

NOTE DU SECRETARIAT

Aperçu du régime constitutionnel en Bosnie et Herzégovine

1. Aperçu historique de la situation constitutionnelle

La République de Bosnie et Herzégovine a déclaré son indépendance le 15 octobre 1991, après un référendum.

La guerre a commencé quelques semaines plus tard, suivie de la déclaration d'indépendance de la "Republika Srpska" du Parti démocratique serbe (SDS) de R. Karadzic. Depuis avril 1992, une grande partie du territoire de la République échappait à la juridiction du Gouvernement de la République et était soumise à l'autorité du Gouvernement sécessionniste serbe ; par ailleurs, une autre partie du territoire de la République s'est trouvée sous le contrôle de l'autoproclamée "République croate de Herceg-Bosna"; enfin, tout au long de la guerre la communauté internationale a placé sous sa protection certaines parties du territoire (zones de sécurité).

Le conflit entre bosniaques et croates a pris fin en mars 1994 par les Accords de Washington.

Par ces accords, une Fédération a été créée regroupant les territoires sous contrôle croate et bosniaque, divisés dans dix cantons (bosniaques, croates ou mixtes). La Constitution proposée dans les accords de Washington et adoptée le 30 mars 1994 ouvrait la possibilité pour que d'autres (vraisemblablement les Serbes) se joignent à la Fédération. La Constitution de la Fédération a prévu une série de nouvelles institutions dont une partie seulement a été mise en place. Plusieurs hommes politiques et haut dignitaires de la République ont exercé leurs fonctions aussi au nom de la Fédération. Il en était ainsi notamment du Premier Ministre et de son cabinet, alors que le Parlement de la Fédération et celui de la République n'avaient que peu de différences dans leur composition. De façon générale, les Accords de Washington ont permis la coopération entre bosniaques et croates dans plusieurs domaines (y compris militaires) nonobstant les points de tension (ville de Mostar)

La République serbe a été organisée en tant qu'Etat unitaire visant à intégrer la nouvelle Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Sa Constitution reprend pour l'essentiel la structure institutionnelle de la Constitution de la Serbie.

Le conflit a pris fin par les Accords de Dayton, signés à Paris en décembre 1995.

La Constitution figurant en Annexe 4 aux Accords dispose que la République de Bosnie et Herzégovine continuera à exister en tant qu'Etat souverain sous le nom de "Bosnie et Herzégovine"; l'Etat ainsi créé est composé de deux Entités dont l'une est la Fédération (croato-bosniaque) de Bosnie et Herzégovine, issue des Accords de Washington, et l'autre la Republika Srpska.

Les institutions des deux Entités conservent plusieurs compétences.

Les accords de paix sont fondés sur le principe de la libre circulation des personnes sur l'ensemble du territoire de l'Etat. Les personnes déplacées doivent avoir le droit de se rétablir dans leur droits de propriété (ou de recevoir une compensation) et de voter dans leur lieu d'origine.

Selon les Accords, des élections doivent avoir lieu dans le deuxième semestre de 1996. L'OSCE, chargée d'organiser les élections selon l'Annexe 3 aux Accords, devra bientôt dire si les conditions pour le déroulement d'élections libres et équitables sont réunies. Dans l'affirmative, des élections pourraient avoir lieu en septembre 1996 sur l'ensemble du territoire. Elles viseront à désigner :

- le Parlement de la Bosnie et Herzégovine;
- la Présidence de la Bosnie et Herzégovine;
- le Parlement de la Fédération de Bosnie et Herzégovine;
- l'Assemblée nationale de la Republika Srpska;
- la Présidence de la Republika Srpska;
- les 10 Assemblées cantonales de la Fédération de Bosnie et Herzégovine;
- les gouvernements municipaux de la Fédération de Bosnie et Herzégovine;
- les gouvernements municipaux de la Republika Srpska.

Les élections devront ainsi achever la mise en place des institutions de l'Etat, dans son ensemble, et des Entités^[1].

Entre temps, les Constitutions des deux Entités doivent être adaptées à la Constitution de Dayton. Des amendements dans cette direction ont été proposés et adoptés par les Assemblées des Entités ; la question de la compatibilité des Constitutions amendées avec Dayton est actuellement à l'étude de la part du Haut Représentant (la Commission de Venise a été sollicitée pour avis).

2. La situation constitutionnelle dans l'Etat de Bosnie et Herzégovine

2.1. La présence internationale dans la structure étatique de la Bosnie et Herzégovine

Un certain nombre d'institutions "internationales", c.à.d. d'organes fonctionnant dans l'ordre juridique interne mais partiellement ou entièrement composés de personnes qui ne sont pas des ressortissants de Bosnie et Herzégovine et dépendant d'organisations internationales, ont été chargées de la mise en oeuvre des Accords de paix :

- La Commission provisoire des élections (voir Annexe 3), chargée d'adopter les règles et règlements électoraux, afin de garantir les structures et le cadre institutionnel pour la tenue d'élections libres; la Commission provisoire des élections vient de créer une sous-Commission de recours électoraux.
- La Commission des droits de l'Homme, elle-même composée du bureau du médiateur (*Ombudsman*) et de la Chambre des droits de l'Homme, chargée d'examiner et de se prononcer sur les allégations de violation de droits de l'Homme (Annexe 6). Le médiateur examine les requêtes qui lui sont soumises, essaye d'obtenir un règlement à l'amiable de l'affaire, fait des recommandations aux autorités concernées. S'il n'obtient pas de

résultats il porte l'affaire devant la Chambre des droits de l'Homme. L'Ombudsperson (Mme Gret Haller) a déjà été saisie de plusieurs affaires et a également engagé une procédure d'office. La Chambre n'a pas encore été saisie.

- La Commission pour les demandes de restitution de propriété (anciennement Commission pour les réfugiés et les personnes déplacées), chargée de se prononcer sur les droits sur les biens immeubles en Bosnie et Herzégovine, sur les demandes de restitution ou d'indemnisation à la place de la restitution (Annexe 7). Cette Commission vient d'être créée mais n'est pas encore opérationnelle.
- La Commission pour la conservation des monuments nationaux;
- La Commission pour les entreprises publiques ;
- Le Haut Représentant (M. Carl Bildt) est chargé du "monitorage" des aspects civils des Accords ; il est notamment chargé de coordonner la poursuite de l'effort humanitaire, la remise en état des infrastructures et la reconstruction économique, la mise en place des institutions politiques et constitutionnelles, la promotion du respect des droits de l'Homme, le retour des personnes déplacées et des réfugiés, la tenue d'élections libres;
- La Force de police internationale (IPTF)

La mise en oeuvre de la partie militaire des accords est confiée à l'"Implementation Force" (IFOR) de l'OTAN.

Ces institutions sont provisoires, la durée de leur mandat étant variable.

2.2. Les institutions constitutionnelles de l'Etat

L'article III de la Constitution de Dayton énumère les compétences de l'Etat central, parmi lesquelles on retiendra surtout la politique étrangère, la politique douanière, le commerce extérieur, la politique monétaire, la politique de l'immigration et les communications. La défense, ainsi que la police restent du ressort des Entités qui ont toutes les compétences qui ne sont pas expressément attribuées à l'Etat. Les Entités ont en outre une compétence en matière de politique étrangère puisqu'elles sont habilitées à nouer des relations avec des pays voisins et de contracter avec d'autres Etats ou organisations internationales avec l'autorisation de l'Assemblée parlementaire.

Des institutions centrales sont prévues:

- un corps législatif bicaméral, l'Assemblée parlementaire ;
- une Présidence tripartite (Bosniaque, croate, serbe);
- un Conseil des Ministres ;
- une Cour Constitutionnelle, tranchant les conflits entre Entités et entre Entités et Etat central.
- une Banque Centrale.

Aucune de ces institutions ne sera créée avant les élections.

Par ailleurs, mise à part la Cour Constitutionnelle, l'Etat central ne possède pas de juridictions. La justice et le système judiciaire sont du ressort des deux Entités. Les compétences du Ministère (central) de la Justice et de l'Administration sont en substance limitées à la coopération internationale et aux questions de citoyenneté (entre autres, entraide judiciaire et délivrance de passeports).

3. La situation constitutionnelle dans la Fédération de Bosnie et Herzégovine

Par la Constitution proposée dans les Accords de Washington, un Etat fédéral a été créé, composé de dix cantons.

Aux termes de la Constitution (avant son amendement), la Fédération a des attributions exclusives en matière de politique étrangère, de défense, citoyenneté, politique économique, commerce et politique douanière, politique monétaire et fiscale, lutte contre le terrorisme et le crime organisé, octroi de fréquences hertziennes et politique d'énergie.

Fédération et cantons se partagent les compétences en matière de garanties pour le respect des droits de l'Homme, de la santé, de politique d'environnement, d'infrastructures de communication et de transport, de sécurité sociale, de la mise en oeuvre de la citoyenneté, d'immigration et d'asile, de tourisme et d'utilisation des ressources naturelles.

Les cantons ont toutes les attributions qui ne sont pas réservées à la Fédération. Ils sont censés avoir des constitutions cantonales instituant les organes cantonaux et protégeant les droits fondamentaux (Chapitre V, Article 6 de la Constitution).

Au niveau de la Fédération, le corps législatif est composé de deux chambres; (*House of Representatives* "Chambre des représentants": 140 membres élus au suffrage universel dans la Fédération; *House of Peoples* "Chambre des peuples": 60 membres élus par les Assemblées cantonales).

L'exécutif est assuré par la Présidence de la Fédération (un Président et un Vice-Président sont proposés par les groupes bosniaque et croate du corps législatif et sont élus par les deux chambres pour une durée de 4 ans au cours de laquelle chacun d'eux exerce successivement et pour un an les fonctions de Président et de Vice-Président) et par le Cabinet des Ministres.

Le pouvoir judiciaire est exercé au niveau de la Fédération par 3 juridictions:

- la Cour Suprême (la loi y relative vient d'être adoptée), compétente pour se prononcer sur les recours exercés contre les décisions des tribunaux cantonaux ;
- la Cour Constitutionnelle (dernièrement constituée et comprenant 3 juges "internationaux") se prononce sur les litiges entre cantons, entre un canton et la Fédération, entre municipalité et canton et entre institutions de la Fédération. Elle se prononce aussi sur les questions de constitutionnalité qui lui sont soumises par les autres juridictions fédérales ou cantonales.
- la Cour des droits de l'Homme (qui n'est pas (encore) constituée et dont 4 membres doivent être nommés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe) se prononce sur les allégations de violation des droits de l'Homme sur recours individuel^[2].

Au niveau des cantons, les Assemblées cantonales (de 30 à 50 membres élus pour deux ans) exercent le pouvoir législatif.

L'exécutif est assuré par le Président du Canton (élu pour deux ans par l'Assemblée cantonale) qui nomme le Gouvernement cantonal. Les juridictions

cantonales auront une compétence en matière de recours contre les décisions des tribunaux municipaux.

Des dispositions particulières sont prévues pour les cantons à composition mixte croate et bosniaque (Moyenne Bosnie et Neretva)

Au niveau des municipalités, des "Gouvernements municipaux" veillent à la mise en oeuvre des lois ; ils ont un pouvoir réglementaire.

Les tribunaux municipaux ont compétence en matière civile et pénale.

L'action de tous les organes (municipaux, cantonaux et fédéraux) est contrôlée par les trois Médiateurs (Ombudsmen) de la Fédération, qui veillent au respect des droits et libertés garantis dans les Constitutions fédérale et cantonales. Les Médiateurs (Ombudsmen) peuvent introduire des actions en justice ou intervenir dans les procédures judiciaires y compris devant la Cour des droits de l'Homme.

Les Médiateurs (Ombudsmen) ont exercé leurs fonctions pour la première fois en 1995. Ils ont dressé un rapport annuel pour 1995 qui expose leur pratique et leurs recommandations^[3].

La Constitution de la Fédération n'a été mise en oeuvre que très partiellement, ce qui a créé une grande confusion. En effet, en novembre 1995, il était reconnu que "vingt mois après l'adoption de la Constitution, le processus de renforcement de la Fédération et d'instauration de la confiance entre les peuples qui la constituent n'a pas encore donné des résultats satisfaisants" (Accord de mise en place de la Fédération, Dayton 10.11.1995).

Un nouvel organe, le Conseil de la Fédération pour l'application des accords ("*Federation Implementation Council*") a été institué en mai 1996 avec la tâche d'enquêter sur les personnes qui empêcheraient une mise en oeuvre effective de la Fédération. Les Ombudsmen ont été habilités à s'adresser à cet organe. Le Conseil de la Fédération pour l'application des accords ("*Federation Implementation Council*") a le pouvoir de proposer des sanctions (disciplinaires) et notamment la révocation de ceux qui entravent la mise en oeuvre de la Fédération.

4. La situation constitutionnelle dans la Republika Srpska

La Constitution de la Republika Srpska, adoptée en 1992, a été amendée à plusieurs reprises. Après avoir prôné l'union avec la Yougoslavie (Serbie et Monténégro), elle proclame dans sa version en vigueur la souveraineté de la Republika Srpska pour toute question, à l'exception des matières attribuées aux institutions de l'Etat de Bosnie et Herzégovine (Amendement XLVI).

La Constitution établit un Etat unitaire.

Le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale et l'exécutif par le Gouvernement et le Président, élu au suffrage universel^[4].

Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux. La Cour suprême, la plus haute juridiction, se prononce en dernier lieu en matière civile et pénale. Une chambre spéciale de la Cour suprême peut être saisie de recours administratifs.

La Cour constitutionnelle se prononce sur la conformité des lois et règlements avec la Constitution, ainsi que sur les conflits de compétence entre organes de l'Etat et entre les tribunaux. La Cour peut être saisie par le Parlement, le Président ou le Gouvernement. Toute personne peut demander qu'une question de constitutionnalité soit portée devant la Cour. Celle-ci peut également instituer une procédure *ex officio*.

[1] Il y a lieu de noter que cet accord qu'en l'absence de dispositions permettant à la Republika Srpska de participer à l'exercice du pouvoir avant les élections, les institutions en place de la Bosnie-Herzégovine, en tant qu'Etat continuateur de la République de Bosnie-Herzégovine, sont formées d'hommes politiques et hauts fonctionnaires de la Fédération. De son côté, la Republika Srpska semble contester que l'Etat de "Bosnie et Herzégovine" prévu dans la Constitution de Dayton existe de fait.

[2] La Commission de Venise est appelée à se prononcer sur la nécessité de l'institution de cette juridiction.

[3] Le Rapport du State Department des Etats Unis sur la pratique en matière des Droits de l'Homme indique : "The Ombudsmen have done impressive work monitoring the human rights situation and bringing cases of abuse to the Bosniak and Croat Governments. However, the Ombudsmen have no enforcement power and authorities treat them with varying degrees of indifference and hostility. The Ombudsmen say that were it not for the international backing, Federation authorities would disband them immediately".

[4] Selon le Rapport susmentionné du State Department "although a Parliament exists, the Pale Government is run by a small group of military and civilian authorities".