

# COMPATIBILITE DE LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIKA SRPSKA AVEC LA CONSTITUTION DE LA BOSNIE ET HERZEGOVINE APRES L'ADOPTION DES AMENDEMENTS LIV-LXV PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE DE LA REPUBLIKA SRPSKA

## Note du secrétariat

établie à partir de l'avis de la Commission reproduit sous la cote CDL (96) 56 final

### Introduction

A sa 28<sup>e</sup> réunion, tenue à Venise les 13 et 14 septembre 1996, la Commission de Venise a adopté un avis sur la compatibilité des Constitutions de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBH) et de la Republika Srpska (RS) avec la Constitution de la Bosnie-Herzégovine (BH), qui est reproduit sous la cote CDL (96) 56 final. L'annexe 2 de cet avis contient des propositions concrètes d'amendements à la Constitution de la RS.

Le 13 septembre 1996, l'Assemblée nationale de la RS a adopté les amendements LIV à LXV à la Constitution de la RS. Cette adoption fait suite aux discussions que le groupe de travail de la commission a eues le 28 août 1996 avec des experts de la RS. Les amendements reprennent dans une large mesure les recommandations de la Commission de Venise.

### Le préambule

Dans son avis, la Commission recommande de remplacer le préambule par un nouveau texte. L'amendement LIV remplace uniquement les troisième et quatrième paragraphes, qui étaient clairement incompatibles avec la Constitution de Bosnie-Herzégovine (institution d'un Etat souverain et démocratique, décision de s'unir à d'autres Etats serbes). Le nouveau texte du préambule continue de faire problème. Peut-on affirmer que le peuple serbe décide en toute indépendance de son statut politique et national alors que l'entité fait partie de la BH? Et peut-on parler de la détermination \*decisiveness+ du peuple serbe de la RS à associer étroitement leur Etat, dans tous ses aspects, aux autres Etats du peuple serbe, alors que de telles relations doivent être compatibles avec la souveraineté et l'intégrité territoriales de la BH? Appeler la RS un Etat fait également problème, même s'il existe des précédents dans d'autres Etats fédéraux (Etats-Unis, Etats libres de Bavière et de Saxe en Allemagne). Dans l'ensemble, on conserve l'impression que ce préambule est destiné à un Etat indépendant. Bien qu'il soit dépourvu de toute conséquence concrète directe, et serve essentiellement à interpréter la Constitution, il devrait néanmoins faire ressortir le caractère de la RS en tant qu'entité de la BH. En conséquence, une reformulation s'impose. La Cour constitutionnelle de la BH pourrait éventuellement être saisie de cette question.

### Chapitre I - Dispositions fondamentales

Les précédentes contradictions avec la Constitution de la BH ont été supprimées conformément à la recommandation de la commission dans son avis. Il s'agit notamment des articles 2 et 3. La proposition de la Commission de spécifier que la RS fait partie intégrante (\**constitutive part*+) de la BH n'a pas été reprise. Cependant, la Constitution de la BH telle qu'annexée à l'Accord-cadre de Dayton n'exige pas directement une telle mention. En outre, on pourrait faire valoir que le nouvel article 3, de même que d'autres articles, reconnaît implicitement que la RS fait partie de la BH.

### Chapitre II - Droits de l'homme et libertés

En ce qui concerne ce chapitre, les recommandations de la Commission ont été suivies d'effet. Ainsi, les droits auparavant réservés aux citoyens (\**citizens*+) de la RS ont été étendus à tous, tandis que les dispositions relatives à la limitation des droits, qui étaient formulées en des termes absolument inacceptables, ont été supprimées.

Le problème soulevé par les instruments juridiques internationaux inscrits dans la Constitution de la BH qui, à maints égards, sont plus favorables aux citoyens que le catalogue des droits de l'homme de la Constitution de la RS, a été résolu conformément à la proposition de la Commission en introduisant une disposition selon laquelle, en cas de divergences, c'est la disposition la plus favorable à l'individu qui s'applique. Il n'est donc pas capital que l'énoncé de chacun des articles soit pleinement conforme avec l'interprétation la plus récente des instruments juridiques internationaux.

### Chapitre III - Ordre économique et social

La Commission n'a proposé aucun amendement pour rendre ce chapitre conforme à la Constitution de la BH.

### Chapitre IV - Les droits et les devoirs de la république

Dans l'ensemble, les amendements que la commission a proposé d'apporter à l'article 68 ont été effectués:

- au point 1, les mots \**sovereignty*+ et \**independence*+ ont été supprimés et remplacés par \**integrity*+ et \**constitutional order*+;
- au point 6, l'expression \**economic relations with foreign countries*+ n'a pas été supprimée mais assortie de la restriction suivante: \**which have not been transferred to the institutions of BH*+; ainsi, il n'y a plus aucune incompatibilité directe;
- au point 7, les termes \**monetary*+, \**foreign exchange*+ et \**customs*+ ont été supprimés;
- au point 15, l'expression \**international cooperation*+ est assortie de la précision suivante: \**except one which has been transferred to the institution of BH*+;
- le second paragraphe, à la formulation malencontreuse, qui avait été introduit par l'amendement XLIX, a été supprimé.

La proposition de mentionner, aux points 2 et 3, l'autorité civile de commandement des membres de la présidence de la BH, et la fonction de coordination de la Commission permanente aux affaires militaires n'a pas été suivie d'effet. Il convient toutefois de relever que cette mention est également absente dans la Constitution de la Fédération.

### Chapitre V - Organisation de la République

Comme l'avait demandé la commission, le catalogue des compétences de l'Assemblée nationale énoncé à l'article 70, a été modifié en supprimant la référence à l'union (\**uniting*+) avec d'autres pays et en mentionnant les compétences de la BH en matière d'accords internationaux.

La disposition relative à la déclaration de guerre a été reformulée mais non supprimée. Elle soulève des problèmes particulièrement délicats et difficiles. Une entité peut-elle déclarer la guerre? Dans quelle mesure le droit international autorise-t-il une entité à assurer sa défense? La Cour constitutionnelle de la BH devra régler cette question.

En ce qui concerne les compétences du Président énoncées à l'article 80, il convient tout d'abord de relever que la proposition de mentionner la Constitution de la BH au point 8 relatif aux tâches de défense n'a pas été suivie d'effet. Cette mention aurait certes été souhaitable, mais son omission n'entraîne aucune incompatibilité directe et cette référence est également absente dans la Constitution de la Fédération. Une incohérence subsiste au point 9 de l'article 80, où le mot *\*ambassadors+* peut également renvoyer aux représentants de la RS (alors que l'amendement à l'article 90 fait clairement ressortir que la RS n'a plus aucune possibilité d'ouvrir des représentations diplomatiques). Cette incompatibilité ne semble pas très importante.

A l'article 90, la possibilité pour la RS d'ouvrir des représentations diplomatiques ou consulaires a été supprimée comme recommandé.

## **Chapitre VI - Organisation territoriale**

L'article 101 avait déjà été supprimé par l'amendement XXXII.

## **Chapitre VII - Défense**

A l'article 104, les termes *\*sovereignty+* et *\*independance+* ont été supprimés comme recommandé.

Cependant, l'article 106 confie toujours le commandement de l'armée de la RS au Président de la RS. Or, conformément à la Constitution de la BH, cette compétence appartient aux membres de la présidence de la BH. Cette disposition est la seule qui soit encore aussi directement en contradiction avec la Constitution de la BH. Dans la pratique toutefois, son importance est quelque peu atténuée si on considère que selon l'esprit, sinon la lettre de ladite Constitution, l'autorité de commandement doit appartenir au membre serbe de la présidence de la BH.

## **Chapitre VIII - Constitutionnalité et légalité**

La Commission n'a fait aucune proposition d'amendement.

## **Chapitre XI - La Cour constitutionnelle**

La proposition de modifier l'article 119 reposait sur une erreur de traduction.

## **Chapitre X - Tribunaux et ministère public**

La Commission n'a fait aucune proposition d'amendement.

## **Chapitre XI - Modification de la Constitution**

La Commission n'a fait aucune proposition d'amendement.

## **Chapitre XII - Dispositions finales**

La Commission de Venise a demandé la suppression de l'article 138, qui offre aux autorités de la RS la possibilité de prendre des mesures unilatérales lorsqu'elles estiment que leurs droits sont violés par des actes de la BH ou de la FBH. Cette disposition n'a pas été supprimée mais assortie d'une importance restriction. Désormais, ces mesures ne sont possibles qu'à titre temporaire, jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle de la BH ait statué sur les affaires risquant d'entraîner des conséquences préjudiciables irréversibles (*\*temporarily until the decision of the Constitutional Court of BH in cases when ineliminable detrimental consequences may occur+*). Cet article reste en contradiction avec la Constitution de la BH mais sa portée est, semble-t-il, fortement limitée.

## **Conclusions**

En conclusion, on constate que les amendements adoptés par l'Assemblée nationale de la RS tiennent largement compte des recommandations formulées par la Commission de Venise. En outre, presque toutes les incompatibilités directes ont été supprimées, à l'exception notable de l'autorité de commandement des forces armées détenue par le Président. La RS n'a pas donné suite aux recommandations visant à indiquer expressément qu'elle fait partie intégrante de la BH. Cependant, ces recommandations ne sauraient être considérées comme directement exigées par la de la Constitution de la BH.

Etant donné que la Constitution de la BH annule et remplace toutes les dispositions contraires au droit des entités, et donne à la Cour constitutionnelle le pouvoir de régler tout différend, celle-ci devrait être en mesure de résoudre les problèmes d'incompatibilité qui subsistent. Certes, la communauté internationale devra continuer à suivre les questions de défense concernant les deux entités. Il n'en reste pas moins que dans l'ensemble, force est de reconnaître que la RS, à l'instar de la Fédération, a pris d'importantes mesures pour honorer ses engagements au titre des accords de paix de Dayton.