveaux de gouvernement ont des compétences exclusives dans un même domaine de compétence sans affecter les compétences de l'autre niveau). Nous allons étudier successivement la répartition des compétences entre la BiH et ses Entités (sous-paragraphe a), puis entre la Fédération et les Cantons (sous-paragraphe b).

a. La répartition des compétences entre la BiH et ses Entités

Nous avons déjà eu l'occasion d'aborder le sujet de la répartition des compétences entre l'État central de BiH et ses Entités dans le précédent chapitre, notamment en ce qui concerne les compétences régaliennes. Aussi nous nous contenterons d'un bref rappel et de quelques remarques supplémentaires dans le présent paragraphe.

L'État de BiH prévu à Dayton est une structure composite très déséquilibrée du point de vue de la répartition des compétences, avec quelque 80% des compétences institutionnelles qui sont du ressort des Entités¹⁷⁰. L'État de BiH dispose néanmoins de la plupart des fonctions régaliennes que sont la politique étrangère, la politique du commerce extérieur, la politique douanière, la politique monétaire, le financement des institutions et des obligations internationales de BiH. En plus, l'État central dispose de certaines compétences de

coordination inter-Entités: l'application du droit international et du droit pénal entre les Entités, y compris les relations avec Interpol, l'établissement de moyens de communication communs et internationaux, la réglementation des transports entre les Entités, le contrôle de la circulation aérienne¹⁷¹. Certaines compétences sont communes aux Entités et à l'État central, comme la citoyenneté (cf. chapitre précédent) et la protection des droits de l'Homme...

Toutes les compétences résiduelles sont exercées par les Entités¹⁷²¹⁷³. La Constitution de BiH ne reconnaît expressément qu'une compétence aux Entités : en matière de politique étrangère, les Entités disposent du droit d'entretenir des relations bilatérales spéciales avec les États voisins de la BiH, «dans le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine»¹⁷⁴. Les Entités disposent donc de compétences considérables telles que la justice, la défense, la police, leurs finances, la langue, la santé, la culture, l'éducation, la politique environnementale, l'agriculture, le logement, etc...

Le degré de décentralisation de l'État de BiH est on le comprend très élevé, laissant une grande autonomie aux entités, qui gèrent l'essentiel de la vie quotidienne de leurs citoyens. La répartition des pouvoirs entre les institutions communes et celles des deux entités tend fortement à diluer le caractère unitaire de l'État.

Le déséquilibre en matière de répartition des compétences est d'ailleurs un problème considérable en Bosnie-Herzégovine en induisant de profondes différences entre les deux Entités du pays, et en nuisant à la mise en œuvre de politiques intégrées. Le résultat est une gouvernance peu efficace, avec des réformes législatives piétinant dans les Entités, alors que les institutions centrales sont virtuellement incapables de prendre vraiment les choses en main¹⁷⁵. Les travaux de l'ONG *Association Sarajevo* ont ainsi aboutis à la constatation que la parcellisation des compétences de l'État, qui cache des intérêts nationaux, semble notamment freiner le développement du marché, de la démocratie, la protection des droits de l'homme, et

¹⁷⁰ SOLIOZ Christophe, « La (re)conquête de la souveraineté, le défi à relever pour la Bosnie-Herzégovine » in SOLIOZ Christophe et DIZDAREVIC Svebor André (Ed.), *La Bosnie-Herzégovine, enjeux de la transition*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 125.

¹⁷¹ Article III.1, Constitution de BiH.

¹⁷² Article III.3.a, Constitution de BiH.

¹⁷³ De même, l'article I-1 de la Constitution de la FBiH rappelle par exemple que la Fédération de Bosnie-Herzégovine est l'une des deux Entités composant l'État de Bosnie-Herzégovine, et a tous les pouvoirs, compétences et responsabilités qui, selon la Constitution de Bosnie-Herzégovine, ne tombent pas dans le champs des compétences exclusives des institutions de Bosnie-Herzégovine.

¹⁷⁴ Article III.2.a, Constitution de Bosnie-Herzégovine.

empêche toute élaboration d'une stratégie de développement à long terme pour l'ensemble du pays¹⁷⁶. C'est pourquoi le pouvoir central, notamment sous l'influence des agences internationales présentes en BiH, cherche de plus en plus à coordonner les politiques des Entités au niveau du gouvernement de la BiH.

b. La répartition des compétences dans la Fédération

La Constitution de la Fédération énumère les compétences exclusives, partagées et une liste non limitative de compétences attribuées aux cantons, les compétences résiduelles revenant aux Cantons. Ces derniers disposent en réalité de nombreuses compétences d'importance, la Fédération de Bosnie-Herzégovine prenant la forme, comme nous l'avons expliqué, d'une fédération très décentralisée.

La Fédération a une **compétence exclusive** pour les domaines suivants : pour la conclusion des accords militaires et les relations avec toutes les institutions au niveau de l'État responsables des questions militaires et de défense ; pour la citoyenneté de la Fédération ; pour élaborer la politique économique, y compris la planification et la reconstruction, et la politique de la terre au niveau fédéral ; pour la régulation des finances et des institutions financières de la Fédération et la politique fiscale de la Fédération ; pour la lutte contre le terrorisme, le crime inter-cantonal, le trafic de drogue et le crime organisé ; pour adjudger des fréquences électroniques pour la radio, la télévision et d'autres objets ; pour élaborer la politique de l'énergie, y compris pour les questions de distribution inter-cantoniales, et fournir et entretenir l'infrastructure correspondante ; pour financer les activités de ou sous l'égide du gouvernement fédéral par la taxation, l'emprunt ou d'autres moyens¹⁷⁷.

Contrairement à la Constitution de la BiH, la Constitution de la Fédération prévoit un certain nombre de **compétences pour lesquelles à la fois le Gouvernement Fédéral et les Cantons sont compétents**, sans préciser s'il s'agit de compétences partagées ou concurrentes. Il s'agit de la garantie et la mise en œuvre des droits de l'Homme ; la santé ; la politique environnementale ; les infrastructures de communications et transports ; la politique sociale ; la mise en œuvre des lois et réglementation sur la citoyenneté ; la mise en œuvre des lois et

¹⁷⁵ "Constitutional Watch, Bosnia and Herzegovina", *East European Constitutional Review*, Volume 11/12 Number 4/1, Winter 2002/Spring 2003.

¹⁷⁶ UDOVICIC Zoran, op. cit.

¹⁷⁷ Article III-1 de la Constitution de la FBiH.

la réglementation concernant la citoyenneté et les passeports des citoyens de BiH venant du territoire de la FBIH, et sur le séjour et mouvement des étrangers ; le tourisme ; l'utilisation des ressources naturelles. La Constitution prévoit que ces compétences sont exercées «en commun ou séparément» soit par la Fédération et les Cantons, soit par les Cantons, coordonnés par le Gouvernement de la Fédération¹⁷⁸. La Constitution laisse visiblement le soin à la pratique des Cantons et de la Fédération de décider s'il doit s'agir de compétences partagées, parallèles ou concurrentes.

Les **cantons disposent en outre d'un nombre important de compétences exclusives**. Outre toutes les compétences résiduelles non listées par la Constitution de la Fédération, celle-ci leur attribue expressément les compétences suivantes : établir et contrôler les forces de police (qui doivent avoir un uniforme fédéral avec un insigne cantonal) ; élaborer la politique d'éducation ; la politique culturelle ; la politique du logement ; la politique relative au service public ; la réglementation de l'utilisation de la terre au niveau local ; réguler et promouvoir les activités économiques locales et les activités caritatives ; réguler et assurer la disponibilité d'équipements locaux de production énergétique ; élaborer la politique concernant les installations de radio et de télévision ; mettre en œuvre la politique sociale et fournir des services sociaux ; établir une politique du tourisme cantonale et développer les ressources touristiques ; financer les activités du Gouvernement Cantonal par taxation, prêt ou autres moyens. Les Cantons peuvent même conclure des accords avec des États ou des organisations internationales, si ils sont approuvés par l'Assemblée de la Fédération et l'Assemblée Parlementaire de la BiH, sauf dans la mesure où l'Assemblée Parlementaire de Bosnie-Herzégovine a indiqué par une loi que certains types d'accords ne nécessitent pas un tel accord¹⁷⁹.

On le voit, les Cantons disposent de compétences très importantes quantitativement et qualitativement. Ils occupent une place dominante dans les dépenses publiques et dans la réalisation des fonctions publiques.

4. Le fédéralisme fiscal

Afin de garantir l'autonomie de chaque niveau de gouvernement, il est nécessaire que chaque niveau dispose d'un pouvoir fiscal propre, ou au moins, si un seul niveau dispose du pouvoir

¹⁷⁸ Article III-3, Constitution de la FBIH.

¹⁷⁹ Articles IV.A.20 et V.2, Constitution de la FBIH.

fiscal, qu'il existe une clé de répartition objective et définie a priori, qui ne soit pas susceptible d'être remise en cause unilatéralement.

La Constitution de la BiH dispose que l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine possède le pouvoir de décider des ressources et revenus des opérations, agences et engagements internationaux de la BiH, et qu'elle adopte le budget annuel de la BiH¹⁸⁰. Toutefois, **l'État central de Bosnie-Herzégovine n'a pas la compétence fiscale de déterminer les taxes, douanes, et autres revenus** que ceux prévus par la Constitution de la BiH. La Bosnie-Herzégovine peut ainsi réglementer la politique douanière, mais n'a pas la compétence de contrôler sa mise en œuvre et la collecte des taxes qui reviennent aux Entités (le contrôle des frontières et des importations et exportations de marchandises sont de la compétence des Entités, et dans la Fédération, peut aussi être transféré au niveau cantonal). Ainsi la Bosnie-Herzégovine, et c'est un cas probablement unique au monde, n'a pas ses propres revenus, à l'exception de certains droits mineurs (visas ou autres cotisations administratives) et dépend presque entièrement des contributions des Entités¹⁸¹, qui disposent de budgets indépendants à partir duquel des fonds sont distribués vers l'État central. La Fédération fournit les deux tiers et la RS un tiers des recettes du budget, sauf dans les cas où les recettes sont prélevées dans des conditions autres définies par l'Assemblée parlementaire¹⁸². La problématique du fédéralisme fiscal est donc inversée ici: c'est **l'autonomie du pouvoir central qui est susceptible d'être mise en danger**, et non celle des Entités, dont l'autonomie fiscale est assurée. Il est donc nécessaire pour garantir le fonctionnement des institutions centrales de BiH, tout comme pour assurer le service de la dette de la BiH, d'assurer la sécurité de leur financement. La solution qui a été trouvée est la collecte d'impôts indirects au niveau de l'État avec la mise en place d'une taxe à la valeur ajoutée (TVA) vers 2005, dont les revenus iraient d'abord à l'État et ensuite aux Entités. Cette mise en place serait révolutionnaire car les finances publiques de la BiH ne seraient plus dépendantes des transferts des Entités (les transferts seraient inversés), et le Ministère des Finances de la BiH bénéficierait d'un vrai rôle en matière de formulation de la politique.

Au sein de la Fédération, les Cantons disposent d'une compétence fiscale dans les limites laissées par la Fédération. Dans la Fédération se sont les Cantons qui entrent pour une part

¹⁸⁰ Articles III et IV.4 de la Constitution de BiH.

¹⁸¹ ZLATIĆ Mila, Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia and Herzegovina: *Conference Proceedings*, Sarajevo, June 14-16, 1999.

¹⁸² Article VIII.3, Constitution de la BiH.

prépondérante dans les dépenses publiques et se sont aussi eux qui sont l'unité de dépenses la plus importante du pays. Certes les Entités affectent des fonds vers le bas aux Cantons et aux municipalités, mais néanmoins dans la Fédération ce sont **les Cantons qui concentrent les principaux pouvoirs financiers**. Les deux principaux impôts affectés aux cantons sont l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les biens et services¹⁸³. Vis-à-vis des municipalités, les Cantons détiennent le véritable pouvoir dans la répartition des tâches et l'affectation des recettes (ce qui entraîne des différences importantes selon les Cantons du fait du laxisme du niveau fédéral pour réglementer la matière)¹⁸⁴.

En conclusion de cette section, les collectivités composantes en BiH, qu'ils'agisse des Entités par rapport à l'État central ou des Cantons dans la Fédération, jouissent d'une très large autonomie, avec un pouvoir d'auto-organisation et l'autonomie dans les fonctions constituante, législative, gouvernementale, juridictionnelle et administrative. La faible marge de manœuvre que laisse la Constitution de la Fédération dans l'auto-organisation institutionnelle des Cantons ne vient pas remettre en cause leur autonomie. L'application en Bosnie-Herzégovine du principe d'autonomie des collectivités composantes s'illustre aussi par une forte décentralisation des compétences tant dans la BiH que dans la Fédération, et est garantie par l'autonomie fiscale. On retrouve dans la distribution des compétences la caractéristique des fédérations par dissociations, notamment l'Espagne et la Belgique, où les collectivités composantes sont dotées de compétences exclusives fortes, importantes par leur nombre et leur contenu.

Au contraire, c'est plus la réalité de l'autonomie du pouvoir central qu'il faut questionner. La faiblesse des compétences de l'État central, sa dépendance fiscale vis-à-vis des Entités (au moins aujourd'hui, en attendant la mise en place de la TVA), peut faire douter d'une réelle autonomie. S'ajoute à cela l'observation évoquée dans le précédent chapitre : le niveau de gouvernement central n'est il pas en fait qu'une représentation des Entités et des peuples, ce qui suffirait à empêcher de parler d'autonomie de la BiH vis-à-vis de ses Entités ? L'étude du principe de participation va nous permettre d'étudier cette question.

¹⁸³ Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸⁴ Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. 14.

Section 2 : Le principe de participation

Dans un système fédéral, les collectivités composantes participent à l'élaboration des décisions fédérales, au moins à celles qui incarnent les intérêts fédérés. Cette participation singularise la fédération par rapport à une simple décentralisation ou régionalisation. En général, cette participation est assurée dans la fonction constituante et dans la fonction législative. Mais, comme en BiH, le principe de participation peut aussi se manifester dans la fonction exécutive (représentation des entités composantes dans les gouvernements) et dans la fonction juridictionnelle, notamment dans les juridictions suprêmes.

En BiH et dans la Fédération de BiH, un peu comme en Belgique, il existe à la fois une représentation à caractère territorial et une autre à caractère personnel. On trouve ainsi en BiH et dans la Fédération une représentation des Entités, et une représentation des trois peuples constituants. Cette représentation des peuples est justifiée par le fait qu'ils sont considérés comme les fondateurs de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération. Le préambule de la Constitution de BiH stipule ainsi : « Les Bosniaques, les Croates et les Serbes, en leur qualité de peuples constituants (avec d'Autres) et de citoyens de la Bosnie-Herzégovine décident par la présente que la Constitution de la Bosnie-Herzégovine sera la suivante »¹⁸⁵. De même, l'article I.1 de la constitution de la Fédération stipule que les Bosniaques, les Croates et les Serbes, en tant que peuples constituants, parmi d'Autres, et les citoyens de la Fédération de BiH, doivent organiser également la Fédération de Bosnie-Herzégovine¹⁸⁶. Il faudra donc étudier à la fois la participation des Entités et celle des peuples constituants.

La Constitution de la BiH stipule de manière générale que «les personnalités nommées auprès des institutions de la Bosnie-Herzégovine doivent être représentatives de façon générale des peuples de Bosnie-Herzégovine »¹⁸⁷. Nous allons le voir, le système de participation en BiH et plus encore dans la Fédération est poussé extrêmement loin et relève d'une complexité notoire, voire, pour certains, d'une «obsession »¹⁸⁸. Nous allons étudier tour à tour la participation dans la fonction législative et constituante (paragraphe 1), dans la fonction exécutive (paragraphe 2), dans la fonction juridictionnelle (paragraphe 3), et dans d'autres organes (paragraphe 4).

¹⁸⁵ Préambule de la Constitution, dernier alinéa, Constitution de BiH.

¹⁸⁶ Article I.1., Constitution de la F BiH.

¹⁸⁷ Article IX.3, Constitution de BiH.

1. La participation dans la fonction législative et constituante

En général dans les États fédéraux, le principe de participation se manifeste dans la fonction législative et constituante par l'existence au niveau central d'un parlement bicaméral, une chambre abritant la représentation des citoyens (élus au suffrage universel direct), une autre celle des collectivités composantes avec des représentants élus dans les collectivités ou mandatés par les parlements des collectivités composantes, voire, comme en Allemagne, par les gouvernements de celles-ci. Pour qu'il y ait véritablement participation des entités fédérées, encore faut-il que la chambre représentant les intérêts des collectivités composantes dispose de compétences importantes, au moins celles qui affectent les intérêts des entités. Comme « noyau dur des compétences dévolues aux secondes chambres fédérales nous pouvons citer la participation à la révision de la constitution fédérale, au vote des dispositions qui concernent les rapports entre l'union et ses composantes et à l'approbation des actes internationaux qui touchent aux matières du ressort de ces composantes »¹⁸⁹. Vérifions la présence de ces caractéristiques dans les systèmes législatifs de la BiH et de la Fédération.

L'Assemblée parlementaire de BiH est caractérisée par un **bicaméralisme égalitaire**. Toute législation nécessite l'approbation des deux chambres à la majorité des votants présents¹⁹⁰, tout comme l'approbation du budget de la BiH, la ratification des traités, l'approbation du budget des institutions de BiH et du budget nécessaire pour honorer les obligations internationales de la BiH. L'exception à cette stricte égalité est la révision de la Constitution, prise également par décision de l'Assemblée parlementaire, mais qui nécessite une majorité qualifiée (des deux tiers des votants présents) uniquement à la Chambre des représentants¹⁹¹. Une **représentation des Entités** est tout d'abord assurée au sein de la **Chambre des représentants** de la BiH. Sur les 42 membres de cette chambre, les deux tiers sont élus par le territoire de la Fédération de BiH et un tiers par le territoire de la RS¹⁹². La Constitution reste muette sur la question pourtant cruciale de savoir qui les membres sont censés représenter : la population bosnienne dans son ensemble (comme dans le schéma le plus classique de représentation dans les États fédéraux), ou les Entités ? Toutefois, deux éléments permettent

¹⁸⁸ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe (CPLRE), *Rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine*, Rapport de monitoring 2001 CG (8) 23 Partie II, Strasbourg, 8 novembre 2001.

¹⁸⁹ D'après ERGEC Rusen, *op. cit.*, pp. 35-72.

¹⁹⁰ Articles III.3.c et III.3.d, Constitution de BiH.

¹⁹¹ Article 10-1, Constitution de BiH

une réponse : la première reste la pratique des membres, qui de manière générale privilégient les intérêts de leur Entité et de leur peuple d'origine. La deuxième est le fait que bien que le ratio 2/3 (pour la FBiH) - 1/3 (pour la RS) soit basé à l'origine sur les proportions démographiques, il reste un ratio figé, qui ne s'adapte pas automatiquement aux évolutions démographiques, à moins d'une modification de la Constitution. Pour la représentation à la Chambre des Représentants, il faut donc moins considérer semble-t-il les Entités comme de simples circonscriptions d'où sont issus les députés, que comme des collectivités représentées. La seconde chambre de l'Assemblée parlementaire, la **Chambre des peuples** de la BiH, **associe quant à elle représentation des Entités et des trois peuples constituants** représentation à la fois territoriale et personnelle donc. La Chambre des peuples comprend quinze délégués, deux tiers (cinq Croates et cinq Bosniaques) émanant de la Fédération, et un tiers (cinq Serbes) émanant de la RS. Les délégués croates et bosniaques sont respectivement élus par les délégués croates et bosniaques à la Chambre des peuples de la Fédération, et les délégués serbes choisis par l'Assemblée nationale de la RS¹⁹³. Étant donné le nom même de « Chambre des Peuples » et le fait que les peuples sont représentés en tant que tels, on peut se douter que les délégués de la Chambre des peuples de BiH vont privilégier les intérêts de leur peuple, ensuite celui de leur Entité.

Une remarque importante s'impose alors, que nous avons déjà évoquée dans le chapitre et dans la section précédents. Puisque la Chambre des représentants représente en fait les Entités, et la Chambre des Peuples les trois peuples constituants et les Entités, **il n'existe pas de représentation directe de la population de la BiH en tant que telle** (le rôle généralement dévolu aux chambres basses des Parlements bicaméraux des États fédéraux). Les députés de la Chambre des représentants étant élus au suffrage universel direct, on pourrait penser que d'une certaine manière, ils représentent aussi les citoyens de BiH en tant que tels. En fait, on retrouve ici la même confusion provoquée par la superposition de la citoyenneté de BiH et de la citoyenneté des Entités : l'identité de Bosnie-Herzégovine passe toujours par une ou l'autre des Entités. On peut donc se demander si le niveau de pouvoir central de BiH ne serait pas qu'une sorte de directoire des Entités, sans consistance propre. Le terme de *participation* des Entités et des peuples dans le pouvoir de décision central, pris dans son sens premier dans le langage courant, ne serait pas assez fort pour décrire cette situation de fait: en l'occurrence, il s'agirait plutôt presque d'un *exercice complet* du pouvoir par les

¹⁹² Article IV.2.a, Constitution de BiH.

¹⁹³ Article IV.1, Constitution de BiH.

Entités et les peuples, non d'une simple *participation*. Mais c'est sans tenir compte que le niveau de pouvoir central reste un ensemble institutionnel et de personnalité juridique distinct des Entités, et dont la pratique, ponctuée de conflits d'intérêts et de compétences entre ce niveau central et les Entités, marque clairement qu'il n'y a pas confusion des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement.

Par ailleurs, signalons que la représentation des peuples est poussée très loin dans les fonctions législative et constituante en BiH, jusque dans l'organisation interne des chambres. Chaque chambre choisit en effet parmi ses membres un Serbe, un Bosniaque et un Croate comme Président et vice-Présidents, la Présidence revenant à tour de rôle à chacune des trois personnes choisies¹⁹⁴. Le quorum (neuf membres) n'est atteint à la Chambre des Peuples que sous réserve de la présence effective d'au moins trois délégués bosniaques, trois délégués croates et trois délégués serbes¹⁹⁵.

Voyons ce qu'il en est **dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine**. Ici encore, il s'agit d'un **bicamérisme égalitaire**. A moins que la Constitution ne le prévienne autrement dans des cas particulier, les décisions exigent l'approbation de chaque Chambre du Parlement¹⁹⁶, à la majorité simple¹⁹⁷. Dans la Fédération, on retrouve un modèle plus ressemblant à celui d'un État fédéral classique, avec une chambre basse représentant la population, et une seconde chambre assurant la participation des Entités et des peuples.

Dans la **Chambre des représentants**, les représentants sont élus au suffrage universel direct, sur une circonscription qui couvre l'ensemble de la Fédération¹⁹⁸. À la différence de la Chambre des représentants de l'État central, cette chambre **représente les citoyens** dans leur ensemble. Toutefois, une certaine participation de chaque peuple constituant est garantie avec l'obligation d'avoir un minimum de quatre représentants de chaque peuple constituant dans la Chambre des représentants (ce qui reste modeste sur 98 délégués)¹⁹⁹.

La **Chambre des peuples de la Fédération** assure une **participation des peuples et des cantons**, dans la mesure où ses délégués sont élus à la fois selon leur origine ethnique, et par les assemblées cantonales (le nombre de délégués provenant de chaque canton doit être

¹⁹⁴ Article III.3.b., Constitution de BiH.

¹⁹⁵ Article III.1.b., Constitution de BiH.

¹⁹⁶ Article IV.A.17, Constitution de la FBiH.

¹⁹⁷ Article IV.A.19, Constitution de la FBiH.

¹⁹⁸ Article IV.A.3, Constitution de la FBiH.

¹⁹⁹ Article IV.A.1. Constitution de la FBiH.

proportionnel à la population du Canton)²⁰⁰. Les délégués de la Chambre des peuples sont élus par les Assemblées Cantonales parmi leurs représentants, proportionnellement à la structure ethnique de la population. Les délégués bosniaques, croates et serbes de chaque canton sont élus par les représentants de leur peuple à l'Assemblée législative du Canton²⁰¹. En plus, la Chambre des peuples doit être composée sur une base paritaire pour que chaque Peuple constituant ait le même nombre de représentants. Sur 58 délégués, elle se compose ainsi de 17 délégués de chaque peuple constituant et 7 délégués des autres peuples²⁰². Enfin, il doit y avoir dans la Chambre des peuples au moins un Bosniaque, un Croate et un Serbe de chaque Canton ayant au moins un tel délégué dans son corps législatif²⁰³.

Chacune des chambres élit un Président et deux vice-présidents, qui ne doivent pas provenir du même peuple constituant ou du groupe des Autres peuples (on peut s'interroger sur le bien fondé d'une telle discrimination)²⁰⁴.

La participation des peuples dans la fonction législative est appliquée également dans les Cantons. Dans l'Assemblée cantonale, un caucus de chaque peuple constituant doit être établi, dans la mesure où il y a au moins un délégué d'un tel peuple constituant dans l'Assemblée cantonale. Chaque caucus nomme un candidat parmi ses membres pour le poste de Président ou vice-Président de l'Assemblée, qui doit être confirmé par l'Assemblée cantonale (les nominés choisissent ensuite entre eux qui doit être Président de l'Assemblée cantonale)²⁰⁵.

2. La participation dans la fonction exécutive

La représentation des collectivités composantes dans le gouvernement du niveau de pouvoir central est un phénomène plus rare dans les États fédéraux. Par contre, il est plus souvent présent dans les systèmes à représentation personnelle. En Belgique, le gouvernement est, selon la Constitution, composé d'autant de francophones que de néerlandophones.

En Bosnie-Herzégovine et dans la Fédération, il y a participation combinée des peuples constituants et des Entités dans la fonction exécutive. La Présidence rotative de la BiH se compose d'un Bosniaque, un Croate, et un Serbe. A cela s'ajoute un critère territorial: les

²⁰⁰ Article IV.A.8, Constitution de FBiH.

²⁰¹ Article IV.A.8., Constitution de FBiH.

²⁰² Article IV.A.6, Constitution de FBiH.

²⁰³ Article IV.A.8., Constitution de FBiH.

²⁰⁴ Article IV.A.11, Constitution de FBiH.

²⁰⁵ Article V.7, Constitution de FBiH

membres bosniaque et croate sont élus directement par le territoire de la Fédération, et le Serbe élu directement par le territoire de la RS²⁰⁶. Tout siège vacant est pourvu par l'Entité concernée²⁰⁷. Par ailleurs, les deux tiers au plus de tous les ministres peuvent être issus du territoire de la Fédération. La participation des peuples est encore assurée jusque dans chaque ministère : le Président du Conseil nomme des vice-ministres, qui ne doivent pas appartenir au même peuple que le ministre²⁰⁸.

Mais ce n'est rien en comparaison aux dispositions de la **Constitution de la Fédération** en matière de participation dans la fonction exécutive (Il en va de même dans la RS). La Constitution de la Fédération prévoit que le Président de la Fédération et ses deux vice-Présidents doivent provenir de peuples constituants différents (donc un pour chacun des trois peuples constituants)²⁰⁹. Ils doivent être élus par au moins un tiers des délégués respectifs de chacun des peuples bosniaque, croate et serbe à la Chambre des peuples²¹⁰. Ensuite, l'élection du Président et des deux Vice-Présidents de la Fédération nécessite l'approbation de la liste des trois nominés par un vote à la majorité dans la Chambre des représentants et un vote à la majorité dans la Chambre des peuples, y compris la majorité du caucus de chaque peuple constituant²¹¹²¹².

En ce qui concerne la composition du gouvernement de la Fédération (composé d'un Premier Ministre/Président du Gouvernement et de 16 ministres), la Constitution précise qu'il doit se composer exactement de 8 Bosniaques, 5 Croates et 3 Serbes²¹³. Un ressortissant d'un autre Peuple peut être nommé par le Premier Ministre/Président du Gouvernement, sur le quota du plus grand peuple constituant. Le Premier Ministre/Président du Gouvernement a deux vice Premiers Ministres de peuples constituants différents, sélectionnés parmi les Ministres²¹⁴.

L'article IV.D.1., enfin, décrète qu'un maximum de deux des postes suivants peut être détenus par des représentants d'un même peuple constituant ou du groupe des Autres :

1. Premier Ministre/ Président du Gouvernement de la Fédération

²⁰⁶ Article V, Constitution de BiH.

²⁰⁷ Article V.1.a, Constitution de BiH.

²⁰⁸ Article V.4.b, Constitution de BiH.

²⁰⁹ Article IV.B.1., Constitution de FBiH.

²¹⁰ Article IV.B.2, Constitution de FBiH.

²¹¹ Article IV.B.2, Constitution de FBiH.

²¹² Si l'un des Président ou vice-Présidents meure avant la fin de son mandat ou est déchu, ou, selon une opinion du Cabinet (Gouvernement) par consensus est incapable de remplir les devoirs de sa fonction de manière permanente, la procédure est répétée par le caucus qui a nommé la personne à remplacer, pour remplir la vacance pour le reste du mandat. Article IV.B.3, Constitution de la FBiH.

²¹³ Article IV.B.4, Constitution de la FBiH.

²¹⁴ Article IV.B.1, Constitution de BiH.

2. Président de la Chambre des Représentants de la Fédération
3. Président de la Chambre des Peuples de la Fédération
4. Président de la Cour Suprême de la Fédération
5. Président de la Cour Constitutionnelle de la Fédération
6. Procureur fédéral.

Il s'agit surtout de garantir l'égalité des peuples constituants de la Bosnie dans des Entités marquées par des compositions ethniques inégales (ainsi, les Bosniaques et les Croates sont majoritaires dans la Fédération ; cf. tableaux 1 et 2, chapitre 1). Dans la pratique, la participation dans la fonction gouvernementale et administrative est difficilement mise en œuvre. Cela est d'abord dû à la complexité du système lui-même et à la difficulté pratique de trouver des personnels pour pourvoir les postes, auxquels s'ajoutent des vides juridiques pour la résolution des conflits résultant des dispositions de la Constitution en matière de participation. D'autre part, les partis nationalistes font preuve d'une importante réticence à mettre en pratique ces dispositions et se contentent souvent de les respecter dans une demi-mesure, voire parfois refusent purement et simplement la traduction de la Constitution en termes législatifs dans leur Entité ou Canton.

3. La participation dans la fonction juridictionnelle

Il arrive dans les États fédéraux que la participation s'étende à la fonction juridictionnelle, en général dans les juridictions suprêmes.

Les Entités sont ainsi **représentées dans la composition de la Cour Constitutionnelle** de la BiH, où curieusement il n'y pas de participation personnelle des peuples. La Cour constitutionnelle (qui joue aussi le rôle d'une Cour Suprême) de BiH se compose de neuf membres, nommés selon des critères territoriaux (et bien entendu aussi, dans ce cas précis, des éléments de fonction, puisque les juges constitutionnels doivent être obligatoirement des juristes réputés, de grande intégrité morale²¹⁵). Quatre membres sont choisis par la Chambre des représentants de la Fédération, et deux membres par l'Assemblée de la RS (les trois autres sont des étrangers choisis par le Président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme). Les pouvoirs de la Cour Constitutionnelle seront évoqués dans le chapitre suivant.

²¹⁵ Article VI.1.b, Constitution de BiH.

Dans la Fédération au contraire, le critère est uniquement personnel La Cour Constitutionnelle de la Fédération est composée de neuf juges, dont au moins deux pour chacun des trois peuples constituants et un du groupe des Autres peuples²¹⁶. La Constitution ne fait pas référence à une participation des entités ou des peuples dans la Cour Suprême de la Fédération. La Cour des Droits de l'Homme de la Fédération, sorte de Cour d'appel ultime pour toute question légale ou constitutionnelle relative aux Droits de l'Homme, doit être composée quant à elle de trois juges : un Bosnien, un Croate et un « Autre »²¹⁷.

4. La participation dans d'autres organes

La participation/représentation des Entités, des Cantons et des peuples concerne un très grand nombre d'institutions et agences et ne se limite pas loin de là aux institutions que nous venons de citer. Nous n'avons mentionné que les plus hautes fonctions de l'État de BiH et de la Fédération mais la participation des peuples constituants est un principe qui **s'applique à tous les échelons de responsabilité**. Chaque fois qu'une commission ou autre conseil doit être créé, il y a presque systématiquement une représentation des trois peuples²¹⁸.

Citons rapidement ici les autres institutions spécifiquement concernées par les dispositions constitutionnelles sur la participation des peuples. Le premier Conseil de direction de la Banque Centrale devait ainsi se composer d'un Gouverneur nommé par le FMI après consultation de la Présidence, et de trois membres nommés par cette dernière, deux représentants de la Fédération (un Bosnien et un Croate avec une seule voix partagée) et un membre représentant la RS (sans mentionner qu'il s'agisse d'un Serbe). Par la suite, le Conseil de Direction devait se composer de cinq personnes nommées par la Présidence²¹⁹.

Dans la Fédération de BiH, trois Ombudsmen chargés de protéger la dignité, les libertés et les droits de l'homme sont nommés par le Parlement de la Fédération en accord avec la loi de la Fédération. Un Ombudsman doit être nommé parmi chacun des trois peuples constituants²²⁰.

La Composition de la Police Judiciaire, créée pour assister les Cours de la Fédération, sous direction du Président de la Cour Suprême de la Fédération, doit refléter celle de la population

²¹⁶ Article IV.C.9, Constitution de la FBiH.

²¹⁷ Article IV.C.18, Constitution de la FBiH.

²¹⁸ Voir p. ex. art. 40 de la loi sur la citoyenneté.

²¹⁹ Article VII, Constitution de BiH.

²²⁰ Article II.B.1., Constitution de la FBiH.

globale de la Fédération, et chaque unité locale la composition du Canton ou de la Municipalité²²¹.

On retrouve le **même souci de participation des peuples au niveau des institutions des Cantons et des Municipalités**. Chaque Canton doit s'assurer que les peuples constituants et les membres du groupe des Autres sont représentés proportionnellement dans le Gouvernement cantonal²²², dans les Ministères des Cantons (en fonction du recensement de 1991, en attendant le retour des réfugiés)²²³, dans les cours de justice cantonales et municipales²²⁴, dans les autorités municipales²²⁵. Le Gouvernement Cantonal doit aussi s'assurer que la composition de la police reflète celle de la population du Canton, de même que la composition de la police de chaque Municipalité reflète la composition de cette dernière²²⁶.

Avant de conclure, notons pour mémoire l'existence d'une protection très poussée des intérêts vitaux des peuples constituants dans les fonctions législatives et exécutives de la BiH et de la Fédération, correspondant à un mécanisme de «sonnette d'alarme» à la belge. Cet élément important qui relève également du principe de participation des peuples et des Entités sera développé plus tard dans la section consacrée au principe de coopération.

On l'aura compris, tout est fait ou presque dans l'État central de BiH, dans les Entités et dans les Cantons, pour assurer la participation des Entités et des peuples constituants. Il faut néanmoins remarquer l'absence discutable, au sein de la Chambre des Peuples de la BiH, de représentation des Peuples «Autres» que les trois peuples constituants. Dans la mesure où la BiH reconnaît leur existence comme catégorie fondatrice de l'État (cf. le préambule cité au début de cette section), où cette catégorie est représentée de droit à la Chambre des Peuples de la Fédération, et malgré sa faiblesse numérique, cela reste un peu surprenant, même compte tenu de la faible importance numérique de la catégorie «Autres peuples» à l'échelle de la Bosnie-Herzégovine entière.

²²¹ Article IV.C.8., Constitution de la FBiH.

²²² article V.8, Constitution de FBiH

²²³ Article V.1, Constitution de FBiH

²²⁴ Article V.11, Constitution de la FBiH.

²²⁵ Article VI.1.1, Constitution de la FBiH.

²²⁶ Article V.3.10, Constitution de la FBiH.

Surtout, il faut se poser la question du bien fondé d'une telle représentation - « à outrance » pourrait-on dire - des peuples dans les différentes institutions de l'État central et de la Fédération. Bien sûr, il ne s'agit pas de remettre en cause la participation des peuples sur son principe, tout à fait bienvenue et nécessaire pour représenter les intérêts de chaque communauté, mais son caractère extrême, il faut bien le dire, produit un certain nombre de graves dysfonctionnements. Le premier effet pervers de ce système est de privilégier les origines des membres à leur compétence, phénomène qui nuit beaucoup aujourd'hui à une administration en pleine (re)construction. On observe en conséquence également des « déséconomies d'échelles » et autres doubles emplois dans la fonction publique. Jusqu'à récemment, il existait trois secrétariats différents à la Présidence de la BiH. Par ailleurs, ce système de représentation, qui encourage la séparation selon des considérations ethniques, nuit à la mixité et à l'intégration, en favorisant le cloisonnement entre les ressortissants des différents peuples. Ce système a le tort de mettre l'accent sur l'origine ethnique au lieu d'intégrer les personnalités dans leur fonction et de substituer à l'identité ethno-nationale l'identité professionnelle et la conscience de corps. C'est là un des succès de la fonction publique de l'Union européenne dont il faudrait peut-être se souvenir en Bosnie-Herzégovine. Enfin, « l'ethno-nationalisation » des fonctions politiques, en créant des scènes politiques séparées, risque de concentrer le débat politique et la lutte politique au sein de chaque peuple, et nuit à l'émergence d'une identité politique bosnienne. **Bien que nécessaire, ce système de participation devrait donc sans doute être tempéré pour laisser la place à un système plus intégrateur, et une discrimination positive moins stricte et exclusive.**

Conclusion du chapitre

Large autonomie et nombreuses compétences des collectivités composantes dans la BiH et dans la Fédération, partage du pouvoir exécutif, législatif et juridictionnel entre les trois peuples constituants, représentation proportionnelle pour toutes les élections : le système institutionnel de la BiH et de la Fédération s'inscrit trait pour trait dans le modèle de démocratie consociative théorisée par Arendt Lijphart²²⁷. Ce modèle, qui cherche à comprendre comment des sociétés profondément divisées peuvent être organisées de telle sorte qu'elles puissent maintenir la démocratie, est défini par quatre éléments. Deux éléments

²²⁷ LIJPHART Arendt, « Changement et continuité dans la théorie consociative », Revue Internationale de Politique comparée, Vol. 4 n°3, décembre 1997.

primaires d'abord : la coalition large, c'est-à-dire la participation de représentants de tous les segments impliqués dans la prise de décision politique, et l'autonomie segmentaire, qui signifie que chaque segment (dans notre cas, les Entités et les populations) a le droit de mener ses propres affaires. Les deux caractéristiques secondaires ensuite sont la proportionnalité dans la prise de décision et le veto accordé à la minorité. Toutes ces caractéristiques (nous verrons ce qu'il en est du veto dans le prochain chapitre) sont indiscutablement présentes en Bosnie-Herzégovine. Dans le cas particulier de la Bosnie toutefois, notons que l'autonomie passe uniquement par les Entités, et n'a pas d'application personnelle particulière.

Ce qui caractérise surtout la BiH et la Fédération de Bosnie-Herzégovine, c'est le degré dans lequel ces principes sont appliqués. La participation et l'autonomie sont poussées à un degré tel qu'on peut se demander au niveau de la BiH si l'on doit encore parler de participation des Entités ou de co-direction, et si l'on peut encore considérer le pouvoir central comme vraiment autonome. La codification de la participation systématique des peuples et des Entités dans les institutions exécutives, législatives, juridictionnelles et dans l'administration, au détriment de la compétence, l'absence de représentation au niveau central des citoyens de la BiH indépendamment de leur origine territoriale ou personnelle, l'absence d'autonomie financière et le peu de compétences attribuées à l'État central (même s'il faut noter leur importance qualitative et leur caractère régalien) remettent dans une certaine mesure en question l'idée de sa pleine autonomie, et confirment qu'il s'agit là d'un système politique qui tend vers un modèle confédéral.

CHAPITRE 5

LES PRINCIPES DE FONCTION

Après les principes de structure, trois autres principes caractérisent un système fédéral, régissant cette fois le fonctionnement et la pratique de ses institutions : nous étudierons tout d’abord deux principes de nature politique, le principe de coopération, et à cette occasion le principe de subsidiarité (section 1), puis un principe «mixte» qui pioche à la fois dans les éléments politiques et juridiques, le principe de garanties (section 2).

Section 1 : Le principe de coopération

Selon R. Ergec²²⁸, dans un système de gouvernement fédéral, «quel que soit le système de répartition des compétences adopté, l’union et ses composantes ne sauraient se cantonner dans une position autarcique dans leurs relations mutuelles. La complexité des tâches dévolues aux différents niveaux de pouvoir, leur ampleur qui transcende les sphères de compétence respectives, engendrent de multiples interdépendances et interactions entre la fédération et ses composantes ». Ainsi est rendu nécessaire le principe de coopération, que nous définissons comme la capacité de la fédération et de ses composantes d’agir, ensemble ou à quelques-uns, dans des organes de concertation et de coordination, formels ou informels, dans le respect de l’autonomie réciproque des collectivités participantes. Après avoir étudié le système de la BiH et de la Fédération sous l’angle du fédéralisme coopératif et dual (paragraphe 1), nous étudierons le contenu de cette coopération (paragraphe 2).

²²⁸ ERGEC Rusen, « Les aspects juridiques du fédéralisme », chapitre 2 in Centre D’Etudes du Federalisme, *Le Fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, DeBoeck, 1994, p. 47.

1. Fédéralisme coopératif et fédéralisme dual

a. La Bosnie-Herzégovine : un fédéralisme dual

Nous sommes, en Bosnie-Herzégovine, dans une situation de fédéralisme dual (*dual federalism*), dans le sens où, dans la répartition et dans l'exercice des compétences entre le niveau de gouvernement central et le niveau des Entités, l'accent a été mis sur la séparation entre la collectivité composée et les collectivités composantes. La Constitution ne mentionne ainsi expressément que des compétences exclusives (les compétences résiduelles étant attribuées aux Entités²²⁹) et ne cite, en tant que telle, aucune compétence concurrente ou partagée.

On peut toutefois dégager un certain nombre de domaines dans lesquelles État central et Entités ont des compétences concurrentes, voire partagées. On a vu ainsi que les Entités disposent d'une certaine compétence en matière de politique étrangère, mais il semble s'agir davantage de compétences parallèles voire concurrentes, puisque les relations bilatérales spéciales que peuvent entretenir les Entités avec les États voisins de la BiH ou les accords internationaux qu'elles peuvent conclure au titre de l'article III.2.d de la Constitution de BiH ne remettent pas en question la capacité de l'État central d'en faire autant. Certaines compétences sont réglementées à la fois par le niveau central et les Entités, comme la citoyenneté en particulier, et les douanes, politique partagée par excellence puisque le niveau central n'assure que la politique, alors que le contrôle et la mise en œuvre est du ressort des Entités.

Enfin il faut signaler que la Constitution de BiH attribue à l'État central des compétences exclusives qui par nature sont des activités de coordination entre les Entités. Il s'agit de la réglementation des transports entre Entités, du contrôle de la circulation aérienne, de l'établissement de moyens de communication communs aux Entités par exemple. Les Entités sont chargées de réglementer ces domaines sur leur territoire. Il n'y a donc pas chevauchement des domaines de compétence en théorie, mais on peut imaginer qu'en pratique, cela va quand même supposer une certaine coordination entre gouvernement central et Entités.

Par ailleurs, comme nous l'avons indiqué précédemment, l'État central a développé un rôle de coordination des politiques dans un nombre de plus en plus important de domaines de la

²²⁹ Article III.3.a de la Constitution de la BiH.

compétence exclusive des Entités. Cette tendance s'accroît dans un souci de renforcer les institutions centrales et la cohésion des politiques menées en Bosnie-Herzégovine. On peut citer ainsi la police, la défense, la justice, les douanes, l'économie. Ces compétences appartiennent aux Entités mais l'État central a renforcé les attributions de ses ministères ou institué des agences au niveau central pour coordonner et assurer une politique plus intégrée des deux Entités.

Nous sommes donc plutôt dans une situation de fédéralisme dual entre la BiH et ses Entités, mais cela n'exclut pas pour autant la nécessité d'une coopération verticale entre l'État et ses Entités.

b. La Fédération de Bosnie-Herzégovine : un fédéralisme de type coopératif

La situation est assez différente dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Comme nous l'avons vu dans le précédent chapitre, la Fédération dispose d'un certain nombre de compétences exclusives au sein de la Fédération (coopération militaire, citoyenneté de la Fédération, politique économique, finances, etc.)²³⁰ tout comme les Cantons (politique d'éducation, culturelle...) mais une grande partie des domaines dans la Fédération relèvent plutôt de compétences partagées. La Fédération dicte la politique et les Cantons et les Municipalités l'exécutent.

La Constitution énumère ainsi un certain nombre de compétences pour lesquelles « à la fois le Gouvernement de la Fédération et les Cantons sont responsables » : il s'agit de la garantie et de la mise en œuvre des droits de l'Homme, la santé, la politique environnementale, les infrastructures de communication et de transport, la politique sociale, la mise en œuvre des lois et réglementations sur la citoyenneté, le tourisme et l'utilisation des ressources naturelles²³¹. Ces responsabilités « peuvent être exercées ensemble ou séparément [par la Fédération et les Cantons], ou par les Cantons coordonnés par le Gouvernement de la Fédération. En conséquence, les Cantons et le Gouvernement de la Fédération se consultent sur une base régulière quant à ces responsabilités »²³². Voilà qui ne peut mieux illustrer le besoin de coopération verticale (entre collectivité composante et composée) et horizontale (entre collectivités de même niveau) au sein de la Fédération.

²³⁰ Article III.1 de la Constitution de la FBiH.

²³¹ Article III.2 de la Constitution de la FBiH.

²³² Article III.3 de la Constitution de la FBiH.

c. Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité veut que chaque compétence soit attribuée et exercée au niveau de pouvoir le plus capable de l'accomplir avec efficacité. Cela suppose que toute tâche publique soit exécutée au niveau le plus bas possible, et qu'elle ne soit transférée au niveau supérieur qu'à partir du moment où la collectivité inférieure n'est plus en mesure de l'exercer correctement. Dans la plupart des Constitutions, et c'est le cas en BiH et dans la Fédération, ce principe signifie que le gouvernement central dispose uniquement des compétences qui lui sont déléguées par le texte de la Constitution, et que les compétences résiduelles appartiennent aux entités composantes.

Il pourrait paraître scandaleux ou tout au moins inopportun de ne consacrer qu'un sous-chapitre au principe de subsidiarité, dont d'aucuns argueront avec raison qu'il ne vaut pas moins qu'un autre principe du fédéralisme. Il s'agit essentiellement d'insister ici sur la nécessité de coopération verticale et horizontale dans la BiH et dans la Fédération, nécessité à laquelle le principe de subsidiarité contribue. En effet, les systèmes institutionnels de BiH et de la FBiH font assez largement appel au principe de subsidiarité, à la fois dans l'attribution et dans l'exercice des compétences.

Le principe de subsidiarité tel qu'il existe entre la BiH et ses Entités concerne essentiellement l'attribution des compétences. La Constitution de la BiH entretient le flou sur la nature de nombreuses compétences prévues pour être transférées au niveau central après l'entrée en vigueur de la Constitution, mais sans dire si les Entités conserveront quelque compétence que ce soit en la matière²³³. Ainsi, l'Article III.5.a dispose que « la Bosnie-Herzégovine est compétente pour toutes les autres questions convenues par les Entités, prévues par les annexes 5 à 8 de l'Accord-cadre général, ou nécessaires en vue de préserver la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la personnalité internationale de la BiH, conformément à la répartition des responsabilités entre les institutions de la Bosnie-Herzégovine. D'autres institutions peuvent être établies en tant que de besoin pour assurer l'exercice desdites responsabilités ». Par ailleurs, l'article III.5.b dispose que « dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur de la présente Constitution, les Entités entameront des négociations en vue d'inclure dans les compétences des institutions de Bosnie-Herzégovine d'autres questions concernant notamment l'utilisation des ressources

énergétiques et les projets de coopération économique»²³⁴. De manière similaire et en conséquence, parmi ses pouvoirs énumérés dans la Constitution de BiH, l'Assemblée parlementaire est également compétente pour «toutes les autres questions nécessaires pour remplir ses fonctions ou s'acquitter des charges qui lui sont attribuées par consentement mutuel des Entités»²³⁵. Ces dispositions, peut-être justement pour renforcer l'application du principe de subsidiarité, sont du plus grand flou. Il est *a priori* difficile de dire si les compétences transférées au niveau central seront exclusives, parallèles, concurrentes ou partagées. En tout cas, les compétences transférées au niveau central devraient nécessiter un minimum de concertation entre les organes centraux et les organes des Entités qui en disposaient auparavant.

Notons que le principe de subsidiarité, par rapport à son usage classique au profit des collectivités composantes, est un peu utilisé à contre-emploi en BiH, en jouant en faveur du pouvoir central. C'est une remarque logique étant donné le caractère minimal des compétences attribuées à l'État central par les Accords de Dayton.

La Constitution de la Fédération par contre **insiste plus sur la subsidiarité dans l'exercice des compétences**. Ainsi prévoit-elle que «dans l'exercice de [ses] responsabilités conformément à la présente Constitution et les décisions de la Législature Fédérale, la Fédération agit avec respect pour les prérogatives cantonales, la diversité des situations des Cantons et le besoin de flexibilité dans la mise en œuvre, quand elle promulgue des lois et réglementations à force obligatoire dans toute la Fédération»²³⁶. Le même principe est affirmé entre les Cantons : «Dans l'exercice de ces responsabilités conformément à la présente Constitution et leurs constitutions cantonales respectives, les Cantons agissent avec respect pour la courtoisie entre les cantons, pour des approches coordonnées vis-à-vis des problèmes inter-cantonaux, , et pour la cohérence sur les questions impliquant des intérêts au-delà de leurs frontières respectives, et mettent en œuvre, complètent, et si nécessaire détaillent les Décisions de la Législature»²³⁷.

Le principe de subsidiarité régit également l'attribution des compétences. Chaque Canton peut conférer certaines de ses responsabilités à une municipalité ou une ville sur son territoire, ou à l'autorité fédérale. Un Canton peut déléguer des fonctions concernant l'éducation, la culture,

²³³ Le nom du paragraphe concerné (article 3-5) est d'ailleurs évocateur de ce flou : suivant les *Domaines des compétences des institutions de Bosnie-Herzégovine* (article 3-1), et les *Domaines de compétences des Entités* (article 3-2), il s'intitule *Autres domaines de compétences*.

²³⁴ Les italiques sont rajoutés.

²³⁵ Article IV.4.e., Constitution de BiH.

²³⁶ Article III.3, Constitution de la FBiH.

le tourisme, l'économie locale, les activités caritatives, ou la radio et la télévision à une Municipalité ou ville sur son territoire, et est obligé de le faire si la majorité de la population dans la municipalité ou la «city»²³⁸ (sorte de communauté urbaine regroupant plusieurs municipalités) est autre que celle du Canton globalement²³⁹.

On retrouve dans cette dernière disposition l'idée de self-government des peuples de la BiH, avec une subsidiarité au profit de ces derniers. Dans le même ordre d'idée, chaque municipalité doit exercer ses responsabilités en tenant pleinement compte de la composition de sa population²⁴⁰. On remarquera aussi la prédominance des Cantons dans l'application du principe de subsidiarité en ce qui concerne l'attribution des compétences, autre illustration du caractère décentralisé de la Fédération.

2. Le contenu de la coopération

a. Les dispositions constitutionnelles

On peut distinguer deux types de coopération différents en Bosnie-Herzégovine: une coopération entre collectivités d'une part, et d'autre part, au sein des institutions de ces collectivités, une coopération entre les peuples constituants de la Bosnie-Herzégovine, conséquence du principe de participation.

Dans la Constitution de la BiH (comme pour la Fédération), peu de dispositions font référence à la coopération entre collectivités. Il est prévu que la Présidence [de la BiH] peut décider de faciliter la coordination entre les Entités sur les questions qui ne relèvent pas des attributions de la Bosnie-Herzégovine prévues dans la présente Constitution, sauf objection formulée par une Entité dans un cas particulier »²⁴¹. Par ailleurs, la Constitution exige un certain degré de coopération et de loyauté fédérale de la part de «chaque Entité [qui] fournit au gouvernement de Bosnie-Herzégovine toute l'assistance nécessaire pour lui permettre d'honorer les obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine »²⁴².

Dans la Fédération, les Cantons peuvent établir des Conseils de Cantons dans le but de coordonner les politiques et activités sur des sujets d'intérêt commun à leurs communautés et

²³⁷ Article III.3 de la Constitution de la FBiH.

²³⁸ Pour éviter toute confusion, nous conserverons la traduction anglaise et éviterons la traduction française de « ville ».

²³⁹ Article V.2, Constitution de FBiH.

²⁴⁰ Article VI.1, Constitution de FBiH.

²⁴¹ Article III.4, Constitution de la BiH.

pour conseiller leurs représentants à la Chambre des peuples. Ces Conseils de Cantons peuvent inclure des organes de coordination, comme des commissions et des groupes de travail, afin de partager l'information et harmoniser les actions respectives des cantons dans la mise en œuvre de leurs responsabilités, mais ne peuvent inclure des arrangements politiques ou militaires²⁴³. Il n'est pas fait mention de coopération verticale Fédération /Cantons.

Phénomène très important, conformément au modèle de la démocratie consociative d'A. Lijphart, **la Constitution de BiH offre un droit de veto à la minorité** et en l'occurrence un certain nombre de garanties pour la protection des «**intérêts vitaux**» de chaque Peuple constituant et des Entités dans les processus de décision du niveau central. La Constitution de BiH ne donne pas de définition de ces intérêts vitaux, mais on en trouve par contre une dans la Constitution de la Fédération de BiH²⁴⁴. Ces garanties passent par une coopération –ou plutôt conciliation- entre les représentants des différents peuples ou Entités.

Ainsi, un projet de décision soumis à l'Assemblée parlementaire de BiH peut être déclaré contraire aux intérêts vitaux du peuple bosniaque, croate ou serbe par une majorité de délégués bosniaques, croates ou serbes de la Chambre des Peuples. L'approbation d'une telle décision par la Chambre des Peuples nécessite alors le vote de la majorité des délégués bosniaques, croates et serbes votant personnellement²⁴⁵. Si une majorité de la délégation bosniaque, serbe ou croate s'oppose à une telle mise en oeuvre, la coopération intervient alors : «Le Président de la Chambre des Peuples réunit immédiatement une Commission mixte composée de trois délégués choisis respectivement par les délégués bosniaques, croates et serbes afin de résoudre le litige». A défaut d'un compromis trouvé dans les cinq jours, la question est portée devant la Cour Constitutionnelle qui vérifie la régularité de la procédure, selon une procédure d'urgence.

Une procédure similaire est appliquée dans la prise de décision de la Présidence. De manière générale, celle-ci doit s'efforcer d'adopter par consensus toutes «les décisions présidentielles» (qui correspondent *grosso modo* aux compétences de la Présidence qui présentent un caractère régalien). Ces dispositions peuvent toutefois être adoptée par deux

²⁴² Article III.2.b, Constitution de la BiH.

²⁴³ Article V.4, Constitution de la FBiH.

²⁴⁴ Les intérêts vitaux des peuples constituants sont définis comme suit : exercice des droits des peuples constituants d'être représentés de façon adéquate dans les autorités législatives, exécutives et judiciaires ; identité d'un peuple constituant ; amendements constitutionnels ; organisation des autorités publiques ; droits égaux des peuples constituants dans la prise de décision ; éducation, religion, langue, promotion de la culture, tradition et héritage culturel ; organisation territoriale ; système d'information publique ; et tout autre question traitée comme intérêt vital si cela est réclamé par deux tiers du caucus d'un peuple constituant dans la Chambre des Peuples de la Fédération. Article IV.A.17a, Constitution de la FBiH.

²⁴⁵ Article IV.3. de la Constitution de BiH.

membres seulement «si tous les efforts en vue d’obtenir un consensus ont échoué»²⁴⁶. Un membre de la Présidence peut toutefois déclarer qu’une décision présidentielle est contraire à un intérêt vital de l’*Entité* qui l’a élue, dans les trois jours suivant l’adoption de la décision contestée. Celle-ci est immédiatement soumise à l’Assemblée nationale de la RS si la déclaration a été faite par le membre représentant ce territoire, à la délégation bosniaque de la Chambre des Peuples de la Fédération si la déclaration a été faite par le membre bosniaque, ou à la délégation croate dans cette même chambre si la déclaration a été faite par le représentant croate. Si la déclaration du membre dissident de la Présidence est confirmée par un vote des deux tiers de ces personnes dans les dix jours de la saisine, la déclaration présidentielle contestée ne peut-être suivie d’effet.

Des dispositions semblables sont présentes dans le système décisionnel de la Fédération

Le président et un vice-Président de la Chambre des Peuples de la Fédération, ou deux tiers du caucus d’un peuple constituant dans cette Chambre peuvent décider qu’une question relève d’un intérêt vital. La loi ne peut être adoptée que par une majorité du caucus de chaque peuple constituant. A défaut, une Commission mixte regroupant des Représentants de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Peuples peut être réunie et chercher un consensus. En dernier recours, la Cour constitutionnelle de BiH, qui dispose d’une Commission pour les Intérêts vitaux (*Vital Interest Panel*) décide du caractère vital ou non de la question²⁴⁷. Une procédure similaire existe au sein des Assemblées cantonales²⁴⁸.

Ces dispositions, qui garantissent en fait autant les intérêts vitaux des Peuples que ceux des Entités, sont de nature à pousser les protagonistes à la coopération pour l’obtention d’un consensus. La remarque générale du système de coopération dans la BiH et dans la Fédération est qu’il s’agit davantage d’une coopération négative, de conciliation entre les intérêts des Entités et des peuples, que d’une coopération constructive.

b. Une pratique limitée

La coopération reste en pratique assez peu satisfaisante. En matière de coopération entre collectivités en particulier, la réalité en Bosnie-Herzégovine a peu à voir avec la lettre de la loi. Ce problème de coopération et de coordination est un grave problème dans un pays de

²⁴⁶ Article V.2.c, Constitution de BiH.

²⁴⁷ Articles IV.A.18 et IV.A.18a, Constitution de FBiH.

seulement 4 millions d'habitants où coexistent 14 gouvernements (BiH, les deux Entités, le gouvernement du district de Brcko et 10 gouvernements de Cantons). Selon les termes de la Commission européenne, « la coordination entre ces organes est loin d'être optimale »²⁴⁹. On observe plutôt au contraire une compétition entre les bureaucraties de ces différents niveaux. En outre, à tous les niveaux dans les relations entre collectivités, la dimension ethnique est partout présente²⁵⁰.

La coopération verticale entre Entités et État central ou entre Fédération et Cantons est peu développée. Il y a en fait souvent de la part des collectivités composantes une absence de volonté de compromis qui va jusqu'au manque de loyauté fédérale et au non-respect de la légalité, phénomène éminemment dangereux pour le bon fonctionnement et la stabilité du système institutionnel. Très récemment, plusieurs cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont refusé expressément de se conformer à une loi-cadre de la BiH, ce qui a amené le HR à déclarer : « Le mépris criant de ces Cantons pour le Parlement étatique, la Constitution de la BiH et les principes inscrits dans l'Accord de Paix de Dayton ne représentent pas moins qu'un affront à l'autorité (*governance*). Dans tout État fédéral, les conflits entre les niveaux de gouvernement sont source de préoccupations. Ici, de tels conflits représentent un danger clair et présent pour l'État »²⁵¹. Par ailleurs et sans surprise, l'État central de Bosnie-Herzégovine ne s'occupe pratiquement pas du fonctionnement des administrations régionales au sein des deux Entités.

En ce qui concerne la coopération horizontale entre Entités et la coordination de leurs politiques, on note des rencontres entre ministres des deux Entités dans un même domaine (éducation...), notamment la présidence du Bureau du Haut Représentant. Des organes de coopération ad hoc, souvent en partenariat avec des agences de la Communauté internationale, regroupent ministres ou représentants de l'État central et des Entités, comme par exemple dans un Conseil de Coordination pour le Développement Économique et l'Intégration à l'Union Européenne. La coopération entre niveau central et Entités et entre Entités est renforcée par la volonté du pouvoir central d'augmenter l'intégration des politiques des Entités. Des agences sont créées, comme pour les douanes, pour assurer une coopération au niveau central entre les administrations des Entités traitant d'un même domaine. Toutefois,

²⁴⁸ Articles V.2.7a et V.2.7b, Constitution de FBiH.

²⁴⁹ Commission of the European Communities, *op. Cit*, p. 7.

²⁵⁰ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe (CPLRE), *op. cit*.

de l'avis de la Commission Européenne, la capacité de coordination du gouvernement central doit encore être renforcée²⁵².

A l'intérieur de la Fédération, **la coopération entre Cantons** n'est pas brillante non plus. On constate souvent un certain mépris pour les intérêts des autres Cantons, surtout quand ils présentent des majorités ethniques différentes, mais pas uniquement. Cela s'illustre par exemple par la réticence au principe de péréquation financière entre les Cantons. Dans la pratique, les relations des Cantons sont surtout relatives à la coopération politique intervenant dans le cadre des débats à la Chambre des peuples de la Fédération. Des velléités de coopération sont relevables avec une certaine activité associative, notamment au niveau des collectivités locales. Dans la Fédération fonctionne par exemple l'Association des communes et villes de Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'une Association des villes et communes dans la RS, qui ont signé un accord de coopération en 1999²⁵³.

Enfin, **la coopération entre les peuples** est rendue plus difficile par leur représentation par des partis nationalistes, qui par définition recherchent avant tout l'intérêt de leur communauté et base électorale, avant l'intérêt général. Il existe une façon persistante de penser en catégories ethniques, y compris au sein de mêmes institutions. La Présidence de la BiH a ainsi plaidé à un moment pour la réintroduction de secrétariats séparés ethniquement²⁵⁴. Les membres de l'Alliance pour le changement, au pouvoir jusqu'en 2002, avaient parus plus déterminés à intensifier la coopération entre les cantons dans un esprit de consensus²⁵⁵.

Le Haut Représentant joue un rôle important dans l'incitation des collectivités et des peuples à coopérer ensemble, notamment en les réunissant dans des comités de coordination. Signalons néanmoins que les pouvoirs du Haut Représentant en matière législative ont tendance à inciter les partis, sachant que les HR peut intervenir en dernier ressort, à radicaliser leurs positions et à lui laisser le soin de trouver le compromis.

En conclusion, malgré des dispositions constitutionnelles demandant expressément une coopération entre collectivités et entre peuples, et malgré sa nécessité, particulièrement dans

²⁵¹ OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, « Cantons must not undermine BiH authority », Press statement, 13.5.2004.

²⁵² Commission of the European Communities, op. cit., p. 40.

²⁵³ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe (CPLRE), op. cit.

²⁵⁴ Commission of the European Communities, op. cit., p. 7.

²⁵⁵ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe (CPLRE), op. cit.

une démocratie consociative, la coopération entre collectivités et entre peuples reste très – et trop - limitée pour pouvoir faire fonctionner le système institutionnel de manière optimale. En conséquence, la stabilité et le bon fonctionnement du système dépendent largement de l'existence d'un système de garanties juridiques et politiques.

Section 2 : Le principe de garanties

Les garanties ont pour but de préserver l'équilibre entre les différentes institutions et entre les différents niveaux de pouvoir. Selon W. Riker²⁵⁶, le fédéralisme repose sur une double garantie : l'existence continue des unités constituantes, et l'efficacité et la viabilité du gouvernement fédéral. Cela suppose notamment des mécanismes de résolution des conflits, et de garantir l'autonomie et la participation des Entités. En un mot, nous exposerons ici toutes les dispositions qui permettent d'assurer l'équilibre et la pérennité du système institutionnel. Il est possible de distinguer différents types de garanties, que nous étudierons tour à tour :

1. les garanties constitutionnelles (*checks and balances* et séparation des pouvoirs)
2. les garanties juridictionnelles (existence d'un tribunal constitutionnel et d'un contrôle de constitutionnalité et du respect de l'État de droit).
3. les garanties politiques, qui regroupent des garanties coercitives (contrainte armée), des garanties coopératives (principe de loyauté fédérale, concertation, démocratie consociative, système des partis), des garanties psychologiques (la culture politique) et des garanties matérielles (aide financière du gouvernement central aux États membres)

Dans le cas particulier de la Bosnie-Herzégovine, s'ajoute un type de garantie exceptionnel mais qui joue en l'occurrence un rôle crucial :

4. les garanties internationales.

1. Les garanties constitutionnelles

Les garanties constitutionnelles renvoient à la théorie de la séparation des pouvoirs, qui doit assurer l'existence d'un régime constitutionnel légitime et le règlement des tensions entre les

différents niveaux de pouvoirs et centres de décision. La séparation horizontale des pouvoirs, entre législatif, exécutif et judiciaire, théorisée par Montesquieu (*De la Constitution d'Angleterre*) dans le but d'éviter le despotisme et l'absolutisme d'un des pouvoirs, est basée sur la distinction de chaque pouvoir selon «sa nature et son principe» : le législatif vote les lois, l'exécutif les exécute et le juge les interprète et vérifie leur conformité à la Constitution, chacun disposant de moyens de contrôle et de contrepoids (*checks and balances*) sur les autres. Cette séparation horizontale du pouvoir complète la division verticale du pouvoir existant dans un système à caractère fédéral avec l'existence de lieux de pouvoir et centres de décisions répartis entre des collectivités de niveau différent (pouvoir central, Entités, Cantons, Municipalités).

En **Bosnie-Herzégovine, la séparation horizontale des trois pouvoirs est assurée** : le pouvoir exécutif est exercé par la Présidence et le Conseil des Ministres, le pouvoir législatif par l'Assemblée parlementaire bicamérale, le judiciaire par la Cour Constitutionnelle, qui fait à la fois office de juge constitutionnel et de cour d'appel suprême. Un certain nombre de contrôles et contrepoids assurent l'équilibre entre ces pouvoirs, d'une manière très semblable au modèle semi-présidentiel français. Le Gouvernement nommé par la Présidence n'entre en fonction qu'après approbation de la Chambre des Représentants de la BiH, et doit rendre compte à l'Assemblée parlementaire, «notamment sur les dépenses de la Bosnie-Herzégovine», au moins une fois par an. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée parlementaire, qui peut le forcer à démissionner par une motion de défiance²⁵⁷. L'emprise du pouvoir législatif sur l'exécutif est encore affirmé par son pouvoir de voter le budget et de consentir à la ratification des traités. En retour, l'exécutif n'est pas impuissant : la Présidence peut prononcer la dissolution de la Chambre des peuples²⁵⁸.

Les *checks and balances* sont plus nombreux encore dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine et notamment les leviers de pouvoir du législatif. Le législateur de la Fédération élit tout d'abord le Président de la Fédération et deux vice-présidents et approuve le Cabinet de la Fédération par un vote à la majorité²⁵⁹. Il peut par ailleurs demander à la Cour Constitutionnelle, par une Décision adoptée à la majorité des deux tiers au sein de chaque

²⁵⁶ LAURSEN Finn, *Études Fédéralistes aux États-Unis*, 1976, pp. 181-199 cité in ZVINKLYTE Ruta, *Le principe de garantie dans les États fédéraux*, Mémoire de l'Institut européen des hautes études internationales, année universitaire 1998/1999.

²⁵⁷ Article V.4., Constitution de BiH.

²⁵⁸ Article IV.3.g, Constitution de BiH.

²⁵⁹ Article IV.B.5., Constitution de FBiH.

chambre stipulant que ce fonctionnaire a violé le serment de fonction ou est incapable de servir, de décider si le Président ou un des vice-Président doivent être démis de leurs fonctions²⁶⁰. En outre, le parlement de la Fédération finance les forces armées de la Fédération, approuve les nominations d'officiers, adopte le budget de la Fédération et adopte la législation pour lever des taxes et assurer les financements nécessaires par d'autres moyens, et approuve les accords de la Fédération avec les États ou les organisations internationales à un vote à la majorité (avec le consentement préalable de l'Assemblée parlementaire de BiH, sauf si celle-ci a pris une loi stipulant que certains types d'accords n'exigent pas un tel consentement)²⁶¹. De même, la Chambre des Peuples approuve les nominations des juges de la Cour Constitutionnelle de la Fédération nommés par le Président de la Fédération avec accord des deux vice-Présidents²⁶². Enfin, chaque chambre peut mener des investigations et dans ce but contraindre à la production de documents ou témoignages²⁶³.

Le pouvoir exécutif dispose lui aussi de contrepoids. Si le Président décide que le Parlement est incapable de passer la législation nécessaire, il peut, avec l'accord du vice-Président, dissoudre une ou les deux chambres de la Législature, étant entendu qu'une Chambre ne peut être dissoute dans un délai d'un an après sa première assemblée. Le Président doit dissoudre le Parlement si il ne réussit pas à adopter le budget de la Fédération avant le début de la période budgétaire²⁶⁴. Le Président dispose aussi de pouvoirs de nominations importants : il nomme les chefs de missions diplomatiques, les officiers militaires, et les juges de la Cour Constitutionnelle de la Fédération sur proposition de candidats de la part du *High Judicial and Prosecutorial Council* de la Fédération. En matière judiciaire, il possède un pouvoir judiciaire de commutation de peine et peut accorder la grâce pour les atteintes à la législation de la Fédération, à l'exception des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et de génocide²⁶⁵.

Le Gouvernement est quant à lui autorisé à promulguer des décrets ayant force de loi en réponse à une urgence nationale quand le Parlement est incapable de le faire (ces décrets expirent trente jours après leur promulgation ou immédiatement sur désapprobation de la Législature en session au moment de la promulgation)²⁶⁶.

²⁶⁰ Article IV.B.3., Constitution de FBiH.

²⁶¹ Article IV.A.20, Constitution de la FBiH.

²⁶² Article IV.C.6, Constitution de FBiH.

²⁶³ Article IV.A.21, Constitution de la FBiH.

²⁶⁴ Article IV.A.16, Constitution de FBiH.

²⁶⁵ Article IV.B.7, Constitution de la FBiH.

²⁶⁶ Article IV.B.9, Constitution de la FBiH.

Dans les Cantons, le Gouvernement cantonal (Premier ministre et ministres du Canton) n'entre en fonction qu'après être approuvé par l'Assemblée cantonale à un vote à la majorité, et par un vote à la majorité des deux tiers dans les cantons où deux ou plus des peuples constituants constituent chacun plus de 30% de la population cantonale²⁶⁷. Le Premier Ministre et les Ministres sont responsables devant l'Assemblée Cantonale (les Ministres sont aussi responsables devant le Premier Ministre), et le Gouvernement cantonal doit démissionner si un vote de refus de confiance est adopté par l'Assemblée cantonale²⁶⁸. L'Assemblée cantonale peut conduire des investigations et dans ce but peut obliger à la production de témoignages et documents²⁶⁹.

Avec Guy Héraud, on peut estimer que l'inscription dans la Constitution de ces garanties constitutionnelles n'est pas en elle-même suffisante, et qu'elle ne constitue en fait que le préalable au contrôle juridictionnel capable de sanctionner²⁷⁰.

2. Les garanties juridictionnelles

L'existence de l'État de droit exige le respect de la hiérarchie des normes définie par Kelsen : toute norme n'est valide que si elle satisfait par ses conditions d'émission et son contenu aux dispositions des normes de niveau supérieur. Des mécanismes de régulation de nature juridictionnelle doivent contrôler cette conformité et éventuellement retirer de l'ordre juridique les normes indûment posées. Notamment, il doit y avoir contrôle de la conformité, vis-à-vis de la Constitution, de la législation de l'État central et de celle des collectivités composantes.

Ces garanties juridictionnelles permettent en particulier de régler les querelles de compétences entre les différents niveaux de pouvoir, qui auront lieu inévitablement même en présence d'une définition claire des compétences de chaque niveau de pouvoir. Ces garanties doivent permettre de préserver les équilibres constitutionnels en matière de distribution du pouvoir, verticalement entre État et Entités, et horizontalement entre branches du gouvernement central.

²⁶⁷ Article V.8, Constitution de FBiH

²⁶⁸ Article V.8a, Constitution de FBiH

²⁶⁹ Article V.7, Constitution de FBiH

²⁷⁰ HERAUD Guy, *Les principes du fédéralisme et la Fédération européenne*, Presses d'Europe, 1968.

La Cour constitutionnelle de la BiH assume ces fonctions. Elle est chargée du contrôle de constitutionnalité des normes vis-à-vis de la Constitution de BiH, et a compétence exclusive pour régler tout différend découlant de celle-ci entre les Entités, entre la Bosnie-Herzégovine et une (ou les deux) Entité(s), ou entre les institutions de Bosnie-Herzégovine. «Notamment, mais non limitativement [la Cour est compétente] pour dire si la décision d'une Entité d'établir des relations spéciales parallèles avec un État voisin est conforme à la présente Constitution, en ce qui concerne notamment les dispositions touchant à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la BiH, [et] pour dire si une disposition quelconque du droit ou de la constitution d'une Entité est conforme à la présente Constitution»²⁷¹.

Les voies de saisine de la Cour sont multiples, qui constituent autant de *checks and balances* supplémentaires pour les requérants potentiels, à savoir : les membres de la Présidence, le Président du Conseil des ministres, le Président et les vice-Présidents de chacune des Chambres de l'Assemblée parlementaire, ou un quart de l'une des deux chambres législatives d'une Entité²⁷². Il faut signaler qu'en plus de ces recours par voie d'exception, la Cour constitutionnelle est compétente à titre de juridiction d'appel pour les questions de constitutionnalités afférentes à une décision de tout autre tribunal de Bosnie-Herzégovine²⁷³. Tout tribunal de Bosnie-Herzégovine peut aussi demander à la Cour Constitutionnelle de statuer sur la conformité d'une loi avec la Constitution, la Convention européenne des droits de l'Homme, les lois de la BiH, ou même des principes généraux du droit public²⁷⁴. Les Décisions de la Cour Constitutionnelle sont sans appel et ont force obligatoire²⁷⁵.

La Cour Constitutionnelle a joué un rôle extrêmement important dans la défense des prérogatives de l'État et de la constitutionnalité des lois. Elle est sans doute aujourd'hui l'une des meilleures garanties présentées dans le système institutionnel bosnien. Le problème en Bosnie-Herzégovine est que les garanties juridictionnelles en général sont impuissantes sans certaines garanties politiques, qui ont tendance à manquer.

La Cour Constitutionnelle de la Fédération est compétente quant à elle pour juger de la constitutionnalité des normes vis-à-vis de la Constitution fédérale. Elle a pour fonction principale de «résoudre les conflits (a) entre les Cantons, (b) entre les Cantons et la Fédération, (c) entre une «city» et son Canton ou le Gouvernement de la Fédération, (d) entre toute municipalité et toute «city», (e) entre toute municipalité et son Canton ou la

²⁷¹ Article VI.3, Constitution de BiH.

²⁷² Article VI.3.a, Constitution de BiH.

²⁷³ Article VI.3.b, Constitution de BiH.

²⁷⁴ Article VI.3.c, Constitution de BiH.

Fédération et (f) entre ou à l'intérieur des institutions de la Fédération²⁷⁶. La Cour Constitutionnelle de la Fédération doit aussi décider des questions à caractère constitutionnel présentée par la Cour Suprême ou une Cour cantonale qui survient dans le cours d'une procédure en cours devant cette cour²⁷⁷, et se prononcer sur les questions qui surviennent sous la législation régulant l'immunité dans la Fédération²⁷⁸.

La Cour Constitutionnelle peut être saisie par le Président, le Vice-Président, le Premier Ministre, le vice-Premier Ministre, ou un tiers des membres d'une des deux Chambres de la Législature, pour déterminer si une loi qui a été adoptée par une ou les deux Chambres de la Législature est conforme à la Constitution de la Fédération²⁷⁹. A la requête du premier Ministre, du Canton concerné, ou d'un tiers des membres de la Législature d'un Canton, la Cour détermine si une loi ou une proposition de loi qui a été adoptée par cette Législature (y compris la Constitution cantonale et ses amendements) est conforme à la Constitution fédérale²⁸⁰. A la requête du Président, du vice-Président, du Premier Ministre, d'un vice-premier Ministre, la Cour détermine si toute réglementation passée ou proposée pour être passée par tout organe de la Fédération est conforme à la Constitution de la Fédération. A la requête du Premier Ministre, du Canton concerné, la Cour détermine si une proposition de loi qui a été adoptée par un organe d'un Canton, city ou autorité d'une municipalité, est conforme à la Constitution.

Il existe en plus également **dans la Fédération une Cour des Droits de l'Homme** composée de trois juges : un Bosniaque, un Croate et un Autre, dont la compétence s'étend à toute disposition constitutionnelle ou légale concernant les Droits de l'Homme ou les libertés fondamentales ou instrument cité dans l'Annexe. Toute partie ayant fait appel dans lequel une autre Cour de la Fédération ou d'un Canton a prononcé un jugement qui n'est pas sujet à un autre appel peut saisir de ce jugement la Cour des Droits de l'Homme pour les questions de sa compétence²⁸¹. Un appel peut aussi être porté devant la Cour des Droits de l'Homme si une procédure est en en instance pour une période injustement longue devant une autre Cour de la Fédération ou d'un Canton²⁸². La Cour peut aussi être saisie d'une question, apparaissant au Cour d'une procédure, de la part de la Cour Constitutionnelle ou de la Cour Suprême, ou de

²⁷⁵ Article IV.C.12 de la Constitution de FBiH.

²⁷⁶ Article IV.C.10 de la Constitution de FBiH.

²⁷⁷ Article IV-C-10 de la Constitution de FBiH.

²⁷⁸ Article IV-C-10 de la Constitution de FBiH.

²⁷⁹ Article IV-C-10 de la Constitution de FBiH.

²⁸⁰ Article IV-C-10 de la Constitution de FBiH.

²⁸¹ Article IV-C-20 de la Constitution de FBiH.

²⁸² Article IV-C-21 de la Constitution de FBiH.

toute Cour cantonale (à la requête d'une des parties en appel en instance devant elle ou de leur propre chef), si la question du domaine de compétence de la Cour. La réponse de la Cour a force obligatoire sur la Cour qui a posé la question²⁸³. La Cour des Droits de l'Homme est donc en pratique la Cour hiérarchiquement la plus haute dans le système juridique de la Fédération.

3. Les garanties politiques

Les garanties politiques se divisent principalement en garanties coopératives et garanties de type coercitif. En ce qui concerne **les garanties politiques coopératives**, il faut en premier lieu constater que le principe de *loyauté fédérale*, qui veut que chaque niveau agisse en gardant en considération les intérêts des autres niveaux et collectivités, n'existe pas (ou peu) en Bosnie. On a vu par contre que le système institutionnel en Bosnie utilise largement ce pilier de la démocratie consociative qu'est la *participation garantie* des différentes Entités et peuples dans les institutions de l'État, tout comme la *protection de leurs intérêts vitaux* par un droit de veto et des procédures de conciliation. Il s'agit bien là d'une garantie coopérative propre à favoriser le consensus et le ménagement de tous les intérêts, même s'il faut tenir compte des importantes réserves à faire lorsqu'il s'agit de la coopération pratique.

Les « *garanties matérielles* », concept développé par Guy Héraud²⁸⁴, réfèrent quant à elles à l'aide financière apportée par une collectivité composée pour assurer l'autonomie, l'efficacité ou l'égalité des collectivités composantes, ou aider celles-ci à l'accomplissement de certaines tâches. En Bosnie-Herzégovine, cette garantie matérielle n'a pas lieu d'être en l'état des choses, les recettes étant contrôlées, comme nous avons pu le constater dans le précédent chapitre, par les Entités. Enfin, en ce qui concerne les *garanties psychologiques* en Bosnie-Herzégovine, relatives à la culture politique, il faut constater que le jeu des partis politiques n'est pas de nature à favoriser la stabilité du système : la loyauté et la confiance n'est pas de mise entre les partis, qui, comme nous l'avons étudié dans le second chapitre, se livrent une lutte politique sauvage.

Si les garanties politiques de type coopératif ont peu de portée dans ce pays, les garanties coercitives, quant à elles, ne sont simplement pas aux mains de la Bosnie-Herzégovine. Il n'est pas envisageable de voir l'État central envoyer l'armée ou la police pour faire respecter

²⁸³ Article IV-C-22 de la Constitution de FBiH.

²⁸⁴ HERAUD Guy, *Les principes du fédéralisme et la Fédération européenne*, Presses d'Europe, 1968, p. 59.

ses décisions par les collectivités composées, puisque les Entités disposent du contrôle des forces armées et des forces de police (l'État central n'a à sa disposition que des services de coopération inter-Entités et avec Interpol). Il n'existe pas non plus de «coercition juridique» à la disposition de l'État central en dehors du contrôle de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle, ni de véritable moyen de pression politique. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, les garanties coercitives sont plutôt du ressort de la Communauté internationale présente en BiH.

4. Les garanties internationales

L'originalité du cas bosnien du point de vue des garanties est le rôle -absolument majeur- de la Communauté internationale dans ce domaine. Ce rôle est exercé par différentes organisations et agences internationales militaires et policières (sous-paragraphe b) ou civiles (sous-paragraphe c), dont la primordiale est le Haut Représentant et son administration (sous-paragraphe a).

a. Le Haut Représentant (HR) et le Bureau du HR (OHR)²⁸⁵

Prévu par les Accords de Dayton pour superviser la mise en œuvre des aspects civils de l'Accord de Paix au nom de la Communauté internationale, l'OHR est l'agence internationale principale de mise en œuvre de la paix en Bosnie-Herzégovine. Le mandat du HR figure dans l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la Paix: celle-ci fait du HR l'autorité finale en matière d'interprétation de l'Accord quant à la mise en œuvre civile du règlement de paix. Le Conseil de mise en œuvre de la Paix (*Peace Implementation Council*, PIC) qui parraine²⁸⁶ et dirige le processus de mise en œuvre de la paix, a ensuite adapté ce mandat. Le PIC fut établi à l'issue d'une Conférence sur la mise en œuvre de la paix tenue à Londres les 8-9 Décembre 1995, et regroupe 55 pays et organisations internationales qui soutiennent le processus de paix : financement du processus, fourniture de troupes pour la SFOR, ou conduite directe d'opérations en BiH. Il s'est réuni plusieurs fois au niveau ministériel depuis. Le Conseil de pilotage (*Steering Board*) du PIC nomme le HR, qui est ensuite approuvée par les Nations Unies.

²⁸⁵ D'après : Bureau du Haut Représentant, www.ohr.int

²⁸⁶ Le PIC finance l'OHR. Le budget de 2004 était de 21,1 millions d'Euros, selon la répartition suivante: UE 53%, USA 22%, Japon 10%, Russie 4%, Canada 3,03%, Organisation de la Conférence Islamique 2,5%, Autres : 5,47%. Source : www.ohr.int

L'article II de l'Annexe 10 de l'Accord de Dayton définit le mandat du HR et le charge le HR de:

- surveiller (*monitor*) la mise en œuvre du règlement de paix ;
- maintenir d'étroits contacts avec les Parties à l'Accord, pour faciliter le respect intégral de tous les aspects civils du règlement de paix à un niveau élevé de collaboration entre elles et les organisations et institutions participant à la mise en œuvre de ces aspects ;
- coordonner les activités des organisations internationales et des institutions civiles en Bosnie-Herzégovine afin de garantir la mise en œuvre efficace des aspects civils du règlement de paix. Le HR respectera leur autonomie dans les limites de leurs sphère d'opération tout en leur donnant, si nécessaire, des conseils d'ordre général relatifs à l'impact de leurs activités sur le mise en œuvre du règlement de paix. Il est demandé aux organisations et aux institutions civiles d'aider le HR dans l'exercice de ses responsabilités, en fournissant toutes informations utiles concernant leurs opérations en Bosnie-Herzégovine ;
- faciliter, si le HR le juge nécessaire, la résolution de tous les problèmes découlant de la mise en œuvre des aspects civils ;
- participer aux réunions des organisations donatrices, en particulier sur les questions de la réhabilitation et de la reconstruction ;
- établir des comptes rendus périodiques des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'Accord de paix pour les tâches énoncées dans le présent Accord, à l'attention des Nations Unies, de l'Union européenne, des États-Unis, de la Fédération de Russie et des autres gouvernements, parties et organisations intéressés ;
- donner des informations à la Force de Police Internationale des Nations Unies (*United Nations International Police Task Force, IPTF*)²⁸⁷.

Par la volonté des Américains, le HR était initialement placé dans une position de faiblesse et sa marge de manœuvre restait un peu étroite. Une décision importante du *Peace Implementation Council (PIC)*, lors de sa conférence à Bonn le 10 décembre 1997 a octroyé au HR des pouvoirs coercitifs, dont il a assez largement usé par la suite (*Bonn powers*). Le PIC lui accorda le droit de démettre des postes de la fonction publique les fonctionnaires violant les engagements légaux de l'Accord de Dayton, et d'imposer des lois nécessaires si les corps législatifs de la BiH manquent à le faire. La mission du HR n'est pas limitée dans le

²⁸⁷ Accord-cadre général pour la Paix, annexe 10, article 2.

temps et la durée de son maintien dépend uniquement de la vitesse des progrès réalisés. A terme, après l'introduction d'importantes réformes, le rôle du HR devrait devenir purement consultatif²⁸⁸.

En février 2002, le Conseil de l'Union européenne – Affaires générales (CAG) nomma en plus le HR Représentant Spécial de l'UE en BiH, le HR ayant un aperçu de toute la palette d'activités dans le domaine de l'État de droit, y compris la Mission de Police de l'Union européenne (EUPM). Dans ce contexte, il conseille le Secrétaire général/Haut Représentant de l'UE et la Commission européenne.

Confronté à la complexité de la construction institutionnelle en BiH (avec cinq niveaux de pouvoir : État, Entités, district de Brcko, cantons de la Fédération, municipalités), le HR joue un rôle essentiel pour assurer un équilibre aussi précaire que fragile entre ces collectivités. Il veille à ce que les Entités agissent dans l'intérêt de la nation et qu'elles respectent leurs obligations et engagements. Le HR a surtout réussi à renforcer progressivement les instances étatiques afin de contrer les forces centrifuges, et s'attache à faire de la BiH un État viable, au plan politique et économique²⁸⁹. Le HR est à l'heure actuelle la meilleure garantie contre la corruption et l'opposition ouverte à la mise en œuvre complète de l'Accord de Dayton, plus particulièrement l'obstruction de fonctionnaires et/ou d'élus nationalistes, qui bloquent le processus de construction d'un État stable. Pour cette raison, le HR s'est régulièrement immiscé dans les affaires intérieures en imposant de multiples lois et en limogeant de nombreux fonctionnaires et élus²⁹⁰. Entre 1997 et la fin de l'été 2003, près de 500 décisions du HR (dont 153 en 2002) ont été enregistrées²⁹¹.

b. Les garanties militaires et policières

En 1995-1996, une force de maintien de la paix de 60,000 soldats dirigée par l'OTAN, l'IFOR servait en Bosnie pour mettre en œuvre et contrôler les aspects militaires de l'accord. L'IFOR fut ensuite remplacée par la Force de Stabilisation dirigée par l'OTAN (SFOR), dont la mission est de dissuader de nouvelles hostilités. Le HR n'a pas d'autorité sur la SFOR. L'Accord de paix de Dayton confère en fait au Commandant de la Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR), dans le domaine militaire, des pouvoirs analogues à ceux du HR pour les

²⁸⁸ UDOVICIC Zoran, op. cit.

²⁸⁹ SOLIOZ Christophe, op. cit. p.125.

²⁹⁰ Wolfgang Petritsch (HR entre 1999-2002) a ainsi écarté un total de 64 fonctionnaires ou hommes politiques locaux et à imposé 246 lois ou autres décisions.

matières civiles (une de ses tâches essentielles est ainsi l'arrestation des criminels de guerre). Le retrait des forces internationales a déjà commencé et la SFOR a réduit ses forces à 12000 hommes aujourd'hui. L'Union européenne devrait prendre le relais de l'OTAN avec une force de 7000 hommes d'ici la fin de l'année 2004, la SFOR gardant un effectif de 300 hommes pour assister les autorités bosniennes sur les questions de défense, et continuer la recherche des criminels de guerre inculpés par le TPI²⁹².

L'Union européenne met également en œuvre sur le terrain une mission de police de 500 hommes pour trois ans (EUPM), qui a pris la succession de l'IPTF menée par les Nations Unies le 1^{er} janvier 2003, et qui poursuit la réforme de la police bosnienne.

Le contrôle de tous les foyers de crise dans les Balkans par les forces militaires internationales rend peu probable l'option de la guerre dans la région. Un conflit armé ne pourrait qu'éclater qu'en cas de très sérieuses atteintes à la paix, sur une large échelle et dans des proportions très graves²⁹³.

c. Le rôle des autres agences internationales

Parallèlement à une activité importante de la société civile internationale en Bosnie avec la présence de nombreuses ONG, un nombre important d'organisations internationales sont toujours présentes. Parmi elles, l'OSCE supervise le retour de la confiance et de la sécurité par un certain nombre de mesures, dans le domaine de la démocratisation, de l'éducation, de l'État de droit, de la défense et de la réforme de l'administration. L'annexe 3 de l'Accord-cadre général pour la paix a notamment accordé à l'OSCE la responsabilité d'administrer le processus électoral à tous les échelons de la structure gouvernementale. Contrairement à ce qui avait été initialement prévu, ce mandat a dû être renouvelé plusieurs fois, jusqu'à 2002.

Les agences des Nations Unies (Haut Commissariat pour les Réfugiés, UNHCR) et Programme de Développement des Nations Unies (PNUD) se concentrent quant à elles en particulier sur le retour des réfugiés. Les organisations financières internationales (FMI et Banque Mondiale) soutiennent la stabilisation macro-économique et le développement. Le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPI) continue son travail à ce jour, même si son travail est rendu très difficile par la réticence des hommes politiques, notamment les Croates et les Serbes de Bosnie. La RS n'a pas arrêté un seul accusé et des criminels de guerre

²⁹¹ Commission of the European Communities, op. cit.

²⁹² Association Sarajevo, « Bosnie : des troupes européennes pour remplacer la SFOR », 10 avril 2004.

²⁹³ UDOVICIC Zoran, op. cit.

comme Karadzic sont toujours dans la nature, bénéficiant de système de soutien bien organisés.

Afin d'éliminer les chevauchements et double emploi dans l'action de la Communauté internationale en Bosnie-Herzégovine, et pour augmenter son efficacité, le *Board of Principals* fut établi, sous la Présidence du HR, pour servir d'organe de coordination de l'activité de la Communauté internationale. Il se réunit une fois par semaine et regroupe l'OHR, la SFOR, l'OSCE, l'EUPM, l'UNHCR, la Commission européenne, la Banque Mondiale, le FMI et l'UNDP²⁹⁴.

d. La présence de la Communauté internationale dans le choix et la composition des institutions de Bosnie-Herzégovine

La Communauté internationale joue également un rôle de stabilisation et de médiation au sein même de certaines institutions bosniennes, soit par une présence directe parmi les membres, soit en exerçant un pouvoir de nomination. Ainsi, trois membres de la Cour Constitutionnelle de la BiH sont nommés par le Président de la Cour européenne des droits de l'homme²⁹⁵ et ne peuvent être citoyens ni de BiH ni d'un État voisin²⁹⁶ (après 5 ans, l'Assemblée parlementaire pouvait choisir une méthode différente de sélection des trois juges nommés par le Président de la Cour européenne des droits de l'Homme).

La Constitution de la BiH prévoit aussi par exemple que le premier Conseil de Direction de la Banque centrale se compose, outre trois membres nommés par la Présidence de la BiH²⁹⁷, d'un Gouverneur nommé par le Fonds monétaire international, après consultation de la Présidence, tous nommés pour un mandat de six ans. Le Gouverneur ne pouvait être citoyen de Bosnie-Herzégovine ni d'aucun État voisin (voir article VII-2, annexe 4 de l'APD). Par la suite, le Conseil de Direction de la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine devait se composer de cinq personnes nommées par la Présidence pour un mandat de six ans, parmi lesquelles le Conseil procède à l'élection du Gouverneur.

La Cour d'État de la BiH, et les *High Judicial and Prosecutorial Councils* (HJPC) au niveau de l'État central et des Entités, fonctionnent avec des membres nationaux et étrangers.

²⁹⁴ www.ohr.int

²⁹⁵ Article VI.1.a, Constitution de BiH.

²⁹⁶ Article VI.1.b, Constitution de BiH.

La garantie qu'est la présence de la Communauté internationale est véritablement LA garantie qui a permis la stabilité du système institutionnel jusqu'à présent. Le Bureau du Haut Représentant a été appelé fréquemment à imposer des solutions aux partis bosniens lorsqu'ils se sont retrouvés dans une impasse. Soulignons également par ailleurs que la Communauté internationale joue un rôle indirect dans l'amélioration du système institutionnel de la Bosnie en fournissant un certain nombre d'objectifs qui renforcent la pression portée par l'étranger sur l'amélioration du système institutionnel bosnien. La Bosnie doit ainsi remplir un certain nombre de conditions avant de pouvoir entamer des pourparlers pour une future adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN, souhaitée par toute la scène politique bosnienne, et pour bénéficier dans l'immédiat d'un statut d'association. Aussi, ce processus joue-t-il en faveur d'une centralisation du pouvoir et exerce une pression en faveur d'un meilleur fonctionnement. Parmi les conditions exigées par l'Union européenne: une unification du pouvoir et de la politique fiscale, l'introduction de véritables réformes dans les domaines de l'économie, de l'enseignement et de la justice, la lutte contre la corruption, la protection des frontières, un service de radiotélévision public indépendant, etc.

Conclusion du chapitre

Aujourd'hui, la Bosnie n'est pas un État stable. Les garanties juridictionnelles et constitutionnelles sont présentes en Bosnie, mais il demeure une absence de loyauté au pouvoir et une absence de volonté de coopération flagrante. Même en matière de coopération, la Bosnie dispose de procédures de garanties et de coopération institutionnelles développées, mais sans bonne volonté de tous les acteurs locaux, le système ne peut fonctionner et être garanti. Ceci est amplifié par l'absence de garanties coercitives aux mains du gouvernement central.

La stabilité est aujourd'hui garantie par la communauté internationale, en particulier le HR et les forces armées (la SFOR), l'OSCE, la police européenne, le gouverneur de la Banque centrale qui est un étranger, les Ombudsmen et les juges nommés par des institutions européennes. Les opinions divergent quant à ce qui pourrait survenir dans le cas d'un brusque retrait de la communauté internationale de BiH. Certains voient une reprise des conflits peut-

²⁹⁷ Deux représentants de la Fédération (un Bosniaque et un Croate) disposant d'une seule voix partagée, et un membre de la RS.

être sous une forme encore plus radicale, d'autres pensent que les épreuves d'un passé proche suffiraient à garantir une certaine lucidité²⁹⁸. L'effet pervers de la présence de ces institutions, et notamment le HR en matière civile, est le développement d'un réflexe d'« assisté » en BiH. La Commission européenne note une absence de volonté ou une incapacité persistante de la BiH d'effectuer des progrès par ses propres procédures internes²⁹⁹. En bref, les procédures institutionnelles de coopération et de garanties en Bosnie-Herzégovine sont acceptables, le problème tient surtout à la volonté de les respecter.

²⁹⁸ UDOVICIC Zoran, *op. cit.*

²⁹⁹ Commission of the European Communities, *op. cit.*, p. 10.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de notre étude, il nous est à présent possible de répondre à la question: la Bosnie-Herzégovine (BiH) et la Fédération de Bosnie-Herzégovine sont-elles des États fédéraux ?

Il ne fait pas de doute que l'organisation des institutions de l'État central de Bosnie-Herzégovine, comme d'ailleurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine adoptent un modèle inspiré des principes de la théorie du fédéralisme. On retrouve ainsi dans la Fédération comme dans le système de la Bosnie-Herzégovine une application très poussée des deux principes fondamentaux que sont l'autonomie des collectivités composantes et leur participation dans les institutions de niveau supérieur. De même, on constate une application du principe de subsidiarité, dans une moindre mesure du principe de coopération, et du principe de garanties.

Le cas de la **Fédération de Bosnie-Herzégovine** en lui-même ne pose en réalité pas de gros problème, nous l'avons vu : hormis une coopération entre Fédération et Cantons qui reste difficile dans la pratique, **tout ou presque rattache son système à un modèle fédéral classique**, fortement décentralisé au demeurant. Outre l'application des cinq principes du fédéralisme: autonomie des Cantons de la Fédération, bien que limitée dans le pouvoir d'auto-organisation par la précision de la Constitution fédérale ; participation de ceux-ci dans les fonctions législatives, gouvernementales, juridictionnelles et administratives ; existence d'une certaine coopération horizontale et verticale au sein de la Fédération ; application du principe de subsidiarité ; et enfin, présence de garanties. La Fédération correspond tout à fait aux caractères classiques de l'État fédéral: révision de la Constitution nécessitant l'approbation du peuple et des collectivités composantes, pas de droit officiel à la sécession pour les Cantons, citoyenneté unique pour toute la Fédération, existence d'institutions démocratiquement élues dotées de larges pouvoirs, véritable intégration politique et non simple coordination, etc... L'originalité de la Fédération (comme du système de la BiH du reste) par rapport au modèle d'État fédéral le plus courant, tient à l'élément personnel du système, avec la représentation des Peuples dans les institutions du niveau supérieur.

La véritable problématique, comme nous l'avons vu, est posée par la relation entre la BiH et ses Entités. La Bosnie-Herzégovine est-elle vraiment un État fédéral, ou bien la faiblesse des institutions centrales est-elle telle que le système tient plutôt d'un modèle confédéral? Au terme de notre étude, il nous est simplement impossible de trancher clairement en faveur de l'une des deux options. **Le système de la Bosnie-Herzégovine est un système politique *sui generis* à mi-chemin entre État fédéral et confédération.** S'il veut être politiquement correct, l'analyste dira qu'il s'agit d'un État fédéral très lâche, qui a la particularité de dériver d'un traité international, avec des institutions centrales dotées de peu de compétences et moyens de coercition vis-à-vis des pouvoirs des collectivités composantes. L'approche inverse consiste à dire que la Bosnie-Herzégovine n'est qu'une confédération - mais très intégrée alors-, dotée d'un système institutionnel complet et développé, disposant d'importantes compétences régaliennes, avec des institutions démocratiquement élues et bénéficiant d'une légitimité populaire directe. Une confédération dans laquelle il n'existerait en outre aucun droit de sécession explicitement reconnu, et dotée d'une véritable constitution. En somme, nous retrouvons là des caractères qui unissent presque trait pour trait le modèle de la Bosnie-Herzégovine et celui d'un autre modèle *sui generis* : l'Union Européenne.

Un point fondamental qui **nous maintient en BiH à cheval entre fédération et confédération est la question de l'autonomie du pouvoir central vis-à-vis de ses Entités.** L'application et la codification du principe de participation des peuples et des Entités dans les institutions de l'État central est poussée à un point tel que l'on pourrait douter de l'autonomie du pouvoir central. Certes il existe une collectivité dotée de la personnalité juridique et distincte des deux Entités, mais l'absence d'une représentation de la population de la Bosnie-Herzégovine en tant que telle dans l'Assemblée Parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, le fait que le principe de participation s'étend à presque toutes les institutions et agences de l'État (exécutives, législatives, juridictionnelles, ou administratives), ajouté au fait que la citoyenneté de la Bosnie-Herzégovine et la citoyenneté des Entités sont strictement liées, sont des éléments qui plaident pour dire que du point de vue de la représentation, l'État central n'est guère qu'un directoire des Entités, et se rapproche donc d'un modèle confédéral. Toutefois, le peu de coopération entre le niveau de la BiH et celui des Entités, les conflits qui existent entre ces deux niveaux de pouvoir et la volonté affichée au niveau central par la Présidence de la BiH et surtout la Cour Constitutionnelle de renforcer les prérogatives de

l'État central nous pousse à relativiser cette remarque et insister sur le fait qu'il existe bien deux niveaux de pouvoir distincts : l'État central et les Entités.

Ces deux niveaux de gouvernement n'en partagent pas moins la souveraineté: les compétences régaliennes sont dispersées à la fois entre le niveau central et les Entités, et nous avons vu que la compétence de la compétence, attribuée à l'Assemblée Parlementaire, peut avec une certaine largesse d'esprit être considérée comme appartenant en même temps à l'État central et aux Entités.

Plus qu'au niveau juridique, c'est au niveau pratique qu'il faut questionner la souveraineté et l'autonomie de l'État de Bosnie-Herzégovine aujourd'hui, car **nombreuses sont les réalités qui permettent de mettre en doute la souveraineté de l'État central vis-à-vis des collectivités des niveaux inférieurs**. Le monopole de la violence et le pouvoir de coercition appartiennent en pratique aux Entités qui ont leur police et leur armée, le pouvoir de l'État étant aujourd'hui limité à un rôle de coordination en ces domaines. Les Entités monopolisent à ce jour les moyens financiers et relèguent le pouvoir central dans un état de dépendance presque totale de ce point de vue. Le pouvoir central n'a les moyens ni politiques ni coercitifs de contraindre les Entités et autres collectivités composées à lui obéir. En résulte un problème constant de respect de la légalité, de la constitutionnalité et de loyauté fédérale de la part des collectivités de niveau inférieur. Certes, il existe des garanties qui fonctionnent bien, en particulier les garanties juridictionnelles : la Cour Constitutionnelle a ainsi joué un rôle très important pour le respect de la constitutionnalité et la défense des prérogatives de l'État central, mais l'expérience a montré que sans pouvoir coercitifs, ses décisions restent mises en pratique avec difficultés.

À ce jour donc, la Bosnie n'est pas un État stable. Le respect de la légalité et le bon fonctionnement des institutions de l'État sont aujourd'hui assurés essentiellement par la présence de la **Communauté internationale**, à la fois défenseur de la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine et plus grand phénomène limitant celle-ci, avec en particulier à sa tête un Haut Représentant capable de destituer des fonctionnaires légitimement élus ou d'imposer des lois remplaçant celles des institutions de la Bosnie-Herzégovine à tous les niveaux de pouvoir.

A elles seules, les institutions de la Bosnie-Herzégovine ne sont pas aptes à assurer la stabilité de l'État. Mais virtuellement sans doute aucun système au monde ne le pourrait sans

l'existence de garanties politiques. **Ce qui manque surtout en Bosnie-Herzégovine, c'est une volonté politique de faire fonctionner efficacement le système.** Le problème du manque de coopération tant entre collectivités qu'entre peuples l'illustre, ce qui est d'autant plus préjudiciable dans un système consociativiste, qui par nature nécessite plus qu'un autre concertation et capacité de compromis. Pour que le système institutionnel fonctionne et survive sans la Communauté internationale, il faut donc que cette culture de coopération apparaisse, et surtout une volonté de tous les acteurs, citoyens et hommes politiques, de jouer selon les règles du système, sans chercher à les contourner. Cela nécessiterait sans doute un renouvellement de la scène politique mais la désillusion, la passivité, la lassitude voire le désintérêt de la population face à une vie politique décevante reporte cette perspective loin dans l'avenir.

Du point de vue juridique, la Bosnie-Herzégovine est bien un État puisque disposant d'un territoire, d'une population et d'un gouvernement souverain (avec les précautions nécessaires citées ci avant), bénéficiant d'une légitimité démocratique et reconnu par la Communauté internationale. Ce dernier point est d'ailleurs capital puisqu'il conditionne la volonté de la Communauté internationale de s'engager activement dans l'édification de l'État de Bosnie-Herzégovine. Mais **la qualité d'État (stable) de la Bosnie-Herzégovine ne sera vraiment acquise que lorsqu'elle maîtrisera les éléments du ressort du psychologique.** Cela correspond d'une part à l'édification d'une identité commune bosnienne minimale, par un retour aux valeurs de multiethnicité heurtées pendant la guerre de 1992-1995 et l'exacerbation du nationalisme qui a précédé. D'autre part, on attend de la BiH l'acquisition d'une véritable légitimité politique et le retour de la confiance envers les institutions de l'État. En pratique, cela signifie l'assagissement et la professionnalisation de la scène politique et, en conséquence et surtout, des résultats tangibles et si possible rapides en matière économique et sociale.

L'espoir est permis. Aujourd'hui semble se dégager de plus en plus une volonté de faire vivre et construire l'État, au moins pour sortir de l'impasse économique et politique, même si la situation reste incertaine. La société civile se développe, la contestation de l'existence de l'État de Bosnie-Herzégovine est marginale aujourd'hui, et la majorité des partis se prononce – au moins officiellement - en faveur du renforcement des institutions centrales et de l'intégration à l'Union européenne, donc pour les réformes et la construction d'un État viable. Il ne reste plus qu'une mise en pratique volontariste de ces résolutions par les acteurs locaux

et non plus seulement le HR qui a quasiment monopolisé jusqu'à aujourd'hui l'initiative et le volontarisme dans les réformes. Le processus de renforcement des institutions centrales (auquel il serait bon sans doute d'associer un processus de simplification pour limiter les risques de blocage) est déjà en cours et destiné à continuer. Peut-être un jour arriverons-nous alors à une situation d'équilibre des forces entre l'État central et ses Entités, entre unité et diversité, pour arriver à une situation où les tensions seront avant tout fécondes et non plus destructrices, et permettront l'amélioration et la consolidation constante du système par sa propre dynamique interne. La route reste néanmoins longue...

BIBLIOGRAPHIE

Théorie de droit constitutionnel et de fédéralisme

Ouvrages généraux de droit constitutionnel

- ARDANT Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 13^{ème} éd., LGDJ, Paris, 2001.
- CADOUX Charles, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Tome 1 : Théorie général des institutions politiques, 4^{ème} éd., Cojas, Paris, 1995.
- DEBARD Thierry, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Ellipses, Paris, 2002.
- GICQUEL Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 17^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2001.
- LECLERCQ Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 10^{ème} éd., LITEC, Paris, 1999.
- PACTET Pierre, *Institutions politiques Droit Constitutionnel*, 22^{ème} éd., Armand Colin, Paris, 2003.
- TURPIN Dominique, *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 2003.
- VILLIERS (de) Michel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 4^{ème} éd., Armand Colin, Paris, 2003.
- ZARKA Jean-Claude, *Introduction au droit constitutionnel*, Ellipses, Paris, 2003.

Ouvrages de théorie du fédéralisme

- Centre d'Étude du Fédéralisme, *Le fédéralisme, Approches politique, économique et juridique*, DeBoeck, 1994.
- FLEINER Thomas, *Multicultural federalism, The Swiss Case*, The Institute of Federalism, Fribourg, 2003.
- Forum des Fédérations, *Guide des pays fédérés 2002*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2002.
- SCHMITT Nicolas, *Petit aperçu comparatif du fédéralisme en Suisse, en Allemagne et aux Etats-Unis*, Nice, Novembre 2003.
- WATTS Ronald, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1996.
- ZVINKLYTE Ruta, *Le principe de garantie dans les Etats fédéraux*, Mémoire de l'Institut européen des hautes études internationales, année universitaire 1998/1999.

Autres articles et ouvrages utilisés comme référence théorique

- LIJPHART Arend, « Changement et continuité dans la théorie consociative », *Revue Internationale de Politique comparée*, Vol. 4 n°3, décembre 1997.
- MALESEVIC Sinisa, *Ideology, legitimacy and the new state, Yugoslavia, Serbia and Croatia*, Frank Cass, London, 2002.

MARHOLD Hartmut, *Le nouveau débat sur l'Europe, Textes réunis et commentés*, Presses d'Europe, Nice, 2002.

Bosnie-Herzégovine

Textes juridiques

Les Accords de Dayton, version française du ministère de la défense, www.defense.gouv.fr

Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, Legal Department, OHR, www.ohr.int

Constitution of Republika Srpska, Legal Department, OHR, www.ohr.int

General Framework Agreement : Annex 4 Constitution of Bosnia and Herzegovina, version anglaise sur le site du Bureau du HR, www.ohr.int/print/?content_id=372

HR Decision on the law on citizenship of Bosnia and Herzegovina, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 16 December 1997, Legal Department, OHR, www.ohr.int

Law on travel documents of Bosnia and Herzegovina, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 4/97, 1/99, Legal Department, OHR, www.ohr.int

Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina, "Official Gazette" of Bosnia and Herzegovina, 9/00, "Official Gazette of the Republika Srpska", 8/00, Legal Department, OHR, www.ohr.int

Rapports

Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, Brussels, 18.11.2003, COM(2003) 692 final.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe (CPLRE), *Rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine*, Rapport de monitoring 2001 CG (8) 23 Partie II, Strasbourg, 8 novembre 2001.

Conseil de l'Europe, Commission des questions politiques, *Demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe*, Doc. 9287, 5 décembre 2001.

European Stability Initiative, *Making Federalism work – a radical proposal for practical reform*, 8 January 2004, www.esiweb.org

ICG, *Implementing Equality: The « Constituent Peoples » Decision in Bosnia and Herzegovina*, Balkans Report N° 128, 16 April 2002.

ICG, *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, Balkans Report N° 146, 22 July 2003.

World Bank, *Bosnia and Herzegovina, Creating an Efficient Decentralized Fiscal System*, June 2003. www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/ecalib/bosniareport.pdf

Ouvrages sur la Bosnie

CHANDLER David, *Bosnia, Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, London, 1999.

COUSENS Elizabeth M. et CATER Charles K., *Toward Peace in Bosnia, Implementing the Dayton Accords*, International Peace Academy, 2001.

DAY Alan J, EAST Roger, THOMAS Richard, *A political and economic dictionary of Eastern Europe*, Cambridge International Reference on Current Affairs (CIRCA), Europa Publications, TJ International Ltd, Padstow, 2002.

DUCASSE-ROGIER Marianne, *A la recherche de la Bosnie-Herzégovine, La mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton*, PUF, Paris, 2003.

GRAF VITZTHUM Wolfgang, WINKELMANN Ingo (Ed.), *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas, Demokratische und föderale Elemente der Staatswerdung in Südosteuropa*, Duncker & Humblot, Berlin, 2003.

GROMES Thorsten, *Den Frieden abgewählt ? Die Friedenskonsolidierung in Bosnien and Herzegowina und die Wahlen im Oktober 2002*, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2003.

PETRITSCH Wolfgang, *Bosnien und Herzegowina, fünf Jahre nach Dayton, Hat der Friede eine Chance ?*, Wieser Verlag, Klagenfurt/Celovec, 2001.

RIEGLER Henriette, *Einmal Dayton und zurück, Perspektiven einer Nachkriegsordnung im ehemaligen Jugoslawien*, Braumüller, 1999.

SOKOLOVIC Dzemal, BIEBER Florian, *Reconstructing Multiethnic Societies : The Case of Bosnia-Herzegovina*, Ashgate, Aldershot, 2001.

SOLIOZ Christophe et DIZAREVIC Svebor André (Ed.), *La Bosnie-Herzégovine, Enjeux de la transition*, L'Harmattan, Paris, 2003.

ZLATIC Mila, Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia and Herzegovina: *Conference Proceedings*, Sarajevo, June 14-16, 1999.

Articles sur la Bosnie

Association Sarajevo, « Bosnie : des troupes européennes pour remplacer la SFOR », 10 avril 2004.

DIZDAREVIC Zija, « Antagonismes complices en Bosnie-Herzégovine », publié dans la presse le 20.03.2004, traduit par Association Sarajevo.

GRAF VITZTHUM, « Ethnischer Föderalismus unter Protektorsbedingungen. Das Beispiel Bosnien-Herzegowina » in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Ed.), *Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.

HAYDEN Robert M., « Why political union cannot be imposed by foreign powers, Bosnia: The contradictions of « Democracy » without consent », *East European Constitutional Review*, Volume 7 number 2, Spring 1998.

KATANA Gordana, « « Argent contre crime » La R.S. et le TPI », *IWPR*, traduit et publié le samedi 9 août 2003 par Association Sarajevo.

MAZIAU Nicolas, PECH Laurent, « L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine : un modèle pour le Kosovo ? », *Civitas Europa*, mars 2000.

MOORE Patrick, « Quel devenir pour la Bosnie ? Point de vue sur l'état du débat », publié le samedi 13 septembre 2003 par Association Sarajevo.

OSCHLIES Wolf, « Das Politische System Bosnien-Herzegowinas » in ISMAYR Wolfgang (Ed.), *Die Politischen Systeme Osteuropas*, Leske + Budrich, Opladen, 2002.

STAHN Carsten, « Föderalismus im Dienste der Friedenssicherung – Bosnien-Herzegovina unter dem Friedensabkommen von Dayton », in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, *Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002.

UDOVICIC Zoran, « Que peut-on dire de la Bosnie-Herzégovine aujourd’hui ? », Contribution à l’Assemblée Générale de l’Association Sarajevo, publication le jeudi 11 décembre 2003.

YEE Sienho, « The New Constitution of Bosnia and Herzegovina », *European Journal of International Law*, Volume 7, number 2, 1996.

Zija D, « La R.S. et la Serbie », *Oslobodjenje*, paru le 23.05.2003, traduit par Association Sarajevo.

Pages Internet

| | |
|--|--|
| Association Sarajevo | http://association-sarajevo.dyndns.org |
| Bureau du Haut Représentant | www.ohr.int |
| CIA, World Factbook | www.cia.gov/cia/publications/factbook/print/bk.html |
| Comité de Liaison et de Solidarité pour l’Europe de l’Est (COLISEE), | www.colisee.org |
| Courrier des Balkans (Le) | www.balkans.eu.org |
| European Stability Initiative | www.esiweb.org |
| Gouvernement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine | http://www.fbihvlada.gov.ba |
| Gouvernement de la Republika Srpska | http://www.vladars.net/en/sadrzaj.html |
| International Crisis Group | www.crisisweb.org |
| Ministère des Affaires Etrangères de Bosnie-Herzégovine | http://www.mvp.gov.ba/ |
| Mission de l’OSCE en Bosnie-Herzégovine | www.oscebih.org |

ANNEXE I

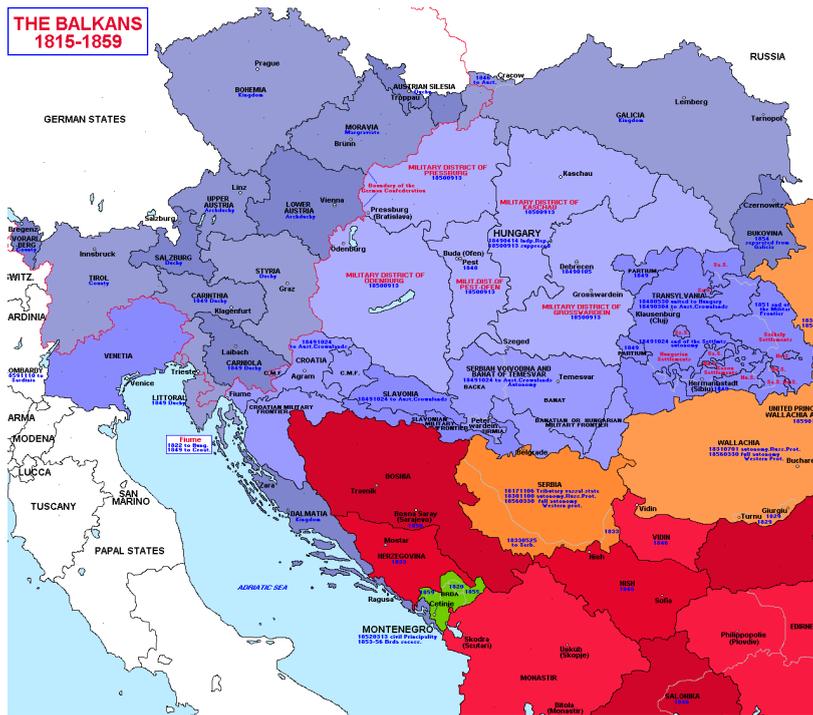
Cartes

Carte 1 : La Bosnie-Herzégovine aujourd'hui



Source : Encyclopédie Hachette

Carte 2A : La Bosnie-Herzégovine sous domination ottomane



Source : www.terra.es/personal7/jqvaraderey/empires.htm

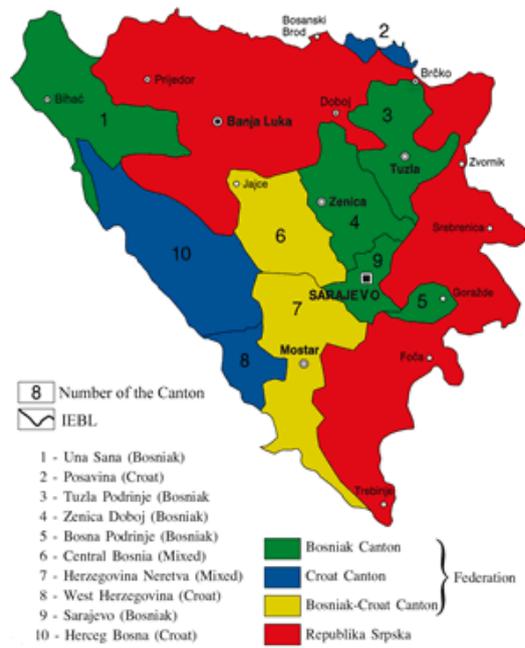
Carte 2B : La Bosnie-Herzégovine sous domination austro-hongroise



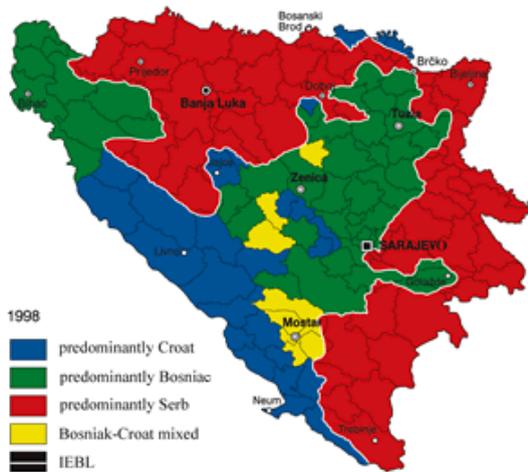
Source : www.hapsburg.com/res-maps.htm



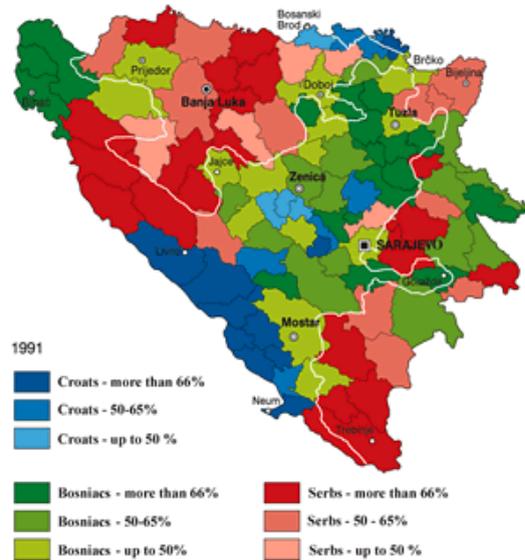
Carte 3: La Bosnie-Herzégovine d'après l'Accord de Dayton, et la ligne de front fin 1995



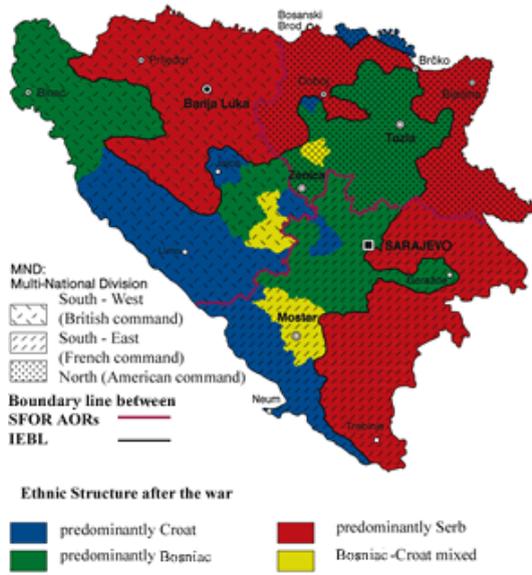
Carte 4: La Fédération de Bosnie-Herzégovine et ses Cantons



Carte 5: Composition ethnique de la Bosnie-Herzégovine en 1998



Carte 6: Composition ethnique avant la guerre (1991)



Carte 7: Les zones de responsabilité de l'IFOR/SFOR en Bosnie-Herzégovine



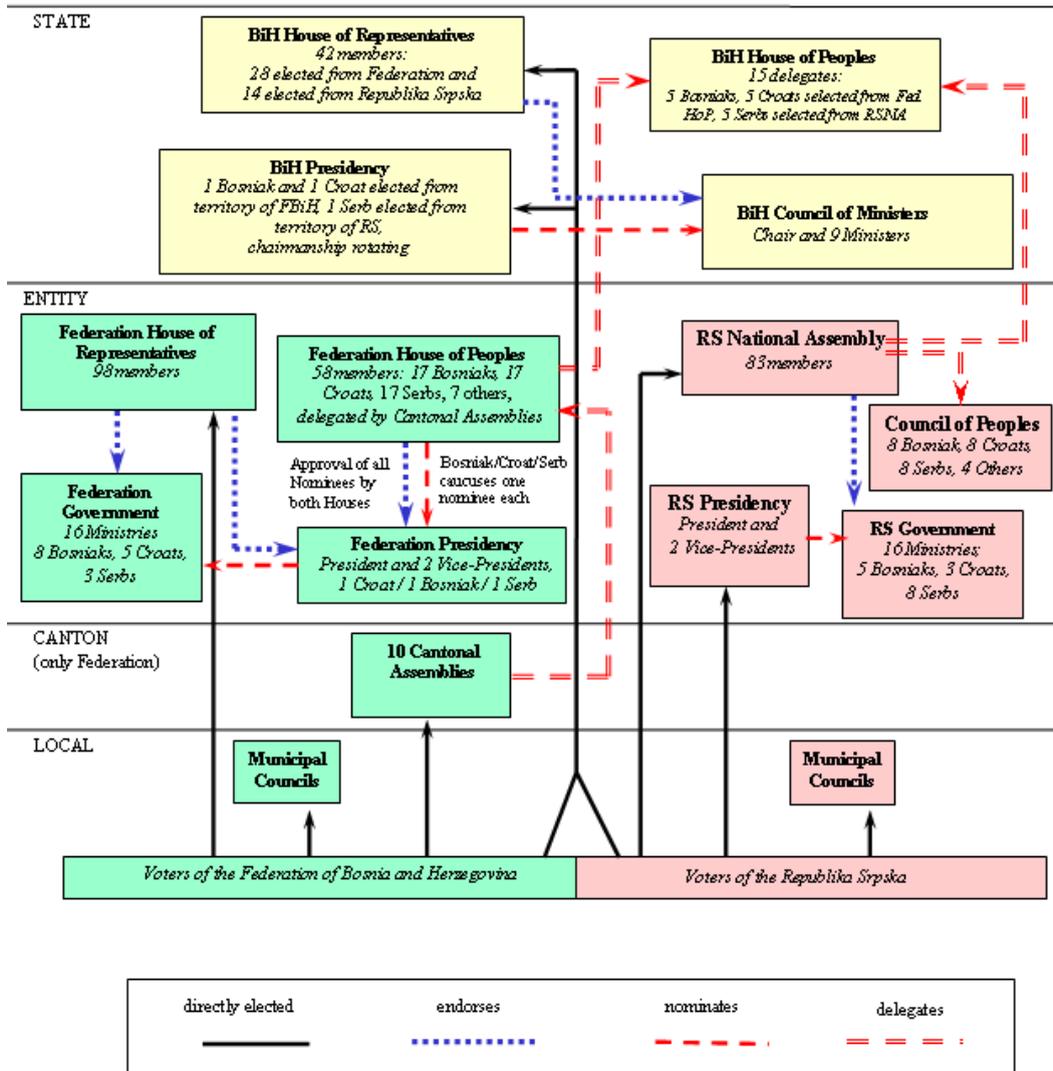
Carte 8: La Yougoslavie en 1981

Source : Bureau du HR, www.ohr.int

ANNEXE II

Schéma du système institutionnel de la Bosnie-Herzégovine et de ses Entités

BiH's Legislative and Executive Bodies



Source: Bureau du HR, www.ohr.int

ANNEXE III

Textes juridiques fondamentaux

1. *Annexe 4 : Constitution de la Bosnie-Herzégovine*, Ministère de la Défense. http://www.defense.gouv.fr/ema/forces/operations/europe/ex-yougoslavie/bosnie/dayton/d4_sommaire.htm
2. *Constitution of the Federation of Bosnia-Herzegovina*, OHR, Legal Department. www.ohr.int
3. *Constitution of the Republika Srpska*, OHR, Legal Department. www.ohr.int
4. *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, OHR, legal Department. www.ohr.int

NB: pour des raisons de format, la version Internet de ce mémoire n'inclut pas les textes juridiques de la présente Annexe, mais ceux-ci peuvent être aisément consultés à partir des liens proposés.