

## **Serbie : quelle assise géographique ?**

### **A propos des projets de nouvelle constitution de la Serbie**

**Yves Tomic,  
Ingénieur d'études  
(BDIC, Université de Paris X-Nanterre)**

La Serbie n'a débuté sa transition démocratique qu'en octobre 2000. Elle se lance dans des réformes économiques avec plus de dix ans de retard par rapport aux anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale. Il lui faut également reconstruire un appareil étatique efficace et moderne reposant sur le respect du droit. De surcroît, elle est confrontée à un problème grave de définition de son cadre territorial. L'Etat fédéral yougoslave (RFY) n'est qu'une fiction politique ; la nouvelle union entre la Serbie et le Monténégro, conclue sous l'égide de l'Union européenne le 14 mars 2002, sera-t-elle réellement opérationnelle? Les frontières de la Serbie apparaissent floues et son assise géographique incertaine. Quelles sont aujourd'hui les limites du territoire de la Serbie? Où doit-on situer le Kosovo? Dans les frontières de la Serbie, comme l'entendent toujours les autorités de Belgrade, sans y croire toujours d'ailleurs, ou dans celles de la République fédérale de Yougoslavie uniquement comme le précise la résolution 1244 de l'ONU? Indépendamment de l'avenir de la RFY et du statut définitif du Kosovo, la Serbie doit réorganiser son territoire. Cette réorganisation territoriale ne sera pas sans lui poser des problèmes internes. Quels sont les risques encourus?

Dans ce contexte particulier, comment les acteurs politiques et les experts constitutionnalistes serbes envisagent-ils l'avenir de leur pays? Dans le cadre d'un Etat fédéral ou confédéral avec le Monténégro? Dans les limites d'un Etat serbe indépendant et souverain? Comment perçoivent-ils la future organisation territoriale de leur république? Etat décentralisé? Quelle place prévoient-ils pour le Kosovo dans leurs différentes projections?

## **Les projets de nouvelles constitutions "yougoslave" et serbe**

L'Opposition démocratique de Serbie (DOS) avait fait du changement de la Constitution serbe l'une de ses priorités après sa victoire contre le régime de Slobodan Milosevic. Plus d'un an après le revirement démocratique à Belgrade, force est de constater que le chantier constitutionnel n'a pas beaucoup progressé et qu'il ne figurait pas parmi les priorités du gouvernement de Zoran Djindjic jusqu'au printemps 2002. Subordonnant l'élaboration d'une nouvelle Constitution de la Serbie à la réforme de la RFY, le nouveau pouvoir serbe a perdu inutilement près de deux années prenant le risque d'envenimer ses relations avec les dirigeants de la province de Voïvodine<sup>1</sup>. La Constitution actuelle datant de 1990 est inadaptée à l'entreprise réformatrice lancée par le gouvernement de Zoran Djindjic<sup>2</sup>. De fait, les nouvelles autorités sont contraintes de prendre des mesures anticonstitutionnelles, ce que ne manque pas de reprocher au gouvernement le Parti démocrate de Serbie (DSS). Il est urgent pour la Serbie d'adopter un nouveau cadre constitutionnel à la hauteur des transformations démocratiques et des réformes économiques à entreprendre. Il faut par ailleurs souligner qu'aucun contrôle de la constitutionnalité et de la légalité des lois et décrets n'était exercé jusqu'en juin 2002 en raison de la vacance de la majorité des postes à la Cour constitutionnelle de Serbie<sup>3</sup>. La composition de cette dernière a été complétée, le 20 juin 2002, par la désignation à l'Assemblée de Serbie de son président, Slobodan Vucevic, et de six autres juges. En outre, des divergences existent sur la marche à suivre pour l'adoption du nouveau texte fondamental : est-ce à l'assemblée élue en décembre 2000 d'élaborer le nouveau texte ou faut-il élire une assemblée constituante? Souhaitant renforcer son influence, le DSS s'est prononcé pour l'élection d'une assemblée constituante le plus tôt possible, tandis que le reste de la DOS s'oppose à la tenue d'élections

---

<sup>1</sup>L'ordre prioritaire fixé est le suivant : 1. Réforme de la RFY ; 2. Nouvelle Constitution de la Serbie ; 3. Elections législatives en Serbie.

<sup>2</sup>Ce que reconnaît également le DSS, qui revendique l'adoption d'une nouvelle constitution le plus rapidement possible, à savoir des élections anticipées. Radio B92, 02.03.2002.

<sup>3</sup> Les membres de la DOS ne parvenaient pas à s'entendre sur la nomination des juges constitutionnels. A l'automne 2001, la Cour constitutionnelle ne comptait que 3 juges sur 9. Selon l'article 126 de la constitution serbe, la Cour constitutionnelle comprend 9 juges. Les juges sont proposés par le président de la république de Serbie (article 83, alinéa 2 de la constitution) à l'Assemblée. La Cour doit compter au minimum 5 juges pour pouvoir fonctionner.

législatives anticipées avant 2004, terme de la législature actuelle. Dans ces circonstances, la nouvelle Constitution devrait être élaborée et adoptée par l'actuelle assemblée de Serbie.

Un nouveau cadre constitutionnel est effectivement nécessaire pour confirmer la rupture avec le régime de Slobodan Milosevic. La Serbie doit régler des questions importantes concernant son organisation territoriale. Outre la question du Kosovo, elle est confrontée à la revendication du rétablissement de l'autonomie de la province de Voïvodine, ainsi qu'au souhait de certains partis politiques de la coalition gouvernementale de décentraliser au maximum la Serbie<sup>4</sup>. La question de la Voïvodine, région au potentiel économique significatif, est plus importante pour l'avenir de la Serbie que celle de ses relations avec le Monténégro. La Serbie doit résoudre ces questions le plus rapidement possible afin de s'engager dans la voie des réformes dans le cadre étatique le plus clair possible. Elle ne saurait reporter ces réformes institutionnelles/constitutionnelles au-delà de l'automne 2002. L'élaboration d'un nouveau texte fondamental ne sera pas simple en raison de la polarisation entre partisans d'une décentralisation modérée et tenants d'une régionalisation poussée.

### **L'avenir de la RF Yougoslavie**

Avant la conclusion de l'accord serbo-monténégrin du 14 mars 2002 sous l'égide de l'Union européenne, la DOS s'était prononcée clairement pour le maintien de l'Etat fédéral yougoslave. Le président yougoslave, Vojislav Kostunica, en avait fait le principal objectif de son mandat. En 2001, la DOS avait soumis deux projets de transformation de l'Etat fédéral : en janvier 2001, Vojislav Kostunica avait élaboré une plate-forme dans le but d'engager des négociations avec le gouvernement monténégrin ("Proposition pour la restructuration constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie"). Au cours de l'été 2001, la DOS avait finalisé un projet de réforme constitutionnelle avec son allié au gouvernement fédéral, le Parti socialiste populaire du Monténégro (SNP CG).

La plupart des experts constitutionnalistes serbes (Centre belgradois pour les droits de l'homme ; Centre d'études libérales et démocratiques), tout comme les acteurs politiques, s'étaient

---

<sup>4</sup>Outre les formations politiques de Voïvodine, il faut ajouter aux forces régionalistes la coalition Sumadija et l'Union sociale-démocrate.

prononcés en faveur du maintien de l'Etat commun avec le Monténégro, certes sous des formes diverses (fédération, confédération). Seul le professeur de droit constitutionnel, Pavle Nikolic, avait proposé un projet de constitution pour une Serbie indépendante, sans exclure toutefois un Etat commun avec le Monténégro. Dans la situation ambiguë et floue qui prévalait jusqu'en mars 2002, les autorités serbes craignaient l'enlisement du processus de réformes et les effets négatifs que cette situation pouvait générer sur leur coopération avec le monde extérieur (aide internationale, investissements étrangers, UE, Conseil de l'Europe, Partenariat pour la paix, etc.)<sup>5</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, les experts et la plupart des acteurs politiques avaient prévu une union minimale entre la Serbie et le Monténégro. Il est important de souligner qu'ils n'avaient pas réfléchi à la place que pourrait occuper le Kosovo dans ce cadre réformé. Dragoljub Micunovic, président du Conseil des citoyens à l'Assemblée fédérale yougoslave évoquait une large autonomie pour le Monténégro et le Kosovo dans le cadre d'une fédération lâche sans pour autant préciser la place et la représentation éventuelle du Kosovo dans les instances fédérales. Le Kosovo est encore perçu comme une région de la Serbie. Dans la plate-forme proposée par la DOS et la coalition «Ensemble pour la Yougoslavie» du Monténégro, les compétences des institutions fédérales étaient limitées à la garantie des droits des citoyens, la politique étrangère, la défense, au marché unique et aux transports<sup>6</sup>. Le "Groupe d'experts indépendants" associés au Centre belgradois pour les droits de l'homme (*Beogradski centar za ljudska prava*) avait soumis deux projets de transformation de la RFY en raison de divergences internes :

- une fédération minimale et fonctionnelle ; ce projet était développé par Slobodan Samardzic, conseiller du président yougoslave Vojislav Kostunica et chercheur à l'Institut d'études européennes (IES). Slobodan Samardzic considère que la Serbie et le Monténégro sont deux Etats serbes<sup>7</sup>. Dans la mesure où ils formaient deux Etats indépendants jusqu'en 1918, la forme de l'union fédérale apparaissait, selon lui, la plus appropriée. Au cours des années 1990, il pensait que la fédération était le meilleur mode d'union des "terres serbes" (République serbe de Krajina, République serbe de Bosnie-Herzégovine) à la République mère, la Serbie.

---

<sup>5</sup>Le gouvernement a besoin de 3 milliards de dollars par an sur cinq ans pour la reconstruction du pays et la relance de l'économie. Stojan Stamenkovic, "Serbia : Political Instability Threatens Economy", IWPR, *Balkan Crisis Reports*, n°292, 31.10.2001.

<sup>6</sup> Texte de la plate-forme publié dans le quotidien *Danas*, 22.08.2001.

<sup>7</sup>Slobodan Samardzic, "Legitimnost nove federacije", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, n°2, avril-juin 1994, pp. 283-300.

- une confédération ; ce projet a été élaboré par l'avocat belgradois Dragoljub Popovic, qui avait formulé en 1997 une proposition de réforme constitutionnelle pour la Serbie, dont plusieurs éléments étaient repris par le "Groupe d'experts" (voir ci-dessous).

Dans le premier cas, les compétences de la fédération concernaient les droits de l'homme, des minorités nationales, les droits sociaux, la politique étrangère, la défense, les douanes, la mise en place d'un marché unique, la protection de l'environnement. Dans le second, les compétences de la confédération serbo-monténégrine auraient été encore plus limitées : protection des droits de l'homme, défense, politique étrangère et marché unique. Dans le cadre de la fédération, l'appareil politico-administratif aurait été plus lourd : le gouvernement aurait compté au moins six ministères, tandis que dans celui d'une union étatique entre la Serbie et le Monténégro, le gouvernement aurait été réduit à quatre ministères. En 2000, le Centre d'études libérales et démocratiques (Bosko Mijatovic, Dragoljub Popovic, Slobodan Samardzic) avait proposé la reconstruction de la RFY sous le nom de "Communauté de la Serbie et du Monténégro. Leurs propositions reposaient également sur une "fédération minimale" entre les deux républiques en question.

Si les autorités serbes ont accepté l'accord serbo-monténégrin élaboré avec l'appui de l'Union européenne, c'est plus par pragmatisme que par conviction. En effet, les termes de l'accord sont éloignés des propositions initiales de Belgrade qui reposaient sur le fédéralisme. En outre, l'accord tient davantage compte des revendications et des intérêts de Podgorica que des exigences de Belgrade. Les autorités serbes souhaitaient le maintien d'un Etat fédéral, elles ont dû accepter un Etat confédéral bancal sans garantie réelle de l'établissement d'un marché unique. A ce titre, l'accord a été sévèrement critiqué par les ministres chargés des affaires économiques (Mirosljub Labus, Bozidar Djelic) et le gouverneur de la Banque de Yougoslavie, Mladjan Dinkic. L'accord a néanmoins été largement approuvé par la majorité des députés à l'Assemblée de Serbie le 9 avril 2002 : 146 voix pour, 79 contre. Des forces gouvernementales, seuls le Parti chrétien démocrate de Serbie (DHSS) et Nouvelle Serbie s'y sont fermement opposés. Ces deux partis se sont prononcés pour un Etat serbe indépendant. Pour mieux faire entendre sa voix, le DHSS a d'ailleurs constitué, le 10 avril 2002, son propre groupe parlementaire à l'Assemblée de Serbie et a lancé une campagne pour la tenue d'un référendum sur l'indépendance de la Serbie. Paradoxalement, la conclusion de l'accord du 14 mars dernier a provoqué un revirement de

l'opinion serbe, qui jusque là était majoritairement favorable au maintien de l'Etat fédéral. Alors que jusqu'à ces derniers mois, les deux tiers des citoyens demeuraient favorables à un Etat commun, un sondage réalisé fin mars-début avril 2002 indique que 65% d'entre eux considèrent que la Serbie doit devenir un Etat indépendant. Seulement 27% des personnes interrogées souhaitent une union quelconque avec le Monténégro. Près de 50% (46,6%) des citoyens serbes désapprouvent l'accord conclu le 14 mars 2002<sup>8</sup>. On a donc assisté ces dernières semaines à un revirement de l'opinion publique serbe que certains partis politiques tenteront certainement d'exploiter (DHSS entre autres). Le Parti démocrate chrétien de Serbie annonçait, le 3 mai 2002, avoir collecté plus de 80 000 signatures sur les 100 000 nécessaires pour soumettre une proposition de référendum auprès des parlementaires de Serbie<sup>9</sup>. De surcroît, les partis autonomistes de Novi Sad ont affiché leur mécontentement à l'encontre de l'accord du 14 mars 2002, dans la mesure où la Voïvodine n'a pas été associée au processus de négociation.

### **La décentralisation de la Serbie**

Au cours des années 1990, de nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre de la Constitution de la République de Serbie, considérée, à juste titre, comme trop centralisatrice. Plusieurs projets d'organisation territoriale ont été élaborés par des juristes, soit à titre individuel, soit dans le cadre d'ONG. Des projets de fédéralisation (propositions d'Ognjen Pribicevic, 1993 ; de Dragoljub Popovic, 1997) ou de régionalisation de la Serbie (projet de Miodrag Jovic, 1995), tous avaient en commun la volonté de desserrer l'étau du centre sur le reste du pays. Ils n'avaient guère intéressé les dirigeants politiques de l'époque favorable au *statu quo*. Depuis les conditions politiques ont changé, mais la tâche n'en est pas pour autant simplifiée. Force est de constater que l'incertitude quant au statut du Kosovo et au devenir du Monténégro a rendu compliqué le travail sur le nouveau texte fondamental de la Serbie, ainsi que sur la nouvelle organisation territoriale de cette république. Des pistes ont été lancées, des projets élaborés, mais aucun débat sérieux n'a encore été engagé à l'Assemblée de Serbie. Ce débat interviendra au cours du second semestre 2002, puisque consécutivement à l'adoption de la charte constitutionnelle établissant l'union de la

---

<sup>8</sup>Radio B92, 02.04.2002. Sondage réalisé par l'agence Marten Board International pour le quotidien *Blic*.

<sup>9</sup> Conférence de presse du DHSS, 03.05.2002

Serbie et du Monténégro, chacune des deux républiques devra modifier sa propre constitution. Le nouveau texte fondamental de la Serbie devrait être adopté d'ici la fin décembre 2002. Mais rien n'est encore sûr, du retard ayant été pris dans l'élaboration de la Charte constitutionnelle de la Serbie et du Monténégro, certains acteurs politiques n'envisagent pas l'adoption d'une nouvelle Constitution serbe avant 2003, perspective peu souhaitable étant donné la grande confusion juridique et constitutionnelle régnant dans cette république<sup>10</sup>.

Pour tourner définitivement la page de l'ère Milosevic, la Serbie doit changer de constitution. Le texte en vigueur est inadapté aux nouvelles conditions démocratiques. Préoccupée par la réforme de la Fédération yougoslave, la DOS n'a pas encore lancé le chantier de la réforme constitutionnelle serbe. Zoran Djindjic a annoncé, le 15 février 2002, que les débats seraient lancés au cours de l'été 2002. Néanmoins, des experts ont posé les fondements de la nouvelle construction constitutionnelle. Le projet de constitution le plus sérieux a été élaboré par le "Groupe d'experts indépendants" réunis dès juin 2000, auprès du Centre belgradois pour les Droits de l'Homme (*Beogradski centar za ljudska prava*)<sup>11</sup>. Il envisage la Serbie comme une unité fédérée et non comme une entité indépendante et souveraine<sup>12</sup>. Se prononçant pour la souveraineté des citoyens dans le cadre d'une "communauté multiculturelle et multiethnique", il rompt avec la logique de l'Etat ethno-national, ce qui n'est pas sans provoquer les critiques de juristes proches de l'ancien régime ou du Parti démocrate de Serbie (DSS). Ces experts prévoient une décentralisation de la Serbie en opposition avec l'esprit de la Constitution de 1990. Dans le but de garantir la décentralisation et l'autonomie des communautés locales, ils proposent une Assemblée bicamérale comprenant un Conseil des citoyens comptant 150 députés et un Sénat représentant les communautés territoriales locales (10 sénateurs par province autonome, 4 par région, 2 par département)<sup>13</sup>. La création d'un Sénat censé garantir la structure décentralisée de l'Etat constitue une nouveauté par rapport à l'histoire constitutionnelle du pays. La nouvelle organisation territoriale n'est pas complètement en rupture avec la précédente dans la mesure où elle n'introduit

---

<sup>10</sup> "Neustavna zemla", *NIN*, 27.06.2002

<sup>11</sup>Ce groupe est composé de : Lidija Basta Flajner (travaillant à l'Institut du fédéralisme à Fribourg), Marijana Pajvancic (professeur de droit constitutionnel à l'Université de Novi Sad), Zorica Radovic (épouse de Vojislav Kostunica), Slobodan samardzic (devenu depuis conseiller du président yougoslave), Vladimir Djeric, ...

<sup>12</sup>Ce projet est soutenu par l'Alliance civique de Serbie et le Parti démocratique de Serbie.

<sup>13</sup>Il est intéressant de noter que Boris I. Vukobrat dans son projet de recomposition de l'espace yougoslave édité en 1993, *Proposals for a new Commonwealth of the republics of ex-Yugoslavia*, avait retenu le principe d'assemblées bicamérales (parlement et sénat) pour chacune des républiques concernées.

pas vraiment de nouveaux échelons. Néanmoins, elle en multiplie certains et, surtout, leur accorde des prérogatives qu'elles n'ont pas dans le cadre constitutionnel actuel. La République de Serbie serait ainsi organisée en communes, départements, régions et provinces autonomes. La commune (*opština*) est la plus petite communauté territoriale, les départements (*okruzi*) sont composés d'au moins trois communes, les régions (*oblasti*) comptent au moins sept communes. Dans ce nouveau cadre constitutionnel, la Serbie compterait six provinces autonomes (*autonomne pokrajine*) : Belgrade, la Voïvodine, le Kosovo et la Metohija, la Serbie du sud-est, la Serbie du sud-ouest et la Sumadija-bassin du Danube. Les constitutionnalistes en question pensent que le statut final du Kosovo doit être réglé en accord avec la résolution 1244 de l'ONU et n'excluent pas le retour du système juridique serbe dans cette région. Dans leur esprit, le Kosovo demeure une région de la République de Serbie. Ils n'envisagent pas de solutions spécifiques, encore moins son indépendance. Dans ce projet, il n'est pas prévu de statut particulier pour la région du Sandzak de Novi Pazar qui serait englobée dans la province de la Serbie du sud-ouest.

Les commentaires et les critiques de ce projet ont surtout porté sur l'organisation territoriale du pays et en particulier sur le mode de décentralisation du pays à travers l'instauration de plusieurs provinces autonomes. Pour certains experts et acteurs politiques nationalistes, cette structure se rapproche du fédéralisme et apparaît inconcevable. Toutefois, le Groupe d'experts avance deux propositions de régionalisation de la Serbie : celle évoquée ci-dessus et une seconde où la province de Voïvodine aurait un statut asymétrique par rapport au reste de la Serbie qui pourrait être dotée d'une organisation territoriale différente<sup>14</sup>. La seconde proposition ne figure pas dans le projet de constitution en question.

Parmi les formations gouvernementales, seul le Parti démocrate de Serbie (DSS) s'est lancé dans une réflexion avancée sur le nouveau cadre constitutionnel de la Serbie. Il a annoncé quels devraient en être les principes de base, le 21 janvier 2002. Selon les propositions du DSS, le territoire de la Serbie serait divisé en cinq régions ayant pour centres administratifs Belgrade, Kragujevac, Nis, Novi Sad et Uzice. Le Kosovo constituerait la sixième région une fois son statut définitif résolu. Le DSS part du principe que cette région reviendra à la RFY et, par conséquent, à la Serbie. Les régions dotées d'un parlement et d'un gouvernement s'occuperaient de

---

<sup>14</sup>Selon Dragoljub Popovic, Radio Slobodna Evropa, 29.08.2001.

l'aménagement du territoire, de l'agriculture, du tourisme, de l'industrie, de l'artisanat, de l'éducation, de la culture, de la protection sociale, de la protection de l'environnement et des transports. Elles pourraient se voir attribuer d'autres compétences définies par le pouvoir central, qui leur seraient confiées. Elles seraient représentées à l'Assemblée nationale au Conseil des régions. En effet, l'Assemblée serait composée de deux conseils : le Conseil des citoyens comprenant 150 députés et le Conseil des régions comptant 100 députés, tous élus à la proportionnelle et au suffrage direct.

A côté de ces propositions, il faut relever celle du juriste Pavle Nikolic, qui a rédigé une constitution du Royaume de Serbie. Membre du Conseil de la couronne, il s'est prononcé pour une monarchie parlementaire. Le roi serait ainsi le chef de l'Etat, le symbole de l'unité du peuple serbe et le garant des pouvoirs exécutif et législatif. Pavle Nikolic s'oppose aux projets de régionalisation avancés par les autres experts constitutionnalistes : il estime que les régions proposées sont trop grandes et que leur existence contribuerait à fédéraliser la Serbie. C'est la raison pour laquelle il prévoit la formation de douze régions de taille plus petite : la Voïvodine serait divisée en trois régions (Banat, Srem, Backa), la Serbie centrale en sept régions (Belgrade, région de la Drina et de la Save, Zlatibor, Sumadija, Rascie, région du Danube et du Timok et Morava du sud), le Kosovo serait divisé en deux régions (Kosovo même et Metohija)<sup>15</sup>. Cette structure permettrait, selon Pavle Nikolic, d'empêcher le développement des forces centrifuges ainsi que l'éclatement de la Serbie.

### **Les autonomies régionales**

Les projets de Constitution, s'ils prévoient une décentralisation du pays, cadreront-ils pour autant avec les revendications des mouvements ou partis régionalistes? S'il est important que le nouveau texte fondamental établisse un ordre politique démocratique, il faut également qu'il assure un équilibre durable entre la nécessaire cohésion du pays et les demandes d'autonomies

---

<sup>15</sup> Voir entretien accordé par Pavle Nikolic au quotidien *Blic*, 15.11.2001

<sup>16</sup> Voir les déclarations de Mile Isakov, chef des réformistes de Voïvodine, ayant indiqué que ce projet était "la proposition la plus honnête arrivant de Belgrade".

régionales. De tous les mouvements régionalistes de Serbie, celui de la province de Voïvodine est le plus structuré et le plus puissant sur le plan électoral.

### *L'autonomie de la Voïvodine*

La décentralisation ou la régionalisation de la Serbie proposée par le Groupe d'experts indépendants ne convient pas aux partis et mouvements autonomistes de Voïvodine (Ligue des sociaux-démocrates de Voïvodine, Parti démocrate réformiste de Voïvodine, l'Alliance des Hongrois de Voïvodine, etc.), quand bien même certains acteurs autonomistes ont salué le caractère positif de ce projet<sup>16</sup>. En effet, ils craignent que leur province ne soit mise sur le même plan que les nouvelles provinces autonomes proposées dans le cadre de la réforme constitutionnelle et ne dispose pas de suffisamment de prérogatives. Les forces autonomistes revendiquent la mise en place de pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire à Novi Sad. Dans le cadre des deux projets évoqués ci-dessus, ces pouvoirs seraient nettement limités. Aussi, certains ont-ils déjà réclamé que le statut de la province autonome de Voïvodine diffère de celui des autres provinces<sup>17</sup>.

Les forces autonomistes de Voïvodine, partis politiques et mouvements divers, ont clairement formulé leurs revendications dans la seconde moitié des années 1990<sup>18</sup>. Marginales au cours des années 1990, elles ont gagné en influence depuis 1999. Elles détiennent aujourd'hui le plus grand nombre de sièges au parlement provincial : l'ensemble des formations politiques de Voïvodine ont obtenu 59 sièges sur 120<sup>19</sup>. Considérant que la DOS ne respectait pas ses engagements électoraux quant à la promesse du rétablissement de l'autonomie de la Voïvodine, les partis autonomistes (Ligue des sociaux démocrates, Réformistes, Alliance des Hongrois de Voïvodine) sont passés à l'offensive au cours de l'été 2001. Ils ont exigé de la DOS et du gouvernement que cette question soit mise à l'ordre du jour le plus rapidement possible. Afin de faire pression sur le gouvernement de Belgrade, ils ont adopté, le 20 août 2001, une «plate-forme

---

<sup>17</sup> *Bulevar*, n°63, 14.12.2001.

<sup>18</sup> Voir, par exemple, la "Proposition de changement de la position constitutionnelle de la Province autonome de Voïvodine" du 29 janvier 1997, adoptée par la quasi-totalité des partis et des ONG de la province.

<sup>19</sup> Selon un sondage réalisé en novembre 2001 par l'agence NS Media, l'ensemble des partis de Voïvodine favorable au rétablissement de l'autonomie de la province recueilleraient 41,2% des intentions de vote contre 13,9% pour le Parti démocrate de Serbie (DSS, farouchement opposé à l'autonomie) et 7,7% pour la DOS.

sur l'autonomie de la Voïvodine dans la nouvelle Serbie démocratique et la Yougoslavie». En mars 2001, le parlement de la province avait déjà adopté une plate-forme sur l'autonomie et l'avait remise au gouvernement de Zoran Djindjic. De surcroît, le parlement de la province a formé une commission sous la responsabilité du juriste Aleksandar Fira (l'un des auteurs des constitutions yougoslave, serbe et de Voïvodine promulgués en 1974), dont l'objectif est de préparer l'acte constitutionnel de la Voïvodine. Soulignant l'historicité de la Province, l'intangibilité de ses fonctions législatives et exécutives, les forces autonomistes proposent que les citoyens de Voïvodine décident eux-mêmes du nouveau statut constitutionnel de la province par la voie démocratique. Elles réclament l'ouverture rapide de la procédure pour la révision de la Constitution de la Serbie, ainsi que pour l'élaboration de l'acte constitutionnel de la Voïvodine. Malgré un accord interne à la DOS conclu fin août 2001, prévoyant la formation d'une commission de travail chargée de formuler des propositions dans un délai de deux semaines, rien n'avait été fait dans ce sens jusqu'au mois d'octobre 2001. Le manque de volonté du gouvernement serbe, occupé il est vrai par les questions économiques et sociales, de résoudre la question du statut de cette province a provoqué l'irritation du chef de la Ligue des sociaux-démocrates de Voïvodine (LSV, principale force autonomiste), Nenad Canak, également président du parlement provincial, ainsi qu'une crise sérieuse au sein de la DOS<sup>20</sup>. Nenad Canak a exigé la participation des représentants de la Voïvodine aux négociations sur la redéfinition des relations entre la Serbie et le Monténégro. De même, le président de l'Alliance des Hongrois de Voïvodine (SVM), Jozef Kasa, a menacé de se retirer du gouvernement serbe, dont il est l'un des vice-premiers ministres, si les autorités de Belgrade temporisaient encore et ne réalisaient pas le plus rapidement possible la décentralisation du pays<sup>21</sup>. Le différend entre Novi Sad et Belgrade concerne également la propriété des entreprises publiques provinciales passées sous le contrôle de Belgrade au cours des années 1990 : c'est le cas notamment de l'Industrie pétrolière de Serbie (NIS), entreprise la plus riche de Serbie. D'une manière générale, les autonomistes réclament le retour sous la tutelle des autorités

---

<sup>20</sup>N'ayant pas été consulté sur le nomination du directeur du bureau de Novi Sad de la télévision officielle serbe RTS, Nenad Canak a vigoureusement réagi en se livrant, le 9 octobre 2001, à des dégradations sur le fronton du bâtiment de la RTS à Novi Sad et en injuriant les dirigeants de Belgrade. Son action impulsive a provoqué un vote de confiance, le 26 octobre 2001, au parlement provincial à l'initiative du Parti démocrate de Zoran Djindjic. Nenad canak n'a pas été destitué à la suite du vote puisque l'initiative du Parti démocrate n'a obtenu le soutien que de 54 députés sur les 113 présents (le parlement provincial compte 120 députés). Les partis hongrois se sont abstenus. Après les événements du 5 octobre 2000, le Parlement de la province de Voïvodine avait repris le contrôle de la RTS à Novi Sad

<sup>21</sup>*Danas*, 17.10.2001, p. 3.

provinciales de l'ensemble des institutions et des entreprises passées sous le contrôle des autorités de la République de Serbie après 1988<sup>22</sup>. Afin d'accroître la pression sur Belgrade, les trois principaux partis autonomistes ont annoncé, le 12 novembre 2001, la formation d'une équipe d'experts chargés de rédiger un projet de constitution et de définir les modalités d'un référendum. De surcroît, ils ont constitué, le 4 janvier 2002, une nouvelle coalition sous le nom d'Alliance voïvodinienne (Vojvodjanski Savez) pour mieux défendre leur cause<sup>23</sup>.

Afin de calmer l'agitation autonomiste, le gouvernement de Zoran Djindjic a engagé en novembre 2001 des négociations avec le gouvernement provincial, dirigé par Djordje Djukic (vice-président du Parti démocrate). Il a accepté le transfert de certaines compétences aux autorités provinciales de Voïvodine. Ces compétences dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la santé publique, de la protection sociale, de la protection de l'environnement, ainsi que dans le champ de diverses activités économiques, ont été précisées et définies dans une loi promulguée le 7 février 2002<sup>24</sup>. Il s'agit de compétences qui étaient prévues dans la constitution de 1990, mais qui avaient été retirées aux autorités provinciales. La réponse du gouvernement de Zoran Djindjic est conjoncturelle et répond au mécontentement largement exprimé par les acteurs politiques de Novi Sad. Elle ne repose pas sur une réflexion approfondie quant à la réorganisation territoriale du pays. Ces mesures de circonstance ne peuvent être que transitoires, la solution à la question de l'autonomie de la Voïvodine devant être construite dans un nouveau cadre constitutionnel.

### *L'autonomie de la Sumadija*

Nettement moins influent que les autonomistes de Voïvodine, la Coalition Sumadija-Ligue pour la Sumadija revendique également la décentralisation et la régionalisation de la Serbie. Elle exige pour la Sumadija, correspondant grossièrement au territoire de la Serbie centrale (entre la Voïvodine et le Kosovo), une large autonomie. Ce mouvement, fondé en 1997 et proche idéologiquement de la Ligue social-démocrate de Voïvodine, ne jouit pas d'une assise électorale

---

<sup>22</sup>C'est en octobre 1988 que les dirigeants de la Voïvodine opposés à la centralisation de la Serbie prônée par les dirigeants de Belgrade avaient été écartés à la suite de manifestations de masse à Novi Sad.

<sup>23</sup>L'Alliance voïvodinienne regroupe la Ligue social-démocrate de Voïvodine (LSV), les Réformistes, l'Alliance des Hongrois de Voïvodine (SVM) et deux autres mouvements autonomistes.

<sup>24</sup>Loi n°6/2002, "Loi sur l'établissement de compétences données de la province autonome

forte. Membre de la DOS, il compte un seul député en la personne de son président, Branimir Kovacevic. Il revendique, entre autres, le rétablissement de la capitale serbe à Kragujevac. Cette ville avait été la capitale de la principauté autonome de Serbie au cours des années 1820-1830.

### *La question du Kosovo*

Si les propositions de solutions (autonomie culturelle, autonomie régionale sur le modèle du Trentin-Tyrol du sud, retour au système d'autonomie de 1974, fédéralisation de la Serbie, régionalisation de la Serbie, cantonisation du Kosovo, partage du Kosovo) à la crise du Kosovo avaient été nombreuses de la part des Serbes au cours des années 1990, force est de constater que la nouvelle situation n'a pas encore suscité de nombreuses réponses ou adaptations à la nouvelle donne<sup>25</sup>. Le Kosovo ne constitue d'ailleurs pas une des préoccupations majeures des citoyens de Serbie, habitués à vivre sans cette région depuis déjà plusieurs années. Pour le moment, les dirigeants serbes s'accrochent à la résolution 1244 qui offrent certaines garanties quant au maintien de cette région dans le cadre de la RF Yougoslavie ou de l'union serbo-monténégrine. Les experts constitutionnalistes n'ont pas réellement réfléchi aux possibilités de réintégrer le Kosovo dans le système juridique de la Serbie, ni au statut spécifique que cette région pourrait avoir afin de demeurer sous la souveraineté de cette république.

Il ne semble pas que les autorités serbes aient défini une stratégie précise quant au Kosovo. Au niveau du gouvernement serbe, carte blanche a été donnée à Nebojsa Covic, vice-premier ministre ayant eu en charge la solution de la crise dans le sud de la Serbie. Le plan pour le Kosovo de Nebojsa Covic, vice-premier ministre du gouvernement serbe, s'inscrit dans la perception d'un Kosovo divisé où les Serbes et les Albanais coexisteraient les uns à côté des autres. Il prévoit la division du Kosovo en deux entités, l'une serbe, l'autre albanaise sur le modèle de la Bosnie-Herzégovine. Il repose également sur le retour des forces de sécurité serbes à Kosovska Mitrovica et dans les deux communes à majorité serbe du nord de la province. Les enclaves serbes à l'intérieur du Kosovo seraient placées également sous la protection des forces de sécurité serbes et yougoslaves. Il s'agirait donc d'obtenir une forme d'autonomie territoriale

---

<sup>25</sup>Sur les différentes propositions, voir Slobodan Antonic, "Kosovo i demokratska Srbija", *Nova srpska politicka misao*, n°3-4, 1999, p. 131-169.

pour les Serbes du Kosovo qui continueraient d'être liés à la République de Serbie. Cela impliquerait l'existence de deux systèmes juridiques à l'intérieur du Kosovo. Les propositions concernant le Kosovo s'inscrivent pour la plupart dans une logique de partage et de division. Dans le projet de Nebojsa Covic, l'intégrité du Kosovo serait toutefois préservée. Les activités du gouvernement serbe sont concentrées sur le retour des réfugiés serbes et sur la question des personnes disparues, ainsi que l'établissement d'une coopération avec la MINUK. Récemment, l'Opposition démocratique de Serbie (DOS) s'est prononcée pour la décentralisation du Kosovo et la création de communes à majorité serbe (Kosovska Mitrovica en premier lieu)<sup>26</sup>. Les représentants serbes au Parlement du Kosovo se sont également inscrits dans cette direction en annonçant un plan de décentralisation du Kosovo et de réorganisation des communes les plus grandes comme Pristina, Kosovska Mitrovica, Gnjilan et Pec. Ces communes seraient composées de plusieurs municipalités, dont certaines seraient contrôlées par la population serbe (Gracanica pourrait ainsi devenir une municipalité serbe de la commune de Pristina)<sup>27</sup>.

On retrouve la même logique de partage et de division dans le projet de cantonisation formulé en 1998 par l'historien belgradois, Dusan T. Batakovic, pour le compte de l'Eglise orthodoxe serbe locale et le Mouvement serbe de résistance dirigé par Momcilo Trajkovic. Cette option est toujours défendue par son auteur et l'Eglise orthodoxe serbe estimant qu'une cantonisation de fait s'est réalisée au Kosovo après juin 1999. Des cinq cantons prévus initialement, quatre ont été préservés : 1) au nord de l'Ibar et de Kosovska Mitrovica, 2) la région s'étendant entre Gracanica et Lipljan, 3) le territoire entre Kosovska Kamenica et Gnjilan, 4) une partie de la commune de Strpce comprenant les monts de Brezovica<sup>28</sup>. Toutefois, d'autres propositions avancées par des intellectuels s'inscrivent dans une logique de partage territorial entre les Serbes et les Albanais. Idée lancée dans les coulisses du pouvoir par Dobrica Cosic au début des années 1990, elle fut ouvertement formulée en 1996 par le président de l'Académie serbe des sciences et des arts, Aleksandar Despic. Elle s'appuie sur la réalité du fossé séparant les deux communautés serbe et albanaise, sur le facteur démographique plus favorable aux Albanais et le refus de voir la Serbie se transformer en un Etat binational. Elle avait été fermement critiquée en 1996. Cette option est

---

<sup>26</sup> Danas, 17.04.2002, p. 4.

<sup>27</sup> Selon Oliver Ivanovic, Radio B92, 30.06.2002

<sup>28</sup> Dusan T. Batakovic, "Srbi na Kosovu i Metohiji : "pobeda", protektorat, nacionalna katastrofa", *Nova srpska politicka misao*, n°3-4, 1999, p. 7-33.

défendue par le politologue d'obédience libérale, Slobodan Antonic, pour qui la séparation des deux communautés est la meilleure des solutions. Il s'oppose notamment au maintien du Kosovo transformé en une unité fédérée ou confédérée dans le cadre étatique yougoslave ou serbe<sup>29</sup>. Selon lui, la présence du Kosovo en Serbie ou en Yougoslavie entravera le processus de consolidation de la démocratie en Serbie. Toutefois, il ne précise pas quels territoires du Kosovo devraient être rattachés à la Serbie.

#### *L'autonomie du Sandzak*

La région du Sandzak (appelé également Rascie par les Serbes) s'étend sur les territoires de la Serbie et du Monténégro. Elle comprend dix communes : six situées en Serbie (Priboj, Nova Varos, Prijepolje, Sjenica, Tutin et Novi Pazar) et quatre au Monténégro (Pljevlja, Bijelo Polje, Berane et Rozaje)<sup>30</sup>. Selon le recensement de 1991, on y dénombrait 420 862 habitants dont 257 650 en Serbie et 163 212 au Monténégro. Les Slaves musulmans sont majoritaires sur l'ensemble de la zone (51,15%) : en Serbie (59,57%), au Monténégro (37,86%). Les Serbes représentaient 26,80% de la population du Sandzak historique : soit 36,90% en Serbie, 10,85% au Monténégro. Les Musulmans du Sandzak, rebaptisés Bochniaques (*Bosnjaci*), ont dès 1991 revendiqué l'autonomie de cette région notamment au travers de la politique du Parti de l'action démocratique (SDA) de Sulejman Ugjanin. En 1993, le Conseil nation musulman du Sandzak (MNVS) adoptait un mémorandum en faveur d'un statut spécial pour le Sandjak à l'intérieur de la RFY. En juillet 1999, dans le contexte de désintégration de la Yougoslavie résiduelle, le Conseil national bochniaque du Sandzak (BNVS, mené par le SDA) réitérait sa revendication d'autonomie du Sandzak, mais cette fois-ci, dans un contexte de divisions politiques des citoyens bochniaques du Sandzak. Dans son mémorandum, le BNVS proposait que le Sandzak s'étendant sur six communes en Serbie et cinq au Monténégro (+ Plav) devienne une unité fédérée au sein de la RFY. Toutefois ce document ne semble pas avoir bénéficié d'un réel soutien de la part de la population bochniaque de la partie serbe du Sandzak. De surcroît, au Monténégro les slaves

---

<sup>29</sup>Slobodan Antonic, "Kosovo i demokratska Srbija", *Nova srpska politicka misao*, n°3-4, 1999, p. 131-169.

<sup>30</sup>Vujadin Rudic, Milomir Stepic, "Ethnic change in the Raska Region", in *The Serbian Question in the Balkans*, Belgrade, Faculty of Geografy, University of Belgrade, 1995, p. 227-239.

musulmans soutiennent l'option de l'indépendance du Monténégro et n'envisagent pas l'autonomie du Sandzak au sein de la RFY. A côté de cette option maximaliste, la Coalition Sandzak<sup>31</sup> dirigée par Rasim Ljajic et membre de la DOS, consciente que la question du Sandzak n'est pas à l'ordre du jour de la communauté internationale, se prononce pour une régionalisation de la Serbie dans laquelle le Sandzak deviendrait l'une des régions du pays. Néanmoins, à l'heure actuelle, aucun projet sérieux de régionalisation n'envisage un statut particulier pour le Sandzak. Dans le projet du Groupe d'experts indépendants, le Sandzak n'est pas envisagé comme l'une des provinces autonomes. Il est fondu dans la province de la Serbie du sud-est. Il pourrait prendre éventuellement la forme d'une région au sein de cette province et de la Serbie. Le Parti démocratique du Sandjak de Rasim Ljaljic s'oppose à la séparation de la Serbie et du Monténégro, dans la mesure où une rupture entre ces deux républiques diviserait encore plus la région historique du Sandzak.

---

<sup>31</sup>La Coalition Sandzak est issue d'une scission au sein du SDA en 1996.

## Recommandations :

1 - Présenté comme un succès de la diplomatie européenne, l'accord entre la Serbie et le Monténégro du 14 mars 2002, ne sera probablement qu'une étape supplémentaire avant la séparation définitive entre les deux dernières républiques yougoslaves. L'UE souhaitait initialement une "fédération yougoslave réformée", et ce à l'encontre des positions des autorités monténégrines. Force est de constater qu'elle a été contrainte de reconnaître l'état de fait entre la Serbie et le Monténégro et d'accepter le schéma d'un Etat davantage confédéral que fédéral. La signature de cet accord a permis à l'UE de gagner du temps par rapport à la résolution de la question du statut final du Kosovo. Toutefois, il ne saurait constituer une solution définitive. Est-il du ressort de l'UE de s'opposer à la volonté des citoyens monténégrins et serbes, si la majorité d'entre eux, dans trois ans, se prononcent pour l'indépendance de leur république respective? Les revendications d'indépendance des citoyens monténégrins et serbes ne sauraient être mises sur le même plan que les exigences avancées par les mouvements séparatistes dans la région (Albanais de Macédoine, Croates de Bosnie-Herzégovine par exemple). La Serbie et le Monténégro ont une tradition étatique : ils étaient les deux seuls Etats indépendants avant la création de la Yougoslavie en 1918. Nous ne pensons pas que la stabilité des Balkans passe par le maintien de l'union serbo-monténégrine à laquelle le Kosovo serait arrimé. **C'est pourquoi nous recommandons l'élaboration d'une nouvelle approche tenant davantage compte des réalités et des aspirations des populations locales.** La stigmatisation facile des autorités monténégrines comme corrompues et autoritaires ne saurait constituer l'essence d'une politique extérieure sérieuse et conséquente. La politique de l'UE semble être guidée par des considérations à court terme et ne repose pas sur une vision à plus longue échéance.

2- La Serbie doit opérer une décentralisation tout en maintenant sa cohésion. Il ne faut pas oublier que la fragmentation territoriale trop poussée de la Serbie (république divisée en trois territoires distincts : Serbie étroite, Voïvodine et Kosovo) dans le cadre de la Yougoslavie communiste a été à l'origine du mouvement nationaliste serbe au cours des années 1980. La multiplication des

échelons intermédiaires (départements, régions, provinces autonomes), telle qu'elle est proposée par le groupe d'experts indépendants réuni par le Centre belgradois pour les droits de l'homme, conduirait à trop de confusion et de complexité. La Serbie n'a d'ailleurs pas les moyens financiers d'entretenir une telle architecture administrative. De surcroît, la création de provinces autonomes à côté de celle de la Voïvodine ne répond pas à des besoins ou des revendications identitaires réels. Selon nous, la Serbie doit être organisée en régions, départements et communes (solution proposée par le DSS, mais pas si éloignée que celle du Centre belgradois pour les droits de l'homme). Néanmoins, l'application de ce schéma organisationnelle rencontrera des difficultés importantes, car il sera difficile d'imposer le statut de région à la Voïvodine. Les forces autonomistes de la Voïvodine refuseront de voir leur province réduite à un statut inférieur à celui de province autonome. Dans ce contexte, **nous recommandons la préservation du statut de province autonome pour la Voïvodine, ou mieux encore, à des fins d'harmonisation organisationnelle, la création d'une région à statut spécial, tandis que les autres régions seraient à statut ordinaire (sur le modèle de l'Italie par exemple)**. La Voïvodine, où existe une culture régionaliste clairement perceptible, aurait ainsi une autonomie statutaire de rang plus élevé. En conséquence, la solution proposée sera nécessairement asymétrique en ce qui concerne la Voïvodine.

3 - Préoccupée par la question du Kosovo et les velléités indépendantistes au Monténégro, l'UE a négligé la question du statut de la Voïvodine. Certes, le risque d'un conflit armé n'y existe pas et aucun mouvement en faveur de la souveraineté de cette province ne s'y est développé. Toutefois, 76% des citoyens de Voïvodine sont favorables à une autonomie renforcée<sup>32</sup>. **L'UE doit manifester une attention plus grande à l'égard de la question de l'autonomie de la province de Voïvodine.** L'avenir de la Serbie et du processus de réforme entamé par le gouvernement de Zoran Djindjic dépendra, entre autres, de l'état des relations entre Novi Sad et Belgrade. Grenier à céréales de la Serbie, la Voïvodine représente 40% environ du PNB de cette république. Dans le conflit qui oppose le DSS et le reste de la DOS, le chef du gouvernement serbe, Zoran Djindjic, ne saurait s'aliéner les partis autonomistes de la Voïvodine, dont il est proche idéologiquement. Il a

---

<sup>32</sup>Selon un sondage réalisé par l'agence SCAN en octobre 2001. Contre 60% environ en mars 2001.

besoin de leur soutien face à Vojislav Kostunica et au DSS. De surcroît, le non-règlement de cette question ne peut que provoquer la radicalisation des forces autonomistes ainsi que l'exacerbation des tensions entre ces premières et les formations politiques anti-autonomistes (DSS en premier lieu).

4 - L'UE s'oppose à la poursuite du processus de fragmentation de l'espace de l'ancienne Yougoslavie. Elle ne souhaite pas assister à la multiplication de petits Etats dans le sud-est européen. Telles sont les lignes directrices de sa politique. Toutefois, est-ce en prolongeant la vie d'un Etat bancal et difforme que l'on créera de la stabilité à moyen et long terme? En effet, maintenir un lien artificiel entre le Kosovo et l'union serbo-monténégrine ne contribue pas à la consolidation et à la cohésion de l'union en question. Peut-on garder indéfiniment le Kosovo dans l'état d'appendice de l'union serbo-monténégrine, sans aucun lien institutionnel avec le pouvoir central (Belgrade)? La réintégration du Kosovo à cet ensemble est-elle réellement envisageable? Nous pensons qu'il n'est pas dans l'intérêt à moyen et long terme de la Serbie de préserver le Kosovo dans ses frontières. En 80 ans, les autorités serbes ne sont jamais parvenues à intégrer ce territoire à la Serbie. Croire qu'il sera possible de le faire dans les décennies à venir est un leurre. **C'est pourquoi, nous recommandons la séparation de la Serbie et du Kosovo.** Certes, l'indépendance du Kosovo doit s'inscrire dans un processus graduel prenant en compte la situation difficile en République de Macédoine. L'indépendance de la Serbie, du Monténégro et du Kosovo constituerait l'étape ultime du processus de désintégration de l'ancienne Yougoslavie. Aucune autre indépendance ne saurait être reconnue.

5 – Le risque existe que les débats parlementaires à propos de la nouvelle constitution de la Serbie soient menés dans la plus grande confusion, étant donné le retard pris et les divergences profondes entre les formations politiques de la DOS (DSS/DOS *minus*) concernant la procédure à suivre et le modèle de décentralisation à appliquer. En outre, rien n'indique que le projet du gouvernement pourra être soutenu par les deux tiers des députés à l'Assemblée de Serbie, tel que l'exige la constitution actuelle. L'élaboration d'une constitution implique l'existence d'un large consensus politique. L'UE sera certainement amenée à intervenir (rôle de conseil?) dans

l'élaboration du texte fondamental de la Serbie. Il ne s'agira pas tant de définir le contenu de ce dernier que de veiller au bon déroulement des débats afin que la constitution soit adoptée dans les meilleures conditions possibles. L'UE devrait être plus vigilante à ce propos.

Paris, Juillet 2002