

## LES ELEMENTS ESSENTIELS DE L'ACCORD PRELIMINAIRE SUR LA CREATION D'UNE CONFEDERATION ENTRE LA FEDERATION DE BOSNIE-HERZEGOVINE ET LA REPUBLIQUE DE CROATIE

I. L'instrument signé à Washington est un accord préliminaire prévoyant la conclusion de l'accord international principal (final) sur la création d'une confédération groupant la République de Croatie et la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

En droit international et en droit constitutionnel, la doctrine définit la confédération comme une alliance entre Etats souverains, concrétisée par un accord international par lequel ils se proposent d'atteindre en commun certains objectifs, chaque Etat conservant sa personnalité internationale et juridique (subjectivité).

A l'instar de tout accord préliminaire, cet accord comporte en conséquence les principales dispositions qui devraient figurer dans l'accord final. Il précise les mesures que les parties contractantes sont tenues de prendre pour créer les conditions propres à assurer la conclusion de l'accord principal et la création de la Confédération.

- II. L'accord préliminaire a pour but de résoudre simultanément plusieurs problèmes géopolitiques, historiques et juridiques graves en:
- mettant fin aux conflits armés dans cette partie du monde et en éliminant les tensions interethniques, religieuses, régionalistes et autres;
  - faisant droit aux sentiments de la population de certaines parties de la Bosnie-Herzégovine (principalement les Croates et les musulmans, mais en tenant compte de la population serbe), en maintenant les territoires qu'il n'est pas possible de partager dans une structure étatique intégrale (Fédération de Bosnie-Herzégovine);
  - rendant justice aux aspirations à un resserrement des liens entre les Croates de Bosnie-Herzégovine et ceux de la République de Croatie, devenue récemment un Etat;
  - donnant à la Fédération de Bosnie-Herzégovine un accès à la mer Adriatique par le port de Ploce;
  - résolvant le problème de la discontinuité territoriale de la République de Croatie dans la région de Neum (les deux problèmes historiques ont refait surface avec la dissolution de l'ex-RFS de Yougoslavie);
  - instaurant une situation propre à assurer la coexistence, la vie en paix et une coopération diversifiée parmi la population de Bosnie-Herzégovine et entre les deux Etats limitrophes.

Atteindre chacun de ces objectifs, même séparément, paraît toutefois difficile. Certains d'entre eux s'excluent presque les uns les autres. L'accord préliminaire est donc un accord de principe, un compromis et un accord-cadre. Bon nombre de ses éléments devront être mis au point dans l'accord principal.

1. L'accord préliminaire prévoit la création d'une confédération regroupant la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la République de Croatie. Les parties y ont manifesté leur volonté d'instituer cette Confédération lorsque les conditions nécessaires seront remplies.

2. La création de la Confédération ne doit modifier en rien l'identité internationale et la personnalité juridique des parties, la République de Croatie et la Fédération, qui subsisteront en tant qu'Etats indépendants et souverains et conserveront, chacune à part, leur subjectivité internationale et juridique. Par la suite, les citoyens de chacun des Etats membres confédérés auront uniquement la citoyenneté de cet Etat. L'inexistence d'une citoyenneté commune constitue l'une des principales caractéristiques d'une confédération.

3. L'accord préliminaire prévoit un certain nombre de mesures que la République de Croatie et la Fédération s'engagent à prendre pour instaurer des conditions propices à la création d'une confédération. La République de Croatie et la Fédération s'engagent également à édicter des règlements internes et à conclure des accords sur la prise de mesures progressives (dont certaines doivent l'être immédiatement et les autres par la suite, à un moment non déterminé) concernant leur coopération économique en vue de l'instauration d'un marché commun et d'une union monétaire.

a) Aux termes de l'accord préliminaire, la République de Croatie et la Fédération de Bosnie-Herzégovine commenceront immédiatement à coopérer et à élaborer une politique commune dans les secteurs suivants: transports, énergie, protection de l'environnement, politique économique, restauration de l'économie, soins de santé, culture, sciences, enseignement, normalisation industrielle et protection du consommateur, migrations, immigration et asile, maintien de l'ordre, notamment en ce qui concerne le terrorisme, la contrebande, l'abus des drogues, etc.

b) La République de Croatie et la Fédération de Bosnie-Herzégovine collaboreront pour instaurer, dans un délai déterminé:

- a) une zone de libre-échange assurant la libre circulation des biens d'origine nationale;
- b) une union douanière;
- c) un marché commun dans lequel les biens, les services, les capitaux et la main-d'oeuvre pourront circuler librement;
- d) une union monétaire.

c) La République de Croatie et la Fédération de Bosnie-Herzégovine prendront dès que possible des mesures en matière de défense, y compris la coordination de leur politique en la matière et la mise sur pied d'un état-major commun en cas de guerre ou de danger imminent pour l'une ou

l'autre partie.

4. Les objectifs communs ressortent de ce qui précède. Ils sont aussi la raison d'être de la future confédération. Les suivants sont de la plus haute importance: défense commune; zone de libre-échange; marché commun; union douanière et monétaire.

5. L'accord préliminaire prévoit aussi la création d'un organisme commun, le **Conseil confédéral**, chargé de coordonner la politique et les activités des parties au sein de la Confédération. Conformément aux dispositions de l'article 3 par.1 de l'accord, ce conseil sera constitué après la création de la Confédération, étant donné qu'il aura vocation de coordonner la politique et les activités des parties "... au sein de la Confédération".

Le Conseil confédéral prévu par l'accord préliminaire constituera un autre élément important - un organisme confédéral paritaire - de la future Confédération. C'est par l'existence même d'une telle "assemblée confédérale" que la confédération se distingue d'une union politique ordinaire. Composé de représentants de ses Etats membres, ce conseil ne sera pas un organe gouvernemental, mais se rapprochera de par sa nature d'une conférence internationale. Aux termes de l'article 3 par.1 de l'accord préliminaire, sa compétence est limitée par l'objectif même pour la réalisation duquel est conclu le traité international instituant une confédération.

Chaque partie sera représentée au Conseil confédéral par un nombre égal de ses membres. Les décisions seront prises à la majorité des membres de chaque partie. Le Président du Conseil, dont le mandat sera d'une année, sera élu alternativement par les représentants de l'une et l'autre parties.

Comme les liens unissant des Etats souverains au sein d'une alliance (appelée confédération ou d'un autre nom, mais présentant toujours les caractéristiques principales d'une "confédération") peuvent être plus ou moins étroits et de nature différente, et s'accorder à des objectifs distincts - allant par exemple de la Confédération suisse (jusqu'en 1789 et de 1815 à 1848) à l'Union européenne - il importe au plus haut point, au moment de déterminer la nature de l'accord préliminaire sur la future confédération, d'établir une relation entre ses membres et les organismes confédéraux paritaires. Les relations futures entre les membres de la Confédération ressortent à l'évidence de ses fonctions et compétences.

Chaque membre de la Confédération poursuivra en toute indépendance sa politique et ses activités, que le Conseil confédéral coordonnera. Comme les décisions doivent être prises à la majorité des voix des représentants de chaque Etat membre confédéré, aucun des membres de la Confédération ne pourra imposer sa volonté à l'autre.

Autre caractéristique d'une confédération, généralement admise en théorie et en pratique par le droit international et le droit constitutionnel (sauf si un traité international en dispose autrement): les décisions du Conseil confédéral (Assemblée confédérale) ne s'appliqueront pas automatiquement aux citoyens des Etats membres confédérés, mais devront d'abord être transposées en des lois d'Etat votées et promulguées par chaque Etat membre. Les citoyens des Etats membres ne relèveront pas directement de la compétence des organismes confédéraux, dont les décisions ne seront reprises dans la législation interne de chaque Etat membre qu'à la suite de l'adoption et de la promulgation de lois pertinentes.

Pour autant que les deux Etats membres en conviennent ainsi, ils pourront déléguer certains de leurs pouvoirs à la Confédération, mais il leur faudra conclure à cet égard un traité international, et ce "pouvoir confédéral" émanera de celui des Etats membres. Une confédération n'est généralement dotée ni d'un budget ni d'un régime fiscal uniforme.

Etant donné ce qui précède, comme le Conseil confédéral ne sera que le coordonnateur de la politique et des activités indépendantes des Etats membres, et ce, pour atteindre les autres objectifs communs des parties, c'est-à-dire le marché commun et l'union douanière et monétaire, les Etats membres de la confédération devront conclure de nouveaux accords internationaux, comme le prévoit l'article 4 par.1 de l'accord préliminaire.

Pour mieux régler leurs relations, les parties ont conclu, en se référant à l'article 6 de l'accord préliminaire, **deux accords** formant les annexes I et II de cet accord, à savoir:

1. l'accord ménageant à la Fédération de Bosnie-Herzégovine un accès à la mer Adriatique par le territoire de la République de Croatie;
2. l'accord ménageant à la République de Croatie un passage à travers la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

ad1. Cet accord concède à la Fédération de Bosnie-Herzégovine le libre accès à la mer Adriatique, en conformité avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, et la Convention sur le transit des pays sans littoral, 1965, accès qui se fera par le port de Ploce, doté pendant 99 ans du statut de zone franche, dont la République de Croatie donnera à bail une partie à la Fédération. L'accord règle les modalités d'accès à cette zone franche et de son utilisation. Il prévoit aussi la constitution d'une commission mixte qui contribuera à la mise en application de l'accord et au règlement arbitral d'éventuels différends ou litiges.

ad2. Cet accord octroie pendant 99 ans à la République de Croatie le libre passage - départ et à destination de son territoire - entre les limites orientale et occidentale de la municipalité de Neum. Il règle les modalités d'application de ce droit de passage et prévoit la création d'une commission mixte qui veillera à l'exécution de l'accord et au règlement d'éventuels différends ou litiges.

Sur la base des principes susmentionnés et des dispositions de l'accord préliminaire, l'accord international final portant création de la Confédération réglera plus en détail les relations entre les Etats membres confédérés.

On peut conclure de ce qui précède qu'une fois que la conjoncture favorable à la création de la Confédération aura été instituée, que la solution politique et juridique finale du statut de la Fédération de Bosnie-Herzégovine aura été trouvée, et dans le respect des règles constitutionnelles de chacune des parties concernant l'union avec d'autres Etats, les conditions nécessaires pour la conclusion du traité international principal (final) sur l'instauration de la Confédération unissant la République de Croatie et la Fédération de Bosnie-Herzégovine, auront été réunies.

