

Bosnie-Herzégovine

Capitale : Sarajevo
Population : 4,1 millions
(est. 2002)

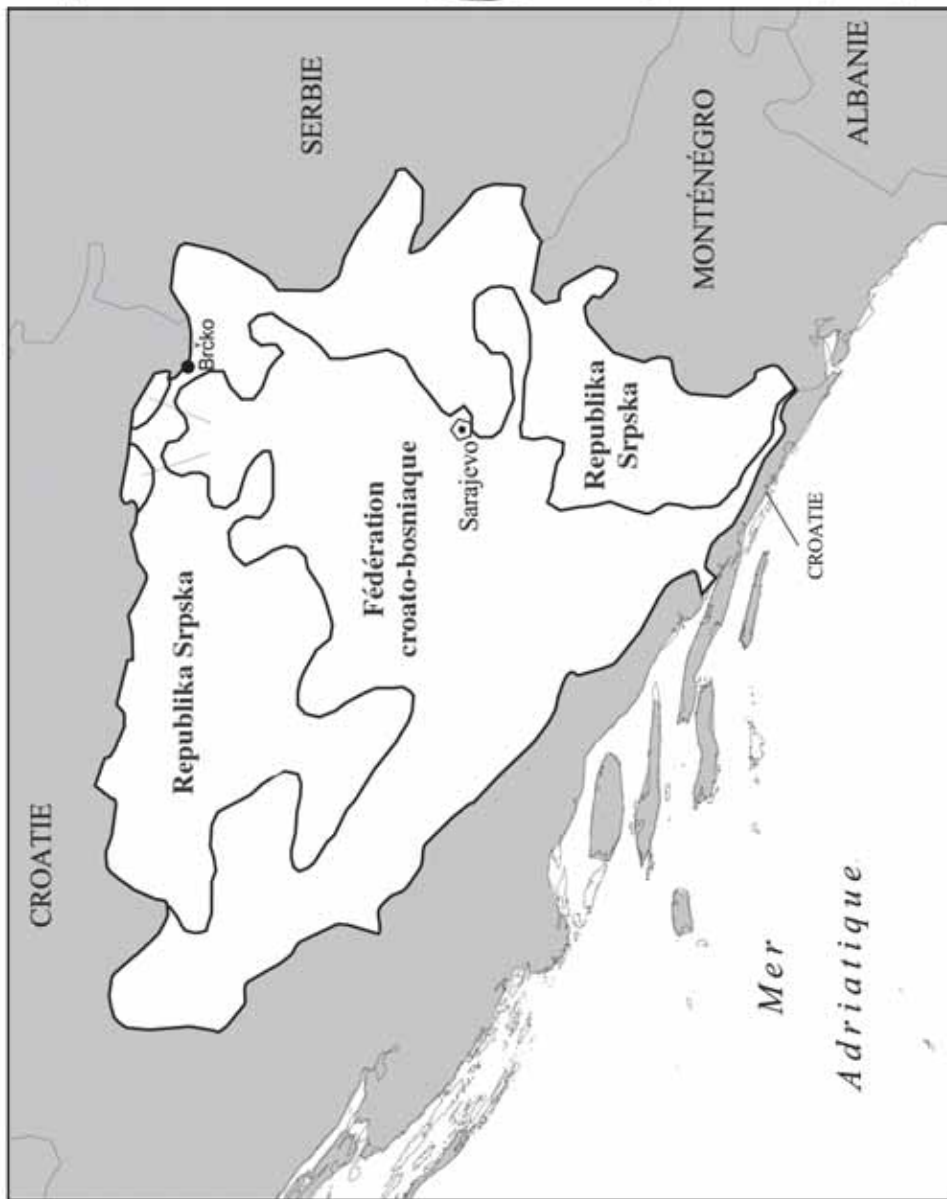
Brčko est un district autonome au sein de la Bosnie-Herzégovine, et ne fait partie ni de la Fédération croato-bosniaque, ni de la Republika Srpska.



Les frontières internes ne sont qu'approximatives et se fondent sur les accords de Dayton (1995).
Les noms de lieux ne font l'objet d'aucune attestation officielle.



Source : Section de la cartographie de l'Organisation des Nations Unies, CIA World Factbook, ESRI Luler (2002), Bureau du Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine, Grand Atlas de la France et du Monde.



Bosnie-Herzégovine

(*République de Bosnie-Herzégovine*)

MARIE-JOËLLE ZAHAR*

1 HISTOIRE ET ÉVOLUTION DU FÉDÉRALISME

La République de Bosnie-Herzégovine (51 209 kilomètres carrés), située dans le sud-est du continent européen, possède des frontières communes avec la Croatie et la Serbie-et-Monténégro. Elle est reliée à la mer Adriatique par un étroit corridor de 20 kilomètres. Son territoire a été l'objet de multiples conquêtes, entre autres par les Romains, les Goths, les Slaves, les Hongrois et les Ottomans. Au XII^e siècle, la Bosnie s'est vu conférer le statut de province (*banat*) au sein du royaume hongrois. En 1376, le ban Stephen Tvrtko s'est proclamé roi de Serbie et de Bosnie. Après sa mort, la désintégration de son royaume a facilité l'expansion de l'Empire ottoman qui, dès 1463, a exercé sa domination sur presque tout le territoire bosniaque. Au cours des quatre siècles suivants, la Bosnie a été une province ottomane.

En 1878, le Congrès de Berlin a conféré à l'Empire austro-hongrois le droit de gouverner la région. Dès 1908, l'Empire avait annexé la Bosnie et la Croatie. Le 1^{er} décembre 1918, à la suite du renversement de la double monarchie, la Bosnie et l'Herzégovine ont été rattachées

* L'auteure tient à remercier Sophie Nantel, étudiante de deuxième cycle en science politique (Université de Montréal), pour son travail à titre d'adjointe de recherche.

au royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes sur lequel régnait le prince Alexandre I^{er} (1921–1934). En 1929, Alexandre a donné à son royaume le nom de Yougoslavie, c'est-à-dire « Terre des Slaves du Sud ».

Envahie par les pays de l'Axe pendant la Deuxième Guerre mondiale, la Yougoslavie a aussitôt été démembrée. C'est alors qu'a été créé un État croate fantoche pro-fasciste dont le territoire coïncidait avec ceux de la Croatie et de la Bosnie. À la fin de la guerre, Josip Broz, dit Tito, communiste croate et chef de la résistance (il avait dirigé le mouvement des partisans), a créé la République socialiste fédérative de Yougoslavie. La Bosnie-Herzégovine figurait parmi les six républiques de la nouvelle fédération.

Des Slaves musulmans vivent en Bosnie depuis les débuts de l'ère ottomane. Les origines géographiques et ethniques de cette population font l'objet de nombreux débats parmi les historiens. La langue maternelle des musulmans est le serbo-croate et ils se sont toujours réclamés d'une identité propre. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, toutefois, Serbes et Croates affirment, non sans arrière-pensées politiques, être unis aux Slaves musulmans par des liens ethniques. En 1971, Tito a conféré aux Slaves musulmans (également dénommés Bosniaques) le statut de peuple constituant à part entière de la Yougoslavie.

La première Constitution de la Bosnie-Herzégovine remonte à 1974. Ses auteurs ont pris comme modèle la Constitution yougoslave qui a été adoptée au cours de cette même année et qui, en plus d'affaiblir les institutions fédérales, a décentralisé les contrôles communistes en faveur des républiques. Selon la Constitution de 1974, la Bosnie était gouvernée par un corps législatif comprenant une Chambre des citoyens (130 membres) et une Chambre des communes (110 membres). Les neuf membres de la présidence collective et le premier ministre étaient choisis parmi les membres. Le mandat des membres du gouvernement était d'une durée de quatre ans, sauf celui du président de la présidence, élu par les neuf membres, qui n'était que d'un an. Cette présidence par roulement et le système électoral fondé sur la représentation proportionnelle avaient pour objet de tenir compte de la diversité ethnique de la République.

En janvier 1990, la Ligue des communistes de Yougoslavie a consenti à abandonner le monopole qu'elle avait toujours exercé sur les leviers du pouvoir. Peu après, eurent lieu les premières élections multipartites de Bosnie. L'échiquier politique était alors dominé par trois grands partis nationalistes : le SDA (*Stranka Demokratska Akcija*, dirigé par Alija Izetbegovic), le HDZ (*Hrvatska Demokratska Zajednice Bosne-i-Hercegovine*, dirigé par Mate Boban) et le SDS (*Srpska Demokratska Stranka*, dirigé par Radovan Karadzic). Unis provisoirement par leur

opposition au Parti communiste, les trois partis ont réussi à former une coalition et à s'emparer de la présidence collective bosniaque. Mais les tensions entre partis ont bientôt pris le dessus et ont fini par avoir raison de la coalition.

L'ancienne Yougoslavie était déjà sur la voie du démembrement. En 1991, une guerre de dix jours n'a pu empêcher la sécession de la Slovénie. En septembre de la même année, la Macédoine déclarait son indépendance. La guerre en Croatie a duré sept mois (de juillet 1991 à janvier 1992). La reconnaissance de l'indépendance de la Croatie par la Communauté européenne a placé la Bosnie devant un choix pénible : il lui fallait demeurer au sein d'une Yougoslavie dominée par les Serbes, ou encore déclarer elle aussi son indépendance. En octobre 1991, les membres musulmans et croates – mais non pas serbes – ont approuvé la tenue d'un référendum sur la souveraineté. Bien que boycotté par les Serbes, le référendum a eu lieu en février 1992 : 64,4 pour cent des électeurs admissibles ont exercé leur droit de vote, et 99,7 pour cent d'entre eux ont voté en faveur de l'indépendance. En mars 1992, la Bosnie a proclamé son indépendance. Aussitôt, la guerre a éclaté.

En mars 1994, les chefs musulmans et croates de Bosnie ont cédé aux pressions internationales et signé à Washington un accord qui, en plus de mettre fin au conflit entre les deux groupes, a posé les fondements d'une fédération croate-bosniaque officiellement baptisée Fédération de Bosnie-Herzégovine. Celle-ci est devenue l'une des deux « entités » de la Bosnie-Herzégovine.

Le 21 novembre 1995, réunis à la base aérienne de Wright-Patterson, près de Dayton, dans l'état de l'Ohio, les chefs serbes, croates et musulmans ont paraphé un accord de paix mettant ainsi fin à un conflit d'une durée de presque quatre ans. Bilan de cette guerre : 250 000 morts, deux millions de réfugiés et une multitude de crimes atroces. Le 14 décembre 1995, à Paris, toutes les parties ont signé l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (communément appelé les accords de Dayton). C'est sur cet accord-cadre que repose la paix en Bosnie-Herzégovine.

2 DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AU FÉDÉRALISME

D'après l'annexe 4 des accords de Dayton, médiateurs et participants à la négociation se sont entendus au sujet d'une nouvelle Constitution nationale pour la Bosnie-Herzégovine. Celle-ci décrète que la Bosnie est une démocratie composée de deux entités constituantes : la Fédération de Bosnie-Herzégovine, parfois appelée Fédération

croato-bosniaque (il s'agit donc d'une fédération au sein d'une fédération), et la Republika Srpska (ou République serbe).

Les structures fédérales reflètent la complexité de l'accord ethno-territorial conclu à Dayton. Les deux entités sont représentées au sein d'un corps législatif central, le Parlement (*Skupština*) de Bosnie-Herzégovine (article IV), lequel comporte une Chambre des représentants (*Predstavnički Dom*) et une Chambre des peuples (*Dom Naroda*) (il convient de noter qu'il y a une « Chambre des représentants » et une « Chambre des peuples » au niveau fédéral *et* au sein de la Fédération croato-bosniaque), ainsi qu'une présidence collective composée de trois membres (article V). La composition de ce gouvernement central est aux deux tiers musulmane et croate, avec un tiers serbe.

La Chambre fédérale des peuples est composée de 15 membres, dont deux tiers proviennent de la Fédération croato-bosniaque (cinq Croates et cinq Bosniaques) et un tiers (cinq Serbes) de la Republika Srpska. Les membres fédéraux croates et bosniaques sont élus respectivement par les membres croates et bosniaques de la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (l'entité croato-bosniaque). L'Assemblée nationale de la Republika Srpska choisit les membres serbes siégeant à la Chambre fédérale des peuples.

La Chambre fédérale des représentants est composée de 42 membres, dont deux tiers sont élus par les habitants de la Fédération croato-bosniaque et un tiers par les habitants de la Republika Srpska. La Constitution ne précise pas les modalités selon lesquelles les représentants sont élus. Elle décrète seulement qu'ils « seront élus directement par les habitants de l'entité conformément à une loi électorale devant être adoptée par le Parlement » (article IV-2 (a)). Toutefois, les deux entités ont adopté un régime proportionnel de listes de partis où les électeurs votent, non pas pour une personne, mais pour un parti.

Tous les projets de loi doivent être approuvés par les deux chambres et les décisions sont prises à la majorité des personnes présentes qui votent (articles IV-3 (c) et IV-3 (d)). La Constitution décrète en outre que les membres doivent tenter de faire en sorte que la majorité comprenne au moins le tiers des voix des membres de chaque entité.

Les trois membres de la présidence (un représentant de chaque groupe – bosniaque, croate et serbe) sont élus au suffrage direct : les membres bosniaque et croate par les habitants de la Fédération croato-bosniaque, et le membre serbe par les habitants de la Republika Srpska.

La Constitution détermine les droits et responsabilités des deux entités. Les pouvoirs sont partagés comme suit : aux institutions fédérales

incombe la responsabilité de la politique étrangère et du commerce, des douanes, de la politique monétaire, de la gestion financière des institutions, des obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine, de l'immigration, des réfugiés, de la politique et de la réglementation des lieux d'asile, de la répression criminelle interentités et internationale, de la mise en place et du fonctionnement d'installations de communication communes et internationales, et du contrôle de la circulation aérienne (article III-1). La Constitution permet en outre aux institutions de l'administration centrale, s'il y a lieu, d'adopter des mesures et de créer des institutions supplémentaires pour protéger la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la personnalité internationale du pays (article III-5). Cette même disposition n'exclut pas la possibilité d'un transfert aux autorités centrales des responsabilités provisoirement confiées aux institutions créées en vertu des annexes 5 à 8 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine.

Toutes les fonctions et responsabilités gouvernementales qui ne sont pas expressément attribuées par la Constitution aux institutions centrales relèvent *ipso facto* de la compétence des entités (article III-3 (a)). La plus importante de ces fonctions est assurément la fiscalité. Les deux entités sont également responsables de la police et du maintien de l'ordre, des soins de santé, de l'agriculture et des affaires locales. Dans certains cas, cependant, les entités semblent être autorisées à intervenir dans des matières relevant de la juridiction du gouvernement central. C'est ainsi que, même si la politique étrangère relève de la compétence du gouvernement central, les entités peuvent, dans la mesure où le Parlement y consent, établir des relations avec les États voisins et conclure des accords avec des États étrangers et des organisations internationales. Enfin, la réglementation en matière de citoyenneté (article I-7) et de protection des droits insérés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et dans 15 accords internationaux semblables figurant à l'annexe 1 de la Constitution (article II) est une responsabilité commune au gouvernement central et aux gouvernements des entités.

Il n'est nulle part question d'accord financier dans la Constitution fédérale. Celle-ci confère toutefois aux entités le pouvoir de prélever des impôts. On y trouve du reste les lignes directrices générales concernant les responsabilités financières des entités envers les institutions fédérales. L'article IV-4 (b) stipule que le Parlement fédéral a la responsabilité de « prendre des décisions concernant les sources de revenu et les montants nécessaires pour assurer le fonctionnement des institutions et permettre à la Bosnie-Herzégovine de s'acquitter de ses obligations internationales ». L'article VIII-1 prévoit que le Parlement adopte

chaque année un budget portant sur ces dépenses. La Fédération croato-bosniaque contribue aux deux tiers des recettes budgétaires fédérales, et la Republika Srpska à un tiers, « à moins que des recettes ne soient prélevées autrement conformément à la volonté du Parlement » (article VIII-3). Selon les dispositions de l'article III-2 (b), les entités sont de plus censées accorder au gouvernement central « toute l'aide dont il a besoin » pour s'acquitter de ses obligations internationales.

L'article VI porte sur le règlement de désaccords constitutionnels et prévoit la création d'un Tribunal constitutionnel comprenant neuf juges. Celui-ci possède l'autorité exclusive de régler les désaccords entre les entités, entre la Bosnie-Herzégovine et une entité (ou les deux entités prises comme un tout) et entre l'une ou l'autre des institutions du gouvernement central (article VI-3 (a)). Il agit également comme cour d'appel pour toute question d'ordre constitutionnel soulevée dans le cadre d'un arrêt rendu par un autre tribunal bosniaque. La Chambre des représentants croato-bosniaque nomme quatre juges au Tribunal constitutionnel, et l'Assemblée de la Republika Srpska en nomme deux. Les trois autres juges ne sont pas bosniaques et sont choisis par le président de la Cour européenne des Droits de l'Homme après consultation auprès de la présidence (article VI-1). La nomination de juges d'origine étrangère revêt un caractère inusité et s'explique par les craintes que suscite auprès de divers intervenants internationaux la fragilité des accords de Dayton, et par leur détermination à garantir leur mise en œuvre.

L'article X stipule que tout amendement à la Constitution doit reposer sur une décision du Parlement, et notamment sur l'appui d'au moins deux tiers des membres présents à la Chambre fédérale des représentants et y exerçant leur droit de vote. Toutefois, toujours selon l'article X, aucun amendement ne peut avoir la conséquence de supprimer ou de diminuer les droits et libertés figurant à l'article II de la Constitution. Cette contrainte s'explique par le fait que la Constitution comporte un certain nombre de dispositions spéciales sur les droits de la personne, les droits des réfugiés et les « intérêts vitaux » des trois peuples constituants du pays. Ces dispositions spéciales sont liées aux circonstances entourant la rédaction de la Constitution et son inclusion dans les accords de Dayton, qui ont mis fin à la guerre en Bosnie.

L'article II-1 prévoit la création d'une commission des droits de la personne, qui est composée d'un ombudsman nommé par le président de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de 14 membres: six Bosniaques (quatre d'entre eux doivent provenir de la Fédération croato-bosniaque, et deux de la Republika Srpska) et huit non-Bosniaques nommés par le Comité des

ministres du Conseil de l'Europe après consultation des parties concernées. L'article II stipule aussi que les droits et libertés figurant dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles ont priorité sur toute loi (article II-2). Il comporte aussi une longue déclaration au sujet des droits qu'ont les réfugiés et les personnes déplacées de retourner à leur lieu d'origine et de se réappropriier les biens immobiliers perdus au cours des hostilités (article II-5).

La Constitution oblige également toutes les autorités compétentes en Bosnie à coopérer avec les organismes internationaux de surveillance des droits de la personne, les organes de supervision créés en vertu des accords internationaux figurant à l'annexe 1 de la Constitution, le Tribunal pénal international pour l'ancienne Yougoslavie, de même qu'avec toute autre organisation avalisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et disposant d'un mandat concernant les droits de la personne et le droit humanitaire (article II-8).

Enfin, un projet de loi du Parlement peut être perçu comme s'il avait « un effet destructeur à l'égard d'un intérêt vital de l'un ou l'autre des peuples bosniaque, croate ou serbe » (article IV-3 (e)). Cette disposition permet aux membres des groupes ethniques d'empêcher l'adoption d'un projet de loi contesté (article IV-3 (e)). Dans un tel cas, un comité mixte comprenant trois membres de chaque groupe ethnique examine le projet de loi; si les membres du comité ne parviennent pas à s'entendre, la question est soumise à l'examen du Tribunal constitutionnel (article IV-3 (f)). Un veto semblable s'applique au fonctionnement de la présidence (article V-2 (d)).

Il convient de noter que, bien qu'elles soient symétriques et que leurs rapports avec les institutions fédérales soient de même nature, les deux entités sont organisées selon des principes différents. Comme son nom l'indique, la Fédération de Bosnie-Herzégovine, ou Fédération croato-bosniaque, a une structure de type fédéral. Elle est constituée de huit cantons (unités territoriales) gouvernés par un puissant gouvernement central. La présidence, la vice-présidence et le poste de premier ministre sont assujettis à la règle de l'alternance ethnique. Outre les assemblées au niveau des cantons, la Fédération croato-bosniaque est dotée d'un corps législatif bicaméral comprenant une Chambre des représentants et une Chambre des peuples (on l'appelle aussi Chambre des nations). Les électeurs de la Fédération choisissent au suffrage direct les 140 membres de la Chambre des représentants de l'entité. Les 72 membres de la Chambre des peuples de l'entité (30 Bosniaques, 30 Croates et certains « autres » prévus à l'article IV-A2 (6) de la constitution) sont élus par les membres des corps législatifs cantonaux, ces membres étant eux-mêmes élus au suffrage direct par les électeurs de l'entité.

La Republika Srpska est une structure très centralisée. Le gouvernement de cette entité exerce un contrôle direct sur les municipalités et il n'y a pas de cantons. La Republika Srpska possède un organe législatif monocaméral, l'Assemblée nationale (on l'appelle parfois Chambre des représentants), et un président. Les membres de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska sont élus pour un mandat de quatre ans selon la règle de la représentation proportionnelle simple.

3 DYNAMIQUE POLITIQUE RÉCENTE

La complexité de la structure gouvernementale adoptée à Dayton et les tentatives des partis nationalistes d'exploiter cette complexité pour se retrancher au niveau de l'entité ont obligé le Bureau du Haut représentant des Nations Unies à intervenir à plusieurs reprises pour éviter une paralysie du système¹. En février 2002, le Haut représentant, Wolfgang Petritsch, a déclaré que le caractère excessivement décentralisé du régime gouvernemental de la Bosnie était l'un des facteurs portant atteinte à la primauté du droit. Selon lui, il fallait s'attaquer de toute urgence à la réforme des structures gouvernementales. Son successeur, Paddy Ashdown, entré en fonction le 27 mai 2002, admet que la réforme revêt une importance cruciale, mais il a établi des priorités légèrement différentes, axées notamment sur la réforme de la justice et du système judiciaire.

Depuis 2000, les réformes en Bosnie-Herzégovine ont eu pour objet de renforcer les institutions étatiques centrales aux dépens des entités. Ces réformes continuent d'exiger des interventions et des efforts considérables de la part de la communauté internationale. Par exemple, pendant son mandat à titre de Haut représentant, Wolfgang Petritsch a pris 246 décisions en invoquant les pouvoirs de Bonn. Au cours des trois journées qui ont précédé son départ, « Petritsch a imposé l'adoption de 43 lois, modifications ou règlements que l'on n'avait pas réussi à faire approuver par les corps

¹ En vertu de l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, le Haut représentant est chargé de « faciliter, là où il le juge nécessaire, la recherche de solutions aux difficultés que soulève la mise en œuvre civile » (article II-1 (d)). En 1997, le Conseil de mise en œuvre de la paix, qui représente les pays donateurs, a confié au Haut représentant le pouvoir de prendre des décisions exécutoires, y compris au sujet de la destitution de fonctionnaires « obstructionnistes ». Ces pouvoirs ont été baptisés « pouvoirs de Bonn ».

législatifs des entités ou de l'État, alors qu'il en avait imposé 19 au cours des cinq mois précédents² ». Le Haut représentant Ashdown a agi de la même façon. Par exemple, en octobre 2002, il a adopté 24 décisions au sujet des règles et dispositions régissant l'approbation des nominations ministérielles par le Haut représentant. Ces décisions visent à clarifier les règles en vertu desquelles des élus coupables de crimes, de mauvaise gestion ou d'obstruction aux réformes peuvent être démis de leurs fonctions.

Il y a trois domaines où les réformes ont progressé de manière sensible : la mise en œuvre du jugement du Tribunal constitutionnel sur les peuples constituants, les forces armées et la rationalisation du système judiciaire.

Selon le jugement du Tribunal constitutionnel rendu en 2000, les Bosniaques, les Serbes et les Croates ont été déclarés des peuples constituants de la Bosnie-Herzégovine et se sont vu reconnaître du même coup le droit à une représentation proportionnelle à tous les échelons de gouvernement dans les deux entités. Au début, ce jugement se heurta à une résistance ferme. En 2001, le Haut représentant a créé deux commissions constitutionnelles à l'échelon des entités dans l'espoir de rendre leur constitution respective compatible avec la décision. Confronté à de multiples tergiversations, Petritsch convoqua une réunion des principales forces politiques du pays, ce qui permit de conclure, le 27 mars 2002, un accord sur la mise en œuvre de la décision concernant les peuples constituants. L'accord a été rejeté par le principal parti nationaliste croate, la Communauté démocratique croate. Il a aussi suscité des réserves de la part de quatre des principaux partis de la Republika Srpska. Enfin, il n'a donné lieu à aucun résultat : dans la Republika Srpska, l'Assemblée nationale a voté en faveur de modifications constitutionnelles incompatibles avec les grandes lignes de l'accord de Sarajevo ; dans la Fédération croato-bosniaque, des modifications proposées, bien que conformes à l'esprit de l'accord, ont été rejetées par un vote de la Chambre des représentants croato-bosniaque.

Le 19 avril 2002, le Haut représentant Petritsch a entrepris de débloquent l'impasse ainsi créée en obligeant chacune des deux entités à modifier sa constitution en vue de la rendre compatible avec le

2 « Constitutional Watch : Bosnia and Herzegovina ». *East European Constitutional Review*, vol. 11, n° 3 (été 2002), sur Internet : <http://www.law.nyu.edu/eecr>.

jugement du Tribunal³. C'est ainsi que fut créé le Conseil des peuples de la Republika Srpska (huit membres représentant chacun des peuples constituants et quatre « autres » membres); au sein de la Fédération, les représentants serbes ont été ajoutés aux membres bosniaques et croates de la Chambre des représentants tandis que la composition de la Chambre des peuples a été fixée à 58 membres : 18 pour chacun des trois peuples constituants, et quatre « autres »; enfin, les constitutions des deux entités ont été modifiées pour y inclure des quotas garantissant la représentation proportionnelle des trois peuples constituants au sein des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Les appels aux réformes sont devenus plus urgents à la suite des attentats du 11 septembre 2001, alors que les pressions visant à inciter la communauté internationale à quitter la Bosnie se faisaient de plus en plus fortes dans la foulée des guerres en Afghanistan et en Irak. La mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine a pris fin en décembre 2002. Depuis janvier 2003, la Communauté européenne a pris en charge les fonctions du Groupe international de police. Les forces de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) déployées dans le pays sous la bannière de la Force de stabilisation ont été réduites à 12 000 soldats et d'autres réductions étaient prévues à la fin de 2003. Dans ce contexte, deux faits nouveaux – la découverte à Sarajevo d'une cellule terroriste liée à al-Qaïda et son démantèlement, ainsi que des révélations au sujet de la vente d'armes à l'Irak par la Republika Srpska – ont accru l'importance accordée à la réforme des forces armées. Suite aux indications selon lesquelles la Republika Srpska avait violé l'embargo sur l'Irak promulgué par les Nations Unies, le Haut représentant Paddy Ashdown a exigé la démission des principaux généraux de l'armée de la Republika Srpska et celle de Mirko Sarovic, le représentant serbe de la présidence tripartite (2 avril 2003).

Ashdown a également profité de la crise pour modifier la Constitution de la Republika Srpska et celle de la Fédération croato-bosniaque, et placer les forces armées sous contrôle civil. Cette réforme des forces armées a ouvert la voie à l'intégration de la Bosnie aux structures militaires et politiques de l'Europe et de l'OTAN. Le 22 janvier 2003, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a approuvé l'admission

3 Pour de plus amples renseignements, voir : Bureau du Haut représentant, « Decisions Amending the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina », avril 2002, sur Internet : <http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/>; voir aussi : « Constitutional Watch : Bosnia and Herzegovina », *East European Constitutional Review*, vol. 11, n° 3 (été 2002)

en son sein de la Bosnie, mais le Conseil a également fait plusieurs recommandations, notamment en ce qui concerne les forces armées, dans l'espoir de renforcer la coopération en matière de politique de défense commune et de réorganiser l'état-major militaire. Dans ce dernier cas, il s'agit surtout d'assurer une plus grande conformité aux normes et procédures internationales quant au contrôle démocratique des forces armées et à la transparence en matière de planification et de budget de la défense.

Pour que les réformes soient durables, il importe au plus haut point d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux forces politiques. Un institut qui cherche à soutenir le journalisme local en situation de conflit (*Institute for War and Peace Reporting*) vient de publier un rapport selon lequel « la justice en Bosnie est rendue selon un ensemble de lois incohérentes et mal adaptées ». On y attire l'attention sur « la structure gonflée et improductive des tribunaux et sur la fragmentation quasi féodale du système judiciaire de la Bosnie⁴ ». C'est ce qui explique les efforts déployés par Petritsch et Ashdown dans ce domaine.

Petritsch a mis en place des conseils supérieurs en matière judiciaire et d'engagement de poursuites aussi bien dans l'État central que dans les deux entités, en a nommé les membres et a promulgué une loi sur la coopération interentités dans le domaine judiciaire. Les conseils sont chargés de nommer tous les juges et procureurs, sauf les membres du Tribunal constitutionnel, et doivent exercer leurs fonctions en toute indépendance. Ils sont également tenus de prendre des mesures disciplinaires contre les juges et les procureurs s'il y a lieu. Les conseils ont annoncé que tous les postes de juge et de procureur étaient soumis à leur approbation à compter de septembre 2002, et tous les candidats doivent être agréés au mérite pour continuer d'exercer leurs fonctions.

Quant à Ashdown, il a adopté en août 2002 certaines décisions concernant la réforme de l'appareil de justice pénale. Il a créé des offices de procureur au sein de l'État central et des deux entités, et a modifié la Loi sur les tribunaux en vue de créer des comités judiciaires spéciaux chargés des poursuites concernant le crime organisé, les crimes économiques et la corruption. Il a également révisé la loi régissant le Conseil supérieur en matière judiciaire et d'engagement des poursuites à l'échelon central. Ses objectifs demeurent la mise en place d'un cadre juridique exhaustif permettant de traduire les

4 Voir à ce sujet: « Constitutional Watch : Bosnia and Herzegovina », *East European Constitutional Review*, vol. 11, n° 3 (été 2002).

criminels en justice et d'établir des contrepoids aux abus de pouvoir dans le secteur public. De fait, les premières décisions d'Ashdown concernaient la corruption et la fraude. Il a obligé le ministre des Finances de la Fédération à abandonner ses fonctions suite à une affaire de fraude douanière (14 juin 2002). Il a aussi obligé certains agents de la Republika Srpska, dont le ministre des Finances et le directeur des Services douaniers, à démissionner suite à un scandale douanier qui pourrait avoir occasionné une perte de 15 millions d'euros pour l'entité en question.

Le 5 octobre 2002, des élections générales ont eu pour effet de renverser complètement la situation issue des élections tenues deux ans plus tôt. Les partis nationalistes ont remporté les élections à tous les niveaux, ce qui a eu pour effet d'écarter du pouvoir la coalition de partis multiethniques qui avait gouverné sous la bannière de l'Alliance pour le changement. Les principaux gagnants ont été le Parti bosniaque de l'action démocratique, la Communauté démocratique croate, et le Parti démocratique serbe⁵. Les partis vainqueurs ont été unanimes à s'opposer aux dispositions de la loi électorale concernant l'attribution de sièges compensatoires aux partis politiques n'ayant pas réussi à passer le seuil de 3 pour cent des votes. Il en a résulté un retard dans la formation des gouvernements de l'État central et des entités. Bien que l'interprétation des résultats électoraux ait varié sensiblement selon les sources (la communauté internationale cherchant à donner moins de relief à la victoire des partis à caractère ethnique), le Haut représentant n'a pas tardé à exercer ses pouvoirs de supervision. Le 7 octobre, Ashdown a octroyé au Bureau du Haut représentant un droit de regard sur les nominations ministérielles, étendant ainsi la compétence de son Bureau aux nominations des ministres du Trésor et du Commerce extérieur et des Relations économiques de l'État central, à celles des ministres des Finances et de l'Éducation des entités et à celles des ministres responsables des Réfugiés de l'État central et des entités. Le Haut représentant a également clarifié les règles concernant la destitution des élus en précisant que les motifs ci-après constitueraient des motifs légitimes de destitution : une mise en accusation par le Tribunal pénal international pour l'ancienne Yougoslavie, un dossier criminel, des antécédents en matière « d'obstruction à la mise en

5 Pour de plus amples informations sur les résultats électoraux, voir : « Constitutional Watch : Bosnia and Herzegovina », *East European Constitutional Review*, vol. 11, n° 4 (hiver 2002) et vol. 12, n° 1 (printemps 2003); voir aussi : Nikola Guljevatej, « Bosnie-Herzégovine », *L'État du monde 2004 – Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte/Boréale, p. 520.

œuvre de la paix » et des antécédents indiquant une « incompétence ou une mauvaise gestion grave ».

Les décisions prises par Ashdown jusqu'à maintenant mettent en lumière son intention de simplifier les fonctions gouvernementales et de renforcer les institutions du gouvernement central. C'est ce que révèlent la mise sur pied en novembre 2002 du « Comité Bulldozer⁶ » et, surtout, la réforme de grande envergure du Conseil des ministres adoptée en décembre 2002. La réforme met fin au principe de rotation s'appliquant à la présidence du Conseil, retire à la présidence le droit d'assumer des responsabilités additionnelles, accroît l'appareil gouvernemental en créant un ministère de la Justice et un ministère de la Sécurité, et surtout, modifie le processus de prise de décisions des ministères en exigeant que les décisions soumises à l'attention du Parlement soient approuvées par un vote majoritaire plutôt que par un consensus.

Bien que ces changements ne rendent pas compte de tout ce qui s'est passé en Bosnie-Herzégovine au cours des deux dernières années, ils témoignent néanmoins des forces centrifuges et centripètes avec lesquelles le pays est aux prises depuis les accords de Dayton. Mais il est encore trop tôt pour savoir si les interventions de la communauté internationale réussiront ou non à instaurer des réformes durables du système et à assurer la stabilité et la prospérité de la Bosnie-Herzégovine.

4 SOURCES DE RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

Bougarel, Xavier, « Bosnie-Herzégovine », *L'État du monde 2003. Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte/Boréale, 2002, p. 524-525.

Commission des communautés européennes, *Bosnie et Herzégovine. Stabilisation et association, Rapport 2003*, sur Internet: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep2/index.htm

6 Selon le Bureau du Haut représentant, le comité « déterminera les pires obstacles bureaucratiques de destruction d'emplois aux échelons de l'État, des entités, des cantons et des municipalités. L'objectif visé consiste à supprimer les lois et règlements destructeurs d'emplois et de simplifier la procédure en vertu de laquelle peuvent être créées des entreprises privées ». Voir: « Constitutional Watch: Bosnia and Herzegovina », *East European Constitutional Review*, vol. 11, n° 4 (hiver 2002) et vol. 12, n° 1 (printemps 2003).

- «Constitutional Watch-Bosnia and Herzegovina», *East European Constitutional Review*, tous les volumes, sur Internet: <http://www.law.nyu.edu/eecr>
- Guljevatej, Nikola, «Bosnie-Herzégovine», *L'État du monde 2004. Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte/Boréale, 2003, p. 516–520.
- <http://www.bhembassy.org>, ambassade de la Bosnie-Herzégovine aux États-Unis
- <http://www.ohr.int>, Bureau du Haut représentant et représentant spécial de l'UE pour la Bosnie-Herzégovine
- <http://www.icg.org>, *International Crisis Group*
- <http://www.bosnia.org.uk>, renseignements sur l'histoire et l'actualité (*Bosnian Institute*)
- <http://www.balkans.eu.org>, bulletin de nouvelles sur la région des Balkans
- <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/09/DERENS/10592>, renseignements sur un ouvrage traitant de l'évolution du pays depuis le retour à la paix en 1995

Tableau I
Indicateurs politiques et géographiques

Capitale	Sarajevo
Nombre et type d'unités constituantes	2 entités: Fédération de Bosnie-Herzégovine (Fédération croato-bosniaque), République serbe de Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska, RS) 1 district: Brčko
Langue(s) officielle(s)	Bosniaque, croate, serbe
Superficie	51 209 km ²
Superficie – plus grande unité constituante	Fédération croato-bosniaque – 26 076 km ²
Superficie – plus petite unité constituante	Republika Srpska – 25 053 km ²
Population totale	4 121 000 (2002)
Population de chaque unité constituante (% de la population totale)	Fédération croato-bosniaque 61 %, Republika Srpska 39 %
Régime politique – fédéral	République démocratique, régime parlementaire
Chef d'État – fédéral	Président: Dragan Čović (27 juin 2003). La présidence de la République est assujettie à un système de rotation (tous les 8 mois) entre un Serbe, un Musulman bosniaque et un Croate: Borislav Paravac (Parti démocratique serbe, SDS), Sulejman Tihic (Parti bosniaque de l'action démocratique, SDA) et Dragan Čović (Communauté démocratique croate, HDZ). Les membres de la présidence sont élus pour un mandat d'une durée de 4 ans par les 3 groupes ethniques. Les dernières élections ont eu lieu le 5 octobre 2002. (Les prochaines élections auront lieu en 2006.)
Chef de gouvernement – fédéral	Premier ministre / Président du Conseil des ministres: Adnan Terzic (2002). Le premier ministre/président du Conseil des ministres est nommé par la présidence, avec l'assentiment de la Chambre nationale des représentants. Le Conseil des ministres (Cabinet) est nommé par la Chambre nationale des représentants sur recommandation de président du Conseil.
Structure de gouvernement – fédéral	Bicaméral – Parlement (<i>Skupština</i>): <i>Chambre haute</i> – Chambre des peuples (<i>Dom Naroda</i>), 15 membres. Les membres bosniaques et croates sont élus par la Chambre des représentants de la Fédération croato-bosniaque (5 membres chacun). L'Assemblée nationale de la Republika Srpska sélectionne les 5 membres serbes. Les membres exercent un mandat d'une durée de 4 ans.

Tableau I (suite)

	<i>Chambre basse</i> – Chambre des représentants (<i>Predstavnički Dom</i>), 42 membres. Deux tiers des membres sont élus au sein de la Fédération croato-bosniaque, un tiers au sein de la Republika Srpska. Les membres sont élus au suffrage populaire pour un mandat d'une durée de 4 ans.
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la plus peuplée	Fédération croato-bosniaque – 28 (14 Bosniaques et 14 Croates)
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la moins peuplée	Republika Srpska – 14 (Serbes)
Répartition des représentants à la Chambre haute du gouvernement fédéral	Deux tiers des délégués proviennent de la Fédération croato-bosniaque (dont 5 Croates et 5 Bosniaques) et un tiers de la Republika Srpska (5 Serbes).
Partage des compétences	La Constitution attribue 10 compétences au gouvernement fédéral, dont la politique étrangère, le commerce, les douanes, la politique monétaire, les réfugiés et l'immigration, le droit criminel interentités et international, le contrôle de la circulation aérienne et le paiement des obligations internationales. Les entités sont responsables du contrôle des frontières, et, en pratique, le gouvernement fédéral ne possède pas l'autorité fiscale de déterminer les impôts, les douanes ou d'autres recettes.
Compétences résiduelles	Les compétences résiduelles relèvent des entités.
Tribunal constitutionnel (tribunal de dernière instance en matière constitutionnelle)	Tribunal constitutionnel, composé de 9 juges: 4 juges sont choisis par la Chambre des représentants de la Fédération croato-bosniaque, et 2, par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. Les 3 autres juges sont choisis par le président de la Cour européenne des Droits de l'Homme après avoir consulté la présidence.
Régime politique – unités constituantes	L'Assemblée parlementaire de la Fédération croato-bosniaque est bicamérale: elle comporte une Chambre des représentants et une Chambre des peuples. Les membres de la Chambre des représentants (140 sièges) sont élus au suffrage populaire pour un mandat d'une durée de 4 ans. Les dernières élections ont eu lieu en 2002. Les membres de la Chambre des peuples (72 sièges: 30 Bosniaques, 30 Croates et 12 autres membres) sont élus pour un mandat d'une durée de 2 ans.

Tableau I (suite)

	L'Assemblée nationale de la Republika Srpska est monocamérale et compte 83 membres élus au suffrage populaire pour un mandat d'une durée de 4 ans.
Chef de gouvernement – unités constituantes	Président de la Fédération croato-bosniaque. Il y a alternance du président et du vice-président tous les ans.
	Président de la Republika Srpska

Tableau II
Indicateurs économiques et sociaux

PIB	22,8 milliards de \$ US à PPA (2002)
PIB par habitant	5 537 \$ US à PPA (2002)
Dettes nationale extérieure	2,26 milliards de \$ US (2001)
Dettes infranationale	s.o.
Taux de chômage national	41,4 % (décembre 2002)
Unité constituante ayant le taux de chômage le plus élevé	Fédération croato-bosniaque – 40,4 %
Unité constituante ayant le taux de chômage le plus faible	Republika Srpska – 40,2 %
Taux d’alphabétisation chez les adultes	93 % ¹
Dépenses nationales en matière d’éducation (% du PIB)	5,2 %
Espérance de vie (années)	73,8
Recettes du gouvernement fédéral – impôts et sources connexes	19,7 millions de \$ US (proj. 2002)
Recettes des unités constituantes – impôts et sources connexes	822,4 millions de \$ US (proj. 2002)
Transferts fédéraux aux unités constituantes	La Fédération croato-bosniaque fournit deux tiers des recettes du budget fédéral, et la Republika Srpska un tiers.
Mécanismes de péréquation	Le régime fiscal est très décentralisé entre les entités, les cantons et les municipalités.

Sources

Banque centrale de Bosnie-Herzégovine, *Annual Report, 2002*, sur Internet: <http://www.cbbh.gov.ba/en/pub.html>

Banque mondiale, « Table A.42 – Total External Debt of Developing Countries 1995–2001 », *Global Development Finance 2003 – Striving for Stability in Development Finance: Statistical Appendix (External Liabilities and Assets)*, sur Internet: <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003/vol2tables.htm>

Banque mondiale, « Quick Reference Tables: Data and Statistics 2003 », sur Internet: <http://www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html>

Bosnie-Herzégovine (Gouvernement de la), Bureau des statistiques. « Annual Statistical Information: Gross Domestic Product », sur Internet: <http://www.fzs.ba/Eng/anualy11.htm>

East European Constitutional Review, automne 1999, vol. 8, n° 4, Faculté de droit de l’Université de New York (NYU School of Law), site Internet: <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol8num4/constitutionwatch/bosnia.html>

Elections around the World, « Elections in Bosnia and Herzegovina », sur Internet : <http://www.electionworld.org/bosnia.htm>

International Constitutional Law: Constitution of Bosnia and Herzegovina, Université de Berne, Institut für öffentliches Recht, 1995, sur Internet : http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/bk00000_.html

Nudzeim, Recica, « Bosnia and Herzegovina : Fiscal Policy and Budget », Conférence présentée dans le cadre du *Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia and Herzegovina*, Initiative pour la décentralisation fiscale en Europe Centrale et de l'Est, avril 2001, sur Internet : <http://lgi.osi.hu/fdi/publications/20010427/tocontents.htm>

South East Europe (SEE) Online, « SEE Online Who is Who Data Base : Niko Lozancic », sur Internet : http://www.southeasteurope.org/subpage.php?sub_site=30&w_id=270

Note

1 15 ans et plus