

LES ACCORDS DE DAYTON

DÉCLARATION

de
M. Helmut STEINBERGER
(Allemagne)

Je vous remercie, monsieur le président.

J'ai participé à Dayton aux discussions dites *de proximité+ en ma qualité de conseiller indépendant pour les questions constitutionnelles auprès de la délégation de Bosnie-Herzégovine. Il y avait à Dayton neuf délégations: celles de Bosnie, de Croatie et de Serbie Monténégro (qui comprenait des membres de la République serbe de Bosnie). Les cinq délégations du groupe de contact (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Russie et Etats-Unis) et une délégation de l'Union européenne dirigée par M. Bildt, de Suède. Chaque délégation comprenait des experts juridiques et des experts militaires.

Je n'aborderai pas le contexte politique plus vaste et très complexe du règlement de paix, par exemple concernant les tentatives des deux grandes puissances - la Russie et les Etats-Unis - pour s'assurer leurs sphères d'influence. Je me limiterai à quelques problèmes qui étaient à l'ordre du jour à Dayton, en me concentrant notamment sur les aspects constitutionnels qui intéressent notre commission.

Les Etats-Unis avaient présenté un projet d'accord-cadre et onze annexes, qui s'appuyaient en partie sur les résultats des négociations déjà menées: documents de la CSCE de Copenhague, principes de Lisbonne de février 1992 relatifs à de nouvelles dispositions constitutionnelles pour la Bosnie-Herzégovine et autres tentatives mentionnées dans le préambule à l'accord-cadre, qui vous a été distribué.

Le projet d'accord-cadre et chacune des annexes ont d'abord été examinés dans chaque délégation puis négociés entre les diverses délégations, la délégation américaine faisant office de coordonnateur en essayant d'aplanir les positions contradictoires; ce fut une tâche lourde mais méritoire, qui s'acheva sur une réussite mais qui connut des moments dramatiques et exigea une grande finesse tactique.

Je me contenterai de souligner quelques points importants. L'accord-cadre prévoit la reconnaissance mutuelle des parties en tant qu'Etats indépendants avec leurs frontières internationales actuelles, leur souveraineté, la mise en place de relations diplomatiques au plus haut niveau et l'acceptation des délimitations territoriales entre les deux entités à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine. Ces deux entités sont la Fédération croato-musulmane - qui regroupe les Croates bosniaques et les Musulmans bosniaques - et la République serbe de Bosnie.

Les annexes traitent des questions suivantes:

- annexe I: la cessation des hostilités, la création d'une force d'intervention multinationale (l'IFOR) et le retrait des forces étrangères;
- annexe II: les délimitations territoriales, y compris les couloirs. Cent deux cartes sont annexées à l'accord-cadre;
- annexe III: les élections prévues dans les mois qui viennent pour les diverses instances politiques et pour la présidence;
- annexe IV: la Constitution de la Bosnie-Herzégovine que vous avez sous les yeux;
- annexe V: le tribunal d'arbitrage;
- annexe VI: les droits de l'homme et, en particulier, la nomination d'un ombudsman doté de pouvoirs d'enqu?te relativement étendus;
- annexe VII: les réfugiés et les personnes déplacées;
- annexe VIII: la commission pour la restauration des monuments historiques nationaux;
- annexe IX: les entreprises publiques communes pour le maintien des infrastructures de communication;
- annexe X: les aspects civils de l'application du plan de paix;
- annexe XI: la création d'une force de police internationale.

L'annexe I prévoit le stationnement *pour une période d'environ un an+ d'une force militaire internationale (60 000 personnes) chargée de faire appliquer les dispositions territoriales et autres dispositions à caractère militaire de cette annexe, et en particulier de garantir la cessation durable des hostilités et d'utiliser la force, si nécessaire, pour faire respecter les termes de l'accord. Cette force militaire ne sera donc pas postée le long de la frontière - solution militairement pas adaptée - mais sera concentrée en divers lieux pour pouvoir intervenir en fonction des besoins. Cette annexe prévoit l'obligation pour les parties de renoncer à toute opération offensive de quelque type que ce soit (attaque, contre-attaque ou représailles), le retrait de toutes les forces étrangères (c'est-à-dire non originaires des deux entités), le redéploiement des forces des deux entités en plusieurs phases de part et d'autre d'une zone de séparation large d'environ deux kilomètres, comme convenu dans l'annexe II relative aux questions territoriales. Elle prévoit en outre l'évacuation et le transfert de certains territoires convenus, ainsi que tout un train de mesures de confiance: retrait de toutes les armes lourdes et de toutes les forces vers des cantonnements, des casernes ou autres lieux désignés; les autres forces seront démobilisées.

L'IFOR, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies - celui relatif aux cas de rupture de la paix - peut se déployer sur tout le territoire de la Bosnie-Herzégovine. En cas de non-respect du cessez-le-feu, elle peut utiliser la force nécessaire pour le faire appliquer, et cette disposition doit ?tre prise très au sérieux par les parties. Elle interviendra sous l'autorité du Conseil de l'OTAN. La chaîne particulière de commandement concernant le contingent russe, vous le savez sans doute, relève d'un accord spécial conclu entre les Etats-Unis et le ministère russe de la Défense.

Dispositions territoriales. L'Etat de Bosnie se compose donc de deux entités. La Fédération croato-musulmane obtient environ 51 % du territoire et la République serbe environ 49 %, ce qui entérine plus ou moins les résultats obtenus sur les champs de bataille. Les zones protégées par les Nations Unies - celles de Srebrenica et de Zepa, par exemple - reviendront à la République serbe, ce qui est très difficile à accepter pour la Bosnie. Sarajevo demeure la capitale: certains quartiers peuvent ?tre administrés de façon autonome par la population serbe, mesure difficile à accepter pour les Serbes, très nombreux dans les environs de Sarajevo. L'accès à la ville devra se faire librement.

Il existera un Etat central qui portera le nom de Bosnie-Herzégovine, une présidence centrale, un parlement central et un gouvernement central, une Cour constitutionnelle et une banque centrale. Il est également prévu que la monnaie soit la m^{me} pour tout le territoire.

Le gouvernement central sera compétent en matière de politique étrangère, de commerce extérieur, de politique douanière, de politique monétaire sous réserve des dispositions concernant la banque centrale; il sera également compétent pour le financement des institutions du gouvernement central, notamment du point de vue de ses obligations internationales, pour l'application du droit pénal au niveau international et entre les entités, pour la création et l'entretien des réseaux de communications communs et internationaux, pour la réglementation des transports entre les entités, pour le contrôle du trafic aérien, pour la réglementation en matière de citoyenneté de la Bosnie-Herzégovine, pour l'immigration et la politique en matière d'asile et de réfugiés. Il y aura une citoyenneté de la Bosnie-Herzégovine, c'est-à-dire de l'Etat central, et une citoyenneté pour chaque entité, réglementée par chacune des entités concernées. Les citoyens de chaque entité sont donc, de ce fait, également citoyens de Bosnie-Herzégovine. En matière de relations internationales (par exemple de protection diplomatique) c'est la citoyenneté de l'Etat central qui sera pertinente. La liste des pouvoirs du gouvernement central est relativement limitée, mais la Constitution prévoit son extension possible dans certaines clauses spéciales.

L'*Assemblée parlementaire+ de Bosnie-Herzégovine comprendra deux chambres. Les premiers projets tendaient vers la solution de la chambre unique, mais cette solution a été abandonnée en cours de négociations. La première - la Chambre des peuples - comprendra quinze membres provenant pour les deux tiers de la Fédération croato-musulmane et d'un tiers de la République serbe. Tous ces délégués seront choisis par les institutions parlementaires des entités respectives.

La Chambre des représentants - la seconde chambre - comprendra quarante-deux membres, à raison, là encore, de deux tiers pour la fédération, et d'un tiers pour la République serbe. Tous les membres de cette chambre seront élus au suffrage direct dans leurs entités respectives conformément à une loi électorale qui sera adoptée par l'Assemblée parlementaire.

Toute législation exigera l'approbation des deux chambres, normalement à la majorité des présents et des votants. Il existe une clause d'*intérêt vital+ relativement raffinée, mais je n'entrerai pas dans les détails: vous la trouverez à l'article IV, section 3, et la procédure est explicitée en *d* et en *f*.

La Chambre des peuples peut être dissoute par la présidence ou par la chambre elle-même. La présidence du gouvernement central comprendra trois membres élus au suffrage direct: un Bosniaque et un Croate pour la fédération et un Serbe pour la République serbe. Les membres de la présidence désigneront leur président. Le mode de sélection du président (par rotation ou autre) sera défini par l'Assemblée parlementaire, mais cette décision est soumise à la clause d'*intérêt vital+ de l'article 4, section 3. Il existe une seconde clause d'*intérêt vital+ pour les décisions de la présidence; elle est contenue dans l'article 5, section 2.a. et se distingue de la première en ce sens qu'elle ne prévoit pas la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle. Celle-ci, dans le premier cas, peut examiner la régularité de la procédure mais non se prononcer sur le fond; elle ne peut donc statuer sur une éventuelle atteinte aux intérêts vitaux d'un des trois groupes.

La présidence nomme le chef du gouvernement, qui doit être approuvé par la Chambre des représentants, ce qui est un élément fort d'un régime de type parlementaire. Le chef de gouvernement nomme les ministres, qui doivent également être approuvés par la Chambre des représentants. Sur le total des ministres, pas plus des deux tiers peuvent être nommés sur le territoire de la Fédération croato-musulmane. Les ministres adjoints ne peuvent pas être issus du même peuple que leurs ministres. Eux aussi doivent être approuvés par la Chambre des représentants. En cas de vote d'une motion de censure par le parlement, le gouvernement doit démissionner.

Voici donc pour les pouvoirs de l'Etat central.

Les entités, pour leur part, seront responsables de toutes les questions qui ne relèvent pas des compétences du gouvernement central. Cela comprend, par exemple, le maintien de forces de défense respectives, qui, naturellement, ne peuvent utiliser la force l'une contre l'autre. Chaque entité peut établir des relations parallèles spéciales avec un Etat voisin si cette relation est conforme à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, et notamment à ses principes de souveraineté et d'intégrité territoriale. En cas de litige, c'est la Cour constitutionnelle qui décide.

Vous trouverez les dispositions relatives à la Cour constitutionnelle à l'article 6. Je me contenterai de rappeler que celle-ci comprendra neuf membres: quatre choisis par la Chambre des représentants de la fédération, et deux par l'Assemblée de la République serbe, les trois derniers étant choisis par le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme après consultation avec la présidence. Les pouvoirs de la cour sont définis à l'article 6, section 3. Ils sont relativement étendus, puisqu'ils peuvent juger tout différend constitutionnel entre les entités et le gouvernement central, entre les entités elles-mêmes ou entre les institutions de Bosnie-Herzégovine. Elle peut être saisie par un membre de la présidence, le chef du gouvernement, le président ou le vice-président de l'une ou l'autre chambre parlementaire, par un quart des membres de l'une ou l'autre chambre de l'Assemblée parlementaire, ou par un quart de l'une ou l'autre chambre de l'une quelconque des deux entités.

De plus, la Cour constitutionnelle est compétente pour les questions dont elle est saisie par tout tribunal de Bosnie-Herzégovine concernant la compatibilité d'une loi avec la Constitution, avec la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés

fondamentales et ses protocoles, ou avec les lois de Bosnie-Herzégovine; il en est de même pour les règles générales de droit public international par rapport à un arrêt rendu par un tribunal.

La Constitution prévoit une garantie assez complète des droits de l'homme et des libertés fondamentales tels qu'ils sont définis dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, celle-ci ayant priorité sur le droit interne. Cette priorité vaut également pour les principes généraux de droit international, et la Cour constitutionnelle - comme je viens de le mentionner - est compétente pour en garantir l'application dans certains cas précis.

Permettez-moi, monsieur le président, de terminer par quelques remarques.

Ayant eu connaissance du projet de Constitution présenté par les Etats-Unis et d'un projet légèrement différent de l'Union européenne - tous deux réduits à l'essentiel pour la raison, certainement légitime, d'éviter au maximum d'éventuelles controverses susceptibles de remettre en cause l'accord de paix - j'ai essayé, notamment lors des négociations au sein de ma délégation, de la délégation américaine et de celle de l'Union européenne, d'agir dans l'esprit de notre Commission de Venise et d'essayer de rapprocher cette Constitution de la famille des constitutions européennes postcommunistes, et en particulier du principe de l'Etat de droit dont nous avons si souvent parlé dans cette enceinte. Je n'ai naturellement jamais agi ou prétendu agir au nom de notre commission, qui ne m'avait d'ailleurs pas mandaté, mais j'ai souvent évoqué ses travaux et essayé d'ouvrir dans l'esprit des idées qui se sont développées ici, au fil des années, depuis 1990.

Selon nos critères, cette Constitution est imparfaite. Elle contient cependant des éléments satisfaisants et en particulier la garantie des droits de l'homme, telle qu'elle est définie dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, le pouvoir de la Cour constitutionnelle de garantir la priorité de ces droits et des règles générales du droit international, et ses compétences concernant d'autres questions de fond.

Tout le travail réalisé à Dayton et signé à Paris reste de la *paix sur le papier+. Sa concrétisation sur le terrain dépendra de la bonne volonté de toutes les parties en présence, je n'ose pas faire de pronostic en ce domaine.

Je vous remercie, monsieur le président et chers collègues, pour votre patience.