

LES ACCORDS DE PAIX DE DAYTON: QUEL CONSTAT?

2

André S. Dizdarevic

Les récentes émeutes (février 2014) viennent de rappeler à la communauté internationale l'existence de la Bosnie-Herzégovine (B-H), pays qui fut ravagé par une guerre (1992-1995) qui a causé au moins 100.000 morts, avec 2.200.000 de personnes déplacées (sur une population totale de 4.300.000 personnes) et encore aujourd'hui 7.886 personnes disparues.

En effet, ce pays (« le plus compliqué du monde ») pataugeait depuis vingt ans dans un cercle vicieux établi par les Accords dit de Dayton, un peu oublié par l'Europe et le monde. Les Balkans semblent encore être considérés comme la banlieue de l'Europe. Ces mots de Georges Duhamel (1931) résonnent toujours par leur actualité : « O péninsule balkanique, tourment des idéologues, traquenard des diplomates, purgatoire de l'Occident, réservoir des catastrophes, notre Asie d'Europe ».

Contrairement à la guerre qui fut trop facilement perçue comme étant exclusivement (inter) ethnique, la révolte des habitants était d'ordre social exprimant le désespoir face à la corruption, les bas salaires, le clientélisme et l'aggravation des conditions de vie. De l'aveu de la ministre européenne des affaires étrangères, Mme Ashton (2014), ces émeutes exprimaient les ambitions et les inquiétudes des habitants: « ils veulent des possibilités d'emploi et une économie qui se développe, ils veulent un système de protection sociale qui fonctionne, ils veulent l'État de droit et ils veulent enfin un appareil judiciaire efficace ».

La révolte dénonçait, de même, l'incapacité des dirigeants des trois peuples (Bosniaques, Croates et Serbes) à gérer la crise économique, à dépasser le blocage institutionnel, appelant à l'instauration d'un nouveau système politique basé sur les principes de justice sociale⁶. En somme, l'inexistence de l'Etat était pointait du doigt.

Et en effet, ces émeutes ne faisaient que confirmer la constatation de Laurent Pech émise après la signature de *l'Accord sur le cadre général pour la paix en B-H*⁷ qui, de l'avis unanime, avait le mérite d'avoir arrêté la guerre, de mettre fin aux conflits sanglants en B-H ouvrant ainsi la voie au rétablissement et à la consolidation de la paix : « La Bosnie est, de ce fait, plus une construction symbolique de la communauté internationale, qu'une réalité étatique à laquelle ont consenti la majorité des peuples de Bosnie-Herzégovine », « une monstruosité juridique qui instaure un Etat invivable » (Pech, 2000, p. 424).

Presque vingt après, le verdict est sans appel: le modèle constitutionnel, politique et institutionnel instauré par les Accords de Dayton est à l'antipode de l'Etat de droit, inefficace et épuisé.

Ce constat s'impose et ce malgré l'implication et les efforts de la communauté internationale de gérer cette "monstruosité juridique", notamment par le biais du Haut représentant. Le Conseil de mise en œuvre de la paix a donné, lors de la conférence de Bonn en décembre 1997, de larges pouvoirs au Haut Représentant qui peut ainsi limoger de leur poste des hommes politiques, des parlementaires et fonctionnaires et imposer des lois et ainsi faire appliquer le « volet civil » des Accords de Dayton. Il est comparé à un véritable pro-consul. L'actuel Haut représentant pour la Bosnie-Herzégovine et représentant spécial pour l'Union Européenne - UE est l'autrichien Valentin Inzko.

.....
 6 Les slogans étant : « La révolution, seule solution », « Qui sème la misère, récolte la colère » et un participant déclarait que pour cette fois il s'agissait d'un nouveau paradigme, qu'il ne s'agissait pas de parler d'ethnies, de tribus, de races et nations mais de prolétaires, de chômeurs, de l'armée de réserve de travail. Le chômage touche officiellement 43% de la population.

7 Les Accords de Dayton, signés officiellement à Paris, le 14 décembre 1995, par la République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie et la République Fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) sous l'égide et en présence des Etats-Unis, la France, l'Allemagne, la Grande - Bretagne, la Russie et le négociateur spécial de l'Union Européenne

•Les accords de paix de Dayton: quel constat?•

La B-H est caractérisée par la coexistence de plusieurs systèmes constitutionnels et juridiques⁸ (Sarcevic, 1996), ce qui est, en fait, et dans une large mesure, l'expression de la situation politique et militaire résultant de l'agression dont a été victime ce pays⁹ (International Crisis Group, 1999, p. 5) et des conflits armés qui s'y sont déroulés.

La particularité des Accords de Dayton est l'annexe 4 qui promulgue la Constitution de la B-H. Une Constitution est donc octroyée par le biais d'un traité international, sans aucune consultation de la population (à moins de considérer les chefs nationalistes des trois communautés comme étant légitimes et représentatifs de celles-ci).

La lecture de cette Constitution en révèle immédiatement toute la complexité, l'ambiguïté, ainsi que les contradictions rencontrées dans les documents constitutionnels et juridiques proposés.

Ainsi les sujets collectifs de l'ordre donné sont déjà définis dans le préambule: Bosniaques, Croates et Serbes, déclarés « peuples constituants » ou « constitutifs »¹⁰ ; mais il est aussi question de citoyens qui

...sont inspirés par la Déclaration universelle des Droits de l'homme, les Conventions internationales sur les Droits civils et politiques et sur les Droits économiques, sociaux et culturels, et sur la Déclaration sur les Droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques, ainsi que par d'autres textes régissant les Droits de l'homme.

Inspirés donc par des instruments juridiques internationaux reposant sur l'individu, c'est-à-dire sur le citoyen abstrait et non sur des collectivités.

La Constitution de Dayton marque la fin d'un Etat : à savoir la République de Bosnie-Herzégovine dont la reconnaissance internationale date du mois d'avril 1992. Elle est en effet remplacée par un Etat dont l'appellation officielle est: « Bosnie-Herzégovine ». En tant qu'Etat en droit international, celle-ci conserve « son existence légale » dans ses frontières actuelles internationalement reconnues

8 Selon Sarcevic il y a 4 systèmes juridiques: celui de l'Etat central, celui des deux entités et celui du district de Brcko.

9 Le tribunal pénal international a statué qu'un « conflit armé ayant un caractère international se déroule en B-H » (International Crisis Group, 1999).

10 Outre les trois peuples « constitutifs », on mentionne aussi les « Autres », sans les définir de façon précise.

(Alinéa 1, Article I, Annexe 4, du Traité de Dayton)¹¹, mais ses structures internes sont modifiées. Cette transformation de ses structures intérieures prouve qu'il ne s'agit pas là uniquement d'une modification de son appellation officielle, mais bien de l'établissement d'un nouvel Etat. La « Bosnie-Herzégovine », en effet, est un Etat complexe, formé de deux entités: la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska.

La Fédération de Bosnie-Herzégovine été créée par l'Accord de Washington, en mars 1994, et la « Republika Srpska », longtemps contestée et réfutée - car basée sur la violence et la « purification ethnique » - se voit finalement reconnue par les Accords de Dayton, tant par les acteurs extérieurs qu'intérieurs. La Fédération (communément appelée fédération croato-musulmane ou croato-bosniaque) est décentralisée, composée de 10 cantons.

Par ailleurs, le district de Brcko est une collectivité territoriale autonome dotée de ses propres institutions, lois et règlements.

Au total, la Bosnie-Herzégovine compte 14 gouvernements et près de 180 ministres (pour moins de quatre millions d'habitants)!

Si l'on omet l'appellation officielle de « Bosnie-Herzégovine » laquelle, pour le moins, évoque plutôt une notion géographique qu'un Etat, les compétences limitées dudit Etat (Article III, Annexe 4), telles qu'elles sont définies dans la Constitution de Dayton, ainsi que le mode de fonctionnement de ses principales institutions (Assemblée, Présidence, Cour constitutionnelle...) mettent sérieusement en question le caractère étatique de cette nouvelle construction. Le véritable pouvoir, en effet, repose entre les mains des entités, qui disposent de leurs propres forces de police et armées, de leur propre parlement, gouvernement, constitution, juridiction, etc.¹². Alors que les compétences de la « Bosnie-Herzégovine » se voient réduites à la politique étrangère, douanière, monétaire, à la politique de l'immigration (plus certaines autres compétences d'ordre plus ou moins technique, telles que le contrôle du trafic aérien, etc.)¹³; ainsi, non seulement les entités ont - elles « le droit de nouer des liens privilégiés avec les pays voisins » (en d'autres termes avec la Serbie et avec la Croatie), mais grâce à un système

.....
11 Traité de Dayton publié in *Regard actualité*, n° 27, janvier 1996.

12 Voir articles III et V, alinéa 5. Alinéa 1, article III, Annexe 4 du Traité.

13 Alinéa 1, article III, Annexe 4 du Traité.

•Les accords de paix de Dayton: quel constat?•

électoral territorial-ethnique¹⁴, aux procédures prévues et au principe du consensus, elles peuvent bloquer toute décision proclamée «nuisible aux intérêts vitaux» de leur propre peuple¹⁵.

Si bien qu'au niveau des institutions centrales de l'Etat, les entités disposent en fait d'un véritable droit de veto. D'où il ressort que l'Etat défini dans les Accords de Dayton (la « Bosnie-Herzégovine ») ne répond pas, et loin de là, aux critères établis par le droit international (territoire, population et, surtout, gouvernement), alors que ses parties intégrantes (« entités »), se rapprochent en grande partie de ce statut, étant donné les diverses compétences constitutionnelles et juridiques, et le pouvoir réel, qui leur sont accordés.

Une autre contradiction fondamentale de la Constitution de Dayton découle du caractère mutuellement exclusif des deux postulats sur lesquels reposent les différents systèmes juridico-politiques.

L'alinéa 2, article I, de l'Annexe 4 définit la Bosnie-Herzégovine comme un Etat *démocratique*, « régi par la primauté du droit et ayant des élections libres et *démocratiques* » (soulignement ajouté). Il s'agit donc d'un Etat basé sur le citoyen abstrait, sur l'individu dont les Droits de l'homme et les libertés appropriées sont garantis. D'où une élaboration de l'article II, consacré aux libertés et aux droits de l'homme, qui stipule que la Convention européenne pour la protection de ces droits et des libertés fondamentales et ses protocoles seront directement appliqués en Bosnie-Herzégovine et auront priorité sur les autres lois.

Néanmoins, les entités de Bosnie-Herzégovine, nées de l'agression, de la « purification ethnique » et d'un « déplacement humain de la population »¹⁶, sont basées sur le principe ethnocratique. Le citoyen cède la place aux peuples « constitutifs » (serbe en Republika Srpska, croate et bochniaque dans la Fédération), conçus en tant qu'*ethnos* et non *demos*. D'ailleurs, les élections et la

.....
14 A titre d'exemple, la présidence est composée de trois membres: un Bochniaque, un Croate, « directement élus sur le territoire de la Fédération, et d'un Serbe, directement élu sur le territoire de la Republika Srpska ». Article V, Annexe 4.

15 Voir l'alinéa 3, article IV et l'alinéa 2, article V, Annexe 4.

16 Cette position de principe ne sous-entend pas l'assimilation et l'identification de la Fédération de Bosnie-Herzégovine à la Republika Srpska.

composition des principaux organes du pouvoir s'inspirent de la prédominance, et de l'exclusivisme, du principe ethnique¹⁷.

Non seulement l'établissement de l'ethnocratie au niveau des entités est la négation même du citoyen abstrait¹⁸, c'est-à-dire de l'individu, mais cela remet en question le caractère démocratique de l'Etat de Bosnie-Herzégovine. Par définition, les ethnocraties nient les libertés et droits fondamentaux des ressortissants des autres peuples, des « autres ». La construction ethnocratique est donc une institution antidémocratique où non seulement les libertés et droits de l'homme des ressortissants des autres peuples sont menacés, mais aussi ceux à l'intérieur d'une même ethnie (règlements de compte avec sa propre opposition politique, pressions, arrestations, etc.). Ainsi, non seulement le droit des peuples à l'autodétermination est-il interprété exclusivement dans le sens de l'ethnicité, mais il se voit aussi transformé, dans les entités – par l'intermédiaire des partis dirigeants, totalitaristes et hégémonistes, (SDS en Republika Srpska - HDZ et SDA dans la Fédération)¹⁹ – en un droit des chefs à disposer de leurs peuples.

Ces entités, édifiées sur une base ethnique et à orientation ethnocentriste, sont en totale contradiction avec le caractère démocratique – proclamé – de la Bosnie-Herzégovine. Toute l'expérience acquise pendant ses vingt années dans la réalisation du volet « civil » de l'Accord de Dayton, confirme que le droit du peuple/ethnie est « l'instrument principal permettant d'étouffer les droits de l'homme »²⁰ (Julliard, 1986, p. 106).

Les entités ou Etats reposant sur des critères ethniques s'opposent de manière inhérente au pluralisme politique et à une société civile. Ce sont là des créations ouvertes à une discrimination voilée, ou pour le moins, latente. L'antinomie entre,

17 Voir, par exemple, les articles IV, V et VI, Annexe 4.

18 Les déclarations des dirigeants de l'époque, et qui n'ont pas changé depuis, sont explicites quant au rejet du principe de la citoyenneté au profit de l'ethnie. C'est ainsi que le président du HDZ en Bosnie-Herzégovine déclare: « Qui recommande que les Croates et les Serbes, les membres d'autres peuples, et les minorités en Bosnie-Herzégovine cessent d'être des peuples pour devenir des citoyens, se prononce, objectivement, en faveur du démembrement de la Bosnie-Herzégovine ». Cité dans Feral Tribune du 22/04/1996. Dans le même esprit, l'ancien ministre de l'information de la Republika Srpska, Miroslav Toholj, affirmait: « Les Serbes sont finalement restés sans leur véritable nom, ils sont devenus des citoyens, ce qu'ils n'accepteront jamais ». Cité dans Vreme, 9 mars 1992.

19 Le SDS étant le Parti Démocratique Serbe (parti qui a cédé le pouvoir à un autre parti ethno – nationaliste), la HDZ la Communauté Démocratique Croate et le SDA le Parti de l'Action Démocratique (bochniaque).

20 Mentionnons également la réflexion d'André Burgière, qui paraît pertinente dans ce cas: « La défense des droits des peuples enterre les droits des citoyens ».

•Les accords de paix de Dayton: quel constat?•

d'une part, le principe de la formation des institutions de l'Etat sur une base ethnique et, de l'autre, celui de la démocratie et de la protection des droits de l'homme, représente la cause principale de la déformation du modèle d'Etat constitutionnel et juridique proposé par Dayton.

Au niveau des plus hautes instances de l'Etat, à savoir par exemple la Présidence de la B-H, les membres sont élus en fonction de leur appartenance ethnique (un Bochniaque, un Croate et un Serbe,) par les communautés respectives, dans les deux entités.

Il s'agit là d'une flagrante violation de la Convention européenne des droits de l'Homme: la discrimination ethnique est ainsi élevée au rang de principe constitutionnel !

Toute personne n'appartenant pas à l'un des trois peuples constitutifs (que la Constitution définit comme les « Autres », ce terme (explicite dans la Constitution) désigne soit les minorités nationales (il y en 17 officiellement recensées) soit les personnes qui ne souhaitent pas être affiliées à l'un des trois peuples constitutifs. Très largement, ce terme est perçu comme offensant et blessant, voire méprisant. Il est donc d'emblée interdite d'élections à des postes au niveau de l'Etat central et des deux entités. Qui plus est, cette discrimination est élargie aux Serbes vivant dans la Fédération croato-bosniaque et aux Croates et Bosniaques installés en Republika Srpska. Les facteurs d'ethnicité et de territorialité sont ici déterminants.

C'est en ce sens qu'après les élections de 2006 des représentants des minorités nationales (un Juif et un Rom en Fédération et un Bosniaque résident sur le territoire de la Republika Srpska) ont porté plainte auprès de la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour discrimination. La Cour a répondu par son arrêt du 22 décembre 2009 (Cour Européenne des Droits de l'Homme, affaire Sejdic & Finci c. Bosnie-Herzégovine, requêtes n° 27996/06 et 34836/06)²¹ en condamnant la B-H. Elle donne raison aux plaignants jugeant que la Constitution de ce pays est discriminatoire envers les citoyens issus des minorités nationales, c'est-à-dire ce qui ne sont ni Bochniaques, ni Serbes ni Croates.

Depuis, rien n'a été fait pour appliquer l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, aussi depuis septembre 2012, 822 plaintes ont été déposées

.....
21 Voir l'arrêt sur le site de la Cour Européenne des Droits de l'Homme <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96495>

devant la Cour. Ainsi le total des plaintes en attente est monté à 1662. Le non-respect de cet arrêt est l'une des raisons pour lesquelles l'Accord de Stabilisation et d'Association avec l'Union Européenne, bien que signé en 2008, n'est pas entré en vigueur.

L'incompatibilité entre ethnies et citoyenneté, ethnocratie et démocratie, que l'on retrouve dans la Constitution de Dayton, renvoie infailliblement au problème-clé de l'interprétation sur la finalité des Accords de paix de Dayton. Deux interprétations sont en effet possibles.

Tout d'abord, le but de ce document serait le rétablissement de la paix en Bosnie-Herzégovine et dans la région. Ce qui, fondamentalement, sous-entend la réintégration de la Bosnie-Herzégovine, la préservation de son unité, l'établissement d'un ordre démocratique et, en conséquence, la promotion, la protection et la consolidation des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Une autre interprétation, pourtant, est également possible, basée sur la *Realpolitik*: le but principal étant la stabilisation de la région²², cela suppose le maintien du *statu quo*, accepter donc le partage de la Bosnie-Herzégovine selon sa constitution ethnocratique, consolider les entités. Dans ce contexte, l'établissement d'une situation « stable » sous-entend la reconnaissance des résultats de la politique de la force, caractérisée par la purification ethnique, le génocide, le « déplacement humain de la population »; et ce selon les divisions territoriales et ethniques préalablement planifiées, acceptées et approuvées (et quelque peu modifiées) par la communauté internationale.

S'agit-il, donc, toujours et encore de préserver *un statut quo* ou d'établir une véritable paix ? L'ambiguïté et le caractère contradictoire des dispositions de la Constitution de Dayton laissent champ libre à une certaine incertitude quant à la réponse à apporter au dilemme ainsi posé. Comment, en effet, développer un Etat démocratique composé de deux entités ethnocratiques ?

Si la première interprétation est la bonne, ou si c'est du moins l'objectif souhaité par ce plan, alors le chapitre consacré à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés devrait trouver là sa pleine expression, à travers le renforcement de la démocratie et de la justice. La crédibilité du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie étant sérieusement entachée après la décision

.....
22 C'est là d'ailleurs le titre de l'Annexe 1-B.

•Les accords de paix de Dayton: quel constat?•

d'acquitter les généraux Gotovina et Makrac de Croatie et Perisic de Serbie ainsi que deux anciens chefs de la police secrète serbe, Stanisic et Simatovic. Dans un mail envoyé à 56 personnes, le juge danois Frederik Harhoff parle de son « profond dilemme professionnel et moral », de ses doutes que certains de ses collègues aient cédé à des pressions politiques (venant des Etats-Unis et d'Israël). Il est met en cause le président du Tribunal, le juge Théodore Meron qui a été réélu à ce poste en 2013.

Le caractère ethnocratique des entités, le principe ethnique présidant à la formation des institutions centrales de l'Etat, ainsi que la violation des libertés fondamentales, semblent indiquer que pour le moment c'est toujours le second objectif – la stabilisation de la région – qui prime.

Si tel est le cas, la démocratie et les droits de l'homme seront et sont les premières victimes, ceci au profit d'un système d'apartheid ethnique. A moyen ou à long terme, une telle « stabilisation » sèmera inévitablement les germes de futurs conflits.

Force est de constater que cette « construction symbolique de la communauté internationale » a échoué et a contribué à la consolidation du pouvoir des oligarchies ethno nationalistes. Les récentes émeutes et la révolte des citoyens viennent de le prouver.