



Les constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit

Document d'orientation n° 15 d'IDEA International



Les constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit

Document d'orientation n° 15 d'IDEA International

Kimana Zulueta-Fülscher et Asanga Welikala

© 2021 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
© Edition en anglais 2017

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique spécifique. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles d'IDEA International, de son Conseil d'administration ni des membres de son Conseil.



La version électronique de cette publication est disponible sous une licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Partage dans les mêmes conditions 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Vous êtes libre de reproduire, distribuer et transmettre la publication ainsi que de la transformer et de l'adapter, à condition que ce soit uniquement à des fins non commerciales, que vous créditez correctement la publication et que vous la distribuez sous une licence identique. Pour plus d'informations concernant cette licence, vous pouvez consulter le site de Creative Commons : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

IDEA International
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <https://www.idea.int>

Design et mise en page : IDEA International
Traduction : Tsao-Yin Tu
Révision : Anne Marsaleix
Révision substantielle : Manon Bonnet et Thibaut Noel
DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.108>

ISBN: 978-91-7671-504-8 (PDF)

Créé avec Booktype: <https://www.booktype.pro>

Table des matières

Remerciements	5
Résumé	6
Recommandations principales	11
1. Introduction	13
2. Les constitutions infra-étatiques : cadre conceptuel	16
3. Les constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit : données	21
4. Concevoir le processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique	26
5. Autres considérations sur le processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique	32
6. Le contenu d'une constitution infra-étatique	36
7. Conclusion	48
Annexe A. Les paramètres du cadre institutionnel infra-étatique	51
Annexe B. La rédaction et l'adoption de la constitution infra-étatique	58
Annexe C. Liste des constitutions et des accords infra-étatiques	61
Références	63
À propos des auteurs	67
À propos d'IDEA International	68

Remerciements

Ce document d'orientation a été rédigé à la suite du troisième Dialogue d'Édimbourg sur l'élaboration de constitutions post-conflit, organisé en décembre 2016 sur le sujet « Constitutions infra-étatiques dans les États fragiles et en situation de conflit ». Cet atelier a été coorganisé par IDEA International, le Centre du droit constitutionnel d'Édimbourg et la Global Justice Academy, en association avec le Programme de recherche sur les règlements politiques de l'Université d'Édimbourg.

Tous nos remerciements à Sumit Bisarya pour ses précieux éclairages à chacune des étapes du processus de rédaction. Nous tenons également à remercier Christine Bell, Tom Ginsburg, Jason Gluck, Annamari Salonen, Cheryl Saunders et Stephen Tierney pour leurs commentaires sur les versions précédentes de ce document ; Andrew Ellis et Susan Stigant pour leurs contributions sur des cas spécifiques ; ainsi qu'Adem Abebe, Kiren Chauhan et Laura Martin pour leur aide dans les recherches. Enfin, merci à Susan Heads et à toute l'équipe des publications d'IDEA International pour leur rigoureux travail sur l'édition française.

Cette publication comprend des conclusions du Programme de recherche sur les règlements politiques (www.politicalsettlements.org), financé par le Département pour le développement international britannique, qui décline toute responsabilité s'agissant des opinions et des informations présentées dans ce document.

Résumé

Qu'est-ce qu'une constitution infra-étatique ?

Les constitutions infra-étatiques sont des instruments juridiques écrits qui limitent et structurent le pouvoir politique au niveau infra-étatique, et qui possèdent une suprématie juridique par rapport aux autres normes légales infra-étatiques. Leurs objectifs premiers sont de définir le système de gouvernement de l'entité infra-étatique mais aussi, souvent, de codifier les droits des citoyens en son sein. Elles peuvent également œuvrer à la délimitation de la communauté politique et de son identité au niveau infra-étatique. Les entités infra-étatiques se définissent, quant à elles, comme parties intégrantes d'un pays ou d'un État, avec un territoire clairement délimité.

Ce document d'orientation analyse les constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit (que ce soit dans des États fédéraux, unitaires ou hybrides) qui ont été adoptées à l'issue de la guerre froide après 1991. L'échantillon utilisé pour cette étude comporte dix pays : l'Afrique du Sud, la Bosnie-Herzégovine, les Comores (Anjouan), l'Éthiopie, l'Indonésie (Aceh et Papouasie), la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG, Bougainville), la Russie (Tchéchénie et Daghestan), la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud.

Comment les constitutions infra-étatiques naissent-elles ?

Les processus d'élaboration des constitutions infra-étatiques cherchent souvent à affirmer la différence de l'entité infra-étatique vis-à-vis de l'État central et/ou des autres entités infra-étatiques. Toutefois, ces constitutions n'impliquent pas nécessairement une autonomie renforcée de l'entité infra-étatique en question. En effet, le degré d'autonomie vis-à-vis des institutions de l'État central dépend largement du degré d'« espace constitutionnel » qui est accordé aux entités infra-étatiques.

Cet espace constitutionnel correspond au degré auquel les entités infra-étatiques peuvent définir leurs propres objectifs et établir leurs propres institutions gouvernementales et processus décisionnels. L'espace constitutionnel est généralement défini dans la constitution de l'État central (appelée dans ce document constitution centrale ou nationale), et parfois, également dans des accords de paix et/ou des arrangements politiques de transition. Par ailleurs, au sein de la hiérarchie des normes, les cadres constitutionnels infra-étatiques sont juridiquement subordonnés à la constitution nationale.

Le périmètre de l'espace constitutionnel dépend de quatre autres facteurs : (a) le pouvoir de négociation de l'entité infra-étatique face aux acteurs de l'État central ; (b) la manière dont

les États se forment et décentralisent le pouvoir politique, soit par agrégation d'États précédemment indépendants, soit à travers une décentralisation du pouvoir au sein d'un État unitaire, auquel cas l'espace constitutionnel sera bien souvent plus limité ; (c) la nécessité d'établir des arrangements asymétriques, dans lesquels une ou plusieurs entités infra-étatiques ont un espace constitutionnel plus étendu que les autres ; et (d) les différents objectifs ayant motivé l'élaboration de constitutions infra-étatiques, c'est-à-dire soit de reconnaître et d'accommoder les différences, soit de renforcer l'unité nationale et d'améliorer l'efficacité de l'État, auquel cas l'espace constitutionnel sera plus limité.

Quel que soit le périmètre de l'espace constitutionnel, les entités infra-étatiques peuvent parfois choisir de ne pas en faire pleinement l'usage, soit en répliquant les structures de l'État central, soit en s'abstenant de s'engager dans un processus d'élaboration d'une constitution. Toutefois, elles peuvent également exiger davantage d'espace constitutionnel lorsqu'elles considèrent qu'il est insuffisant, ce qui peut engendrer des désaccords entre les deux niveaux de gouvernement.

Pourquoi un État a-t-il recours à des constitutions infra-étatiques ?

Dans les États fragiles et affectés par des conflits, les constitutions infra-étatiques sont souvent le résultat d'un règlement politique du conflit qui comprend des garanties pour un plus grand espace constitutionnel (et plus d'autonomie) pour les entités infra-étatiques. En d'autres termes, l'État central peut avoir intérêt à accommoder différentes communautés politiques au sein du cadre constitutionnel de l'État afin de prévenir et/ou gérer le conflit.

Pour les entités infra-étatiques, notamment celles où se concentrent des minorités et/ou des groupes marginalisés, il existe différentes raisons pouvant motiver l'élaboration d'une constitution infra-étatique : (a) reconnaître juridiquement (et politiquement) leurs particularismes ; (b) renforcer la légitimité des autorités infra-étatiques et de l'entité infra-étatique dans son ensemble ; et (c) encourager l'innovation constitutionnelle ou tenter de proposer un certain degré de stabilité institutionnelle au sein même de l'entité infra-étatique, en l'absence d'un cadre institutionnel établi au niveau central.

Le processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques

Le processus d'élaboration d'une constitution au niveau infra-étatique est défini par l'espace constitutionnel. Celui-ci peut être le résultat d'une décision unilatérale des autorités de l'État central, ou le résultat d'un règlement politique par lequel les parties aux négociations déterminent dans quelle mesure les entités infra-étatiques peuvent définir leurs propres institutions et processus de gouvernance.

Ce document d'orientation décrit trois façons par lesquelles les cadres institutionnels infra-étatiques sont établis : (a) l'accord de paix et/ou l'arrangement politique de transition détermine les paramètres initiaux du cadre institutionnel de l'entité infra-étatique, qui sont ensuite étoffés dans la constitution centrale/nationale ; (b) ni l'accord de paix ni la constitution centrale/nationale ne fournit de détails concernant le cadre institutionnel des entités infra-étatiques, leur offrant ainsi une certaine liberté concernant leur espace constitutionnel. Cette configuration permet toutefois aux constitutions centrales/nationales de réduire l'espace constitutionnel des entités infra-étatiques sans avoir à amender la constitution centrale/nationale ; et (c) la constitution centrale/nationale n'évoque pas le cadre institutionnel des entités infra-étatiques, les accords de paix et/ou les arrangements politiques de transition comprenant des détails importants.

Le processus d'élaboration de la constitution infra-étatique peut être plus ou moins explicité dans la constitution nationale. L'élaboration d'une constitution infra-étatique comprend trois étapes principales :

1. *La rédaction et l'adoption.* Les constitutions infra-étatiques sont généralement préparées et adoptées par l'assemblée législative infra-étatique ou par une assemblée constituante infra-étatique, tandis que la rédaction du texte constitutionnel est menée par une commission au sein de l'assemblée constituante ou du parlement infra-étatique. Les référendums constitutionnels infra-étatiques sont extrêmement rares. Il existe toutefois quelques variantes: la rédaction est parfois menée par une commission extra-parlementaire (comme pour Bougainville), ou encore, les institutions de l'État central peuvent préparer des modèles de constitutions infra-étatiques qui vont ensuite être adaptés par les comités de rédaction (ce fut le cas au Soudan du Sud) ; les institutions de l'État central seront parfois aussi chargées d'adopter la constitution infra-étatique (comme en Indonésie) ; enfin, certaines constitutions nationales ne précisent pas l'organe responsable de la rédaction et de l'adoption des constitutions infra-étatiques (par exemple en Bosnie-Herzégovine, aux Comores ou en Somalie).
2. *Le processus de certification pré-adoption.* Bien que ce ne soit pas un élément nécessaire du processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique, lorsque cela est requis, une cour suprême/constitutionnelle peut contrôler la conformité de la constitution infra-étatique aux principes et valeurs définis dans la constitution de l'État central (en Afrique du Sud et aux Comores). Dans certains cas, ce contrôle peut être attribué à un organe exécutif central (p. ex. Bougainville [PNG], Soudan ou Soudan du Sud), bien que le manque d'indépendance de ce dernier puisse amoindrir la légitimité du processus de certification et/ou du projet de constitution qui doit être certifié.
3. *Le contrôle de constitutionnalité post-adoption.* Les constitutions infra-étatiques sont subordonnées aux constitutions de l'État central. La plupart des pays possèdent une cour constitutionnelle/suprême chargée de faire respecter la constitution nationale en cas de contentieux avec (ou entre) les constitutions infra-étatiques après l'adoption de ces dernières. Le champ de compétence du juge constitutionnel national est variable et des moyens non juridictionnels de résolution des contentieux peuvent également exister. L'indépendance de la cour constitutionnelle/suprême est cruciale pour la légitimité des décisions rendues.

Parmi les autres facteurs importants liés au processus, citons également :

- *Le calendrier et les échéances.* Le calendrier est généralement mentionné uniquement dans les accords de paix et/ou les arrangements politiques de transition et non dans les constitutions centrales. S'ils sont réalistes, ils permettent de structurer les processus d'élaboration des constitutions infra-étatiques post-conflit.
- *Le degré d'inclusivité lors de l'établissement de l'espace constitutionnel et de la rédaction de la constitution infra-étatique.* Lorsque l'espace constitutionnel est négocié dans le cadre d'un processus de règlement politique, le niveau d'inclusivité peut fortement varier d'un cas à un autre : soit le processus est dominé par des élites, soit les négociateurs infra-étatiques représentent des groupes divers. S'agissant de la rédaction de la constitution infra-étatique, il existe aujourd'hui un consensus sur la nécessité d'un certain niveau de contribution locale à la structuration de l'autorité infra-étatique et de son pouvoir. Toutefois, dans les contextes fragiles et en situation de conflit, la participation du public au processus constituant infra-étatique est rarement requise

par la constitution centrale ou toute autre forme d'arrangement. Par ailleurs, il est difficile d'évaluer l'importance du rôle de cette participation du public dans ce type de contexte.

- *Le rôle de la communauté internationale.* Le rôle de la communauté internationale dans les processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques dépend non seulement des besoins de l'entité infra-étatique mais aussi des besoins (et des exigences) des institutions centrales. Par conséquent, l'implication d'acteurs internationaux dans l'élaboration d'une constitution infra-étatique est généralement fondée sur un accord exprès du gouvernement central. Cette implication peut comprendre : (a) des services d'expertise et de conseil aux principaux acteurs centraux et infra-étatiques ; (b) des garanties pour l'application des accords et de la médiation en cas de litige ; (c) une assistance à l'organisation d'ateliers/tables rondes ; et (d) un renforcement des capacités des institutions infra-étatiques et des principaux acteurs impliqués dans le processus.

Le contenu d'une constitution infra-étatique

Le processus d'élaboration de la constitution va déterminer les questions spécifiques relatives au contenu de la constitution infra-étatique ainsi que la manière dont celle-ci va se positionner vis-à-vis de la constitution de l'État central. Les éléments clés à aborder lors des négociations sur le contenu des constitutions infra-étatiques sont les suivants :

- *Le système de gouvernement.* Dans la plupart des cas étudiés dans ce document d'orientation, les systèmes de gouvernement au niveau infra-étatique (régime parlementaire, présidentiel ou semi-présidentiel) ressemblent fortement au système de gouvernement de l'Etat central. Bougainville (PNG) constitue toutefois une exception notable, puisque l'on y trouve un régime parlementaire au niveau central et un régime semi-présidentiel au niveau de l'entité infra-étatique.
- *La structure parlementaire.* Seuls les Comores et Bougainville (PNG) ont un parlement monocaméral, tant au niveau central qu'infra-étatique. Dans la plupart des fédérations, hormis la Bosnie-Herzégovine, le parlement de l'État central est bicaméral tandis que les organes législatifs infra-étatiques sont monocaméraux. Les États fédéraux ont ainsi généralement une deuxième chambre au niveau fédéral pour représenter les entités fédérées, tandis que les parlements des entités infra-étatiques n'ont pas nécessairement besoin d'assumer une telle fonction. En Indonésie et en Bosnie-Herzégovine (sauf pour le district de Brčko), tous les parlements sont bicaméraux.
- *Les procédures d'amendement de la constitution.* Les constitutions centrale et infra-étatique sont généralement plus difficiles à amender ou remplacer que des lois ordinaires. La constitution infra-étatique est généralement plus facile à amender que la constitution nationale, bien que la procédure puisse être tout aussi complexe, comme c'est le cas en Bosnie-Herzégovine ou en Éthiopie. L'initiative des amendements constitutionnels au niveau infra-étatique revient généralement au pouvoir législatif et/ou exécutif local, avec une forme de consultation obligatoire de l'État central. Les entités infra-étatiques ne participent généralement pas de façon formelle aux processus d'amendement de la constitution au niveau central, bien que leurs opinions soient souvent exprimées dans la chambre haute du parlement central. Les constitutions de la PNG et des Comores sont les deux seules dont les dispositions portant sur

l'autonomie des entités infra-étatiques ne peuvent être modifiées unilatéralement par les institutions centrales.

- *La régulation du gouvernement local.* Les constitutions centrales et infra-étatiques analysées dans ce document d'orientation prévoient la mise en place d'un gouvernement local ; à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, qui prévoit seulement des arrangements particuliers pour le district de Brčko, ainsi que des constitutions infra-étatiques d'Amhara (Éthiopie) et de Bougainville qui comprennent des arrangements spécifiques similaires. Le degré de détail des dispositions constitutionnelles centrales concernant les gouvernements locaux est très variable : cela va de la Somalie (qui évoque le niveau de gouvernement local sans aucun détail) à l'Indonésie, la Russie ou l'Afrique du Sud, où la constitution nationale régit de manière très détaillée les gouvernements locaux. De telles différences se retrouvent également dans les constitutions infra-étatiques : ainsi, les constitutions du Cap-Occidental (Afrique du Sud), du Pount (Somalie), d'Aceh et de la Papouasie (Indonésie) contiennent des dispositions détaillées sur les gouvernements locaux.
- *Les droits des minorités.* La plupart des constitutions centrales et infra-étatiques étudiées contiennent des régimes spéciaux de protection des droits des minorités. Il convient toutefois de noter que les Constitutions nationales d'Indonésie, de PNG et de Somalie ne prévoient pas de droits spécifiques pour les minorités – bien que certaines dispositions de la Constitution indonésienne reconnaissent les droits coutumiers et culturels des communautés traditionnelles. Pour ce qui est des entités infra-étatiques, les lois spéciales d'autonomie de la Papouasie et celles d'Aceh ne font pas référence aux droits des minorités.
- *L'existence de symboles infra-étatiques.* La plupart des constitutions infra-étatiques analysées dans le cadre de cette étude consacrent des symboles infra-étatiques distincts de ceux de l'État central. Si l'Indonésie a explicité le fait que de tels symboles n'étaient pas synonymes d'une potentielle indépendance de l'entité infra-étatique, dans d'autres cas, les constitutions centrales ne le précisent pas, mais se contentent de le sous-entendre.

Les effets sur la prévention et la gestion des conflits

Les effets de l'élaboration d'une constitution infra-étatique sur la prévention et/ou la gestion des conflits est difficile à évaluer. Bien que les constitutions infra-étatiques soient des outils importants pour répondre aux demandes locales de différenciation et d'autonomie gouvernementale, ils ne constituent pas une solution miracle. Ce n'est qu'à Bougainville (PNG) et à Aceh (Indonésie) que l'absence de conflits violents (rapportés) est clairement corrélée avec l'adoption d'une constitution infra-étatique. Trois autres cas, la Bosnie-Herzégovine (dont la fédération de Bosnie-et-Herzégovine), les Comores et l'Afrique du Sud, ont connu des processus d'élaboration constitutionnelle au niveau central à l'issue d'un conflit. Les constitutions nationales qui en ont résulté comprenaient un espace constitutionnel infra-étatique relativement ample (que ce soit prévu par le droit ou en pratique), ce qui a, sans doute, contribué à prévenir ou à gérer des conflits violents (rapportés). Pour différentes raisons, les violences ont persisté et se sont même aggravées en Tchétchénie (Russie), au Soudan et au Soudan du Sud durant et après les processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques, ce qui a amené les observateurs à conclure que ces processus n'ont eu, le cas échéant, qu'un effet limité sur la gestion des conflits.

Recommandations principales

1. Afin de comprendre si (et comment) l'élaboration de constitutions infra-étatiques peut contribuer à améliorer la relation entre les communautés infra-étatiques et l'État central, il convient d'examiner la relation entre le conflit et les questions territoriales et identitaires. La relation État central/entités infra-étatiques est façonnée par la diversité sociale du pays dans son ensemble, la concentration de groupes ethniques sur une partie du territoire, l'historique de décentralisation au sein des institutions centrales et les revendications d'autonomie d'un ou des groupe(s) concentré(s) sur un territoire donné.
2. Une fois que les autorités centrales et infra-étatiques décident d'entamer un processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique, il est important de comprendre qu'un tel processus débute par la délimitation de l'espace constitutionnel, qu'il soit défini dans la constitution de l'État central ou dans un accord de paix.
3. Lorsque l'on envisage de rédiger une constitution infra-étatique, il est important de se rappeler que le droit d'élaborer une constitution infra-étatique n'est pas forcément synonyme d'autonomie renforcée. Le degré d'autonomie d'une entité infra-étatique sera défini dans la constitution de l'État central, ou parfois dans les accords de paix et/ou les arrangements politiques de transition.
4. La définition de l'espace constitutionnel, que ce soit dans la constitution centrale ou dans un accord de paix, va souvent de pair avec la détermination du processus de rédaction, d'adoption et de certification de la constitution infra-étatique. Les parties prenantes des deux niveaux de gouvernement devront réfléchir à ces processus avec attention, notamment dans les cas où la constitution centrale doit être entièrement réécrite ou faire l'objet d'amendements substantiels.
5. Afin que les entités infra-étatiques puissent s'approprier l'espace constitutionnel, la constitution de l'État central devrait, dans la mesure du possible, autoriser les institutions infra-étatiques à adopter/promulguer la constitution infra-étatique, tout en prévoyant une procédure pour contrôler la conformité du document avec la constitution centrale.
6. Dans les États fragiles et en situation de conflit, il est souvent impossible ou inopportun d'organiser un référendum pour ratifier une constitution infra-étatique. Dans les cas analysés ici, seule la Tchétchénie y a eu recours. Cela exacerbe le besoin d'une véritable et solide participation de la population au cours du processus d'élaboration de la constitution infra-étatique.

7. Le calendrier d'élaboration et d'adoption de la constitution infra-étatique doit être examiné minutieusement. Le contexte peut exiger des processus d'élaboration constitutionnelle plus urgents et rapides dans certaines entités infra-étatiques. Par conséquent, il peut être nécessaire d'envisager différentes voies pour différentes entités. Lorsque des échéances sont prévues, elles doivent être réalistes.
8. Les constitutions infra-étatiques sont généralement plus faciles à amender dans la pratique que les constitutions centrales. Afin d'assurer une plus grande appropriation au niveau infra-étatique, un rôle central devrait être accordé aux institutions et aux acteurs infra-étatiques dans l'initiation et l'approbation des amendements à la constitution infra-étatique, tout en s'assurant que les amendements proposés/approuvés soient bien conformes à la constitution centrale.
9. Il convient que les constitutions infra-étatiques protègent spécifiquement les minorités et leurs droits au sein de l'entité infra-étatique, et ce, que la constitution centrale prévoie ou non des dispositions spécifiques de protection des minorités sur l'ensemble du territoire national.
10. La communauté internationale doit obtenir l'accord exprès du gouvernement central pour contribuer aux processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques.

1. Introduction

L'octroi d'un certain degré d'autonomie à des entités infra-étatiques qui comprennent des groupes sociétaux concentrés sur un territoire donné est de plus en plus considéré comme un outil de consolidation de la paix dans les contextes de conflits et en proie aux divisions ethniques. Reconnaître les différences des groupes sociétaux qui pourraient avoir été marginalisés par le passé et satisfaire (au moins en partie) leur demande de disposer d'une voix et d'un pouvoir politique sont autant d'objectifs poursuivis par l'octroi d'autonomie (Ghai 2000, p. 8-11).

L'autonomie des entités infra-étatiques peut prendre des formes différentes. Bien que certains États transfèrent des pouvoirs à toutes leurs entités infra-étatiques, d'autres n'en transfèrent qu'à une ou quelques entités seulement, sur la base de revendications spécifiques liées à l'histoire et/ou l'identité. Le degré d'autonomie octroyé aux entités infra-étatiques peut également fortement varier d'un cas à un autre : certaines entités infra-étatiques peuvent bénéficier d'un haut degré d'autonomie vis-à-vis de l'État central, avoir un pouvoir de décision et être représentées au sein des institutions centrales (p. ex. au sénat/à la chambre haute) ; d'autres n'ont pas de représentants au niveau central, mais possèdent toutefois une grande autonomie ; d'autres encore bénéficient d'une autonomie moindre et n'ont pas de voix au niveau central. Si la décentralisation du pouvoir peut être le résultat d'une structure étatique fédérale, les États unitaires font souvent usage de la constitution nationale (ou d'autres lois) afin de réglementer les différents degrés de décentralisation du pouvoir à (au moins une partie de) leurs entités infra-étatiques.

Certaines entités infra-étatiques sont autorisées ou ont l'obligation de rédiger leur propre constitution ; c'est d'ailleurs ce type de scénario qui est abordé dans ce document d'orientation. Depuis la fin de la guerre froide, 17 pays (neuf États fédéraux et huit États unitaires), ont connu des processus d'élaboration de constitution dans l'ensemble ou une partie de leurs entités infra-étatiques (**Afrique du Sud, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine**, Chine, **Comores, Éthiopie, Indonésie, Israël**, Ouzbékistan, **Papouasie-Nouvelle-Guinée [PNG], Royaume-Uni, Russie, Somalie, Soudan, Soudan du Sud** [après son indépendance], Ukraine et Venezuela). Les pays dont les noms sont en gras étaient en situation de conflit avant que n'ait lieu le processus d'élaboration de constitution infra-étatique. La Chine (Hong Kong et Macao), l'Ouzbékistan (Karakalpakstan), l'Ukraine (Crimée) et le Venezuela n'ont pas vu de tels processus naître de conflits infra-étatiques, tout comme l'Azerbaïdjan (Nakhchivan) qui a connu quant à lui un conflit interétatique. Les traditions constitutionnelles en Israël et au Royaume-Uni étant des cas particuliers, il est plus difficile de s'appuyer dessus dans le cadre d'un exercice de généralisation au côté des autres pays ; nous avons donc choisi de ne pas les traiter dans cette analyse (voir Encadré 1 pour la liste complète).

Encadré 1. Les pays qui ne sont pas abordés dans cette analyse

Ce document d'orientation n'aborde pas les cas suivants : les pays sur la liste des territoires non autonomes des Nations Unies, les pays dans lesquels les entités infra-étatiques peuvent avoir rédigé, mais non encore adopté leur constitution (p. ex. en Irak [Kurdistan]) et aux Philippines (Loi fondamentale de Bangsamoro) ainsi que les entités infra-étatiques dans lesquelles l'adoption de constitutions infra-étatiques visait à assurer leur indépendance vis-à-vis de l'État central, dont l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud (Géorgie), le Haut-Karabakh (Azerbaïdjan/Arménie), le Somaliland (Somalie) et la Transnistrie (Moldavie).

Nous n'aborderons pas le cas du Kosovo, où la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies (10 juin 1999) a établi « une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie » (art. 10), qui a abouti à la déclaration d'indépendance du Kosovo le 17 février 2008.

Nous n'aborderons pas non plus le Statut spécial de la province de Cabinda (Angola), annexé au Protocole d'accord pour la paix et la réconciliation de la province de Cabinda entre l'État de la République d'Angola et le Forum pour le dialogue de Cabinda de 2006, dans la mesure où nous n'avons pu vérifier son application effective. De même, nous n'aborderons pas l'accord des Chittagong Hill Tracts (1997) du Bangladesh puisqu'il n'a jamais été envisagé d'élaborer une constitution infra-étatique pour les trois districts montagneux de Rangamati, Khagrachhari et Bandarban. En tout état de cause, les lois de l'État central qui accordaient davantage d'autonomie aux districts conformément à l'accord ont été déclarées inconstitutionnelles par le Haut-Tribunal du Bangladesh depuis 2010, au motif que la décentralisation, même limitée, prévue par ces lois viole le principe d'État unitaire consacré par la Constitution nationale.

Enfin, nous n'étudierons pas non plus la récente création de plusieurs États fédérés et régions autonomes en Inde. Certaines de ces entités ont résulté d'accords négociés pour mettre fin à des conflits entre le gouvernement indien et les acteurs infra-étatiques depuis 1991. Toutefois, certains de ces accords ne satisfont pas les critères utilisés ici pour la définition d'une constitution infra-étatique, comme c'est le cas du Protocole d'accord de 1993 entre le gouvernement de l'État de Tripura et la All Tripura Tribal Force, tandis que d'autres accords définissent des arrangements institutionnels pour les entités qui ne correspondent pas à la définition d'entité infra-étatique utilisée ici, comme le Protocole d'accord de 1993 (accord de Bodo) et le Protocole d'accord de 2003 sur le Conseil territorial de Bodoland.

Dans les contextes fragiles et affectés par des conflits, l'élaboration d'une constitution au niveau infra-étatique vise souvent, outre la restructuration des institutions politiques, la reconnaissance formelle des particularités historiques et/ou ethniques du territoire infra-étatique. L'articulation des aspects politiques et culturels ou symboliques qui constituent la particularité de l'entité dans une constitution infra-étatique peut être utile pour réaliser le désir d'autogouvernance. Toutefois, la forme et le contenu des constitutions infra-étatiques varient fortement selon le contexte ; et le pouvoir d'adopter une constitution infra-étatique n'est pas toujours synonyme d'une autonomie accrue.

Ce document d'orientation entend combler une lacune dans la littérature politique et la doctrine universitaire portant sur le processus d'élaboration et le contenu des constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit, ainsi que sur leur rôle spécifique dans les processus plus larges de règlement politique et de consolidation de la paix. La littérature politique et universitaire existante sur l'élaboration de constitutions infra-étatiques (voir Marshfield 2011 ; Saunders 2011) se concentre principalement sur les systèmes fédéraux dans les pays développés. Par ailleurs, les études de cas uniques (p. ex. Ayele 2014 ; Elazar 1982 ; Murray et Maywald 2006 ; Saunders 2011 ; Tarr 1999) sont plus

fréquentes que les travaux comparatifs (p. ex. Burgess et Tarr 2012 ; Dinan 2008 ; Ginsburg et Posner 2010 ; Laforest et Lecours 2016). Le présent travail entend ainsi analyser le « pourquoi » et le « comment » des constitutions infra-étatiques ainsi que ses effets tant sur l'ingénierie constitutionnelle que la gestion des conflits au niveau infra-étatique. Les questions relatives à la mise en œuvre des constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et affectés par des conflits n'entrent pas dans le champ de la présente étude.

Ce document d'orientation a été rédigé à la suite du Troisième Dialogue d'Édimbourg sur l'élaboration de constitutions post-conflit, organisé en décembre 2016 (Molloy 2017) et qui portait sur les constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit. Cet atelier a été coorganisé par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International), le Centre du droit constitutionnel d'Édimbourg et la Global Justice Academy, en association avec le Programme de recherche sur les règlements politiques de l'université d'Édimbourg. Cette étude est fondée sur un certain nombre de bases de données existantes et nouvelles, comme Peacemaker (annuaire des accords de paix des Nations Unies), la base de données Constitute développée par le Comparative Constitutions Project de l'Université de Chicago et de l'Université du Texas à Austin, les données sur les constitutions provisoires collectées par IDEA International (Zulueta-Fülscher 2015), ainsi que sur de nouvelles données originales sur les constitutions infra-étatiques disponibles en ligne. Pour certains pays, les textes constitutionnels infra-étatiques n'étaient soit pas disponibles en ligne (p. ex. Soudan et Soudan du Sud), soit disponibles seulement pour quelques entités infra-étatiques, sans avoir toujours été l'objet d'une traduction officielle en anglais (p. ex. pour l'Éthiopie, dont seule la version en amharique a été publiée en ligne). Pour distinguer les États en conflit de ceux qui ne le sont pas, nous avons utilisé l'Uppsala Conflict Data Program (UCDP) et examiné les processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques entamés après la fin du conflit et datant d'après la fin de la guerre froide.

Ce document d'orientation est structuré de la façon suivante : la section deux présente un cadre conceptuel définissant les notions d'entités infra-étatiques et de constitutions infra-étatiques, ainsi que celle du concept clef d'« espace constitutionnel ». Elle présente également certaines raisons pour lesquelles les entités infra-étatiques adoptent des constitutions infra-étatiques. La section trois s'attarde sur le contexte général dans lequel s'inscrivent les cas étudiés : les contextes fragiles et en situation de conflit après la fin de la guerre froide. La quatrième section examine la manière dont les constitutions centrales offrent un espace constitutionnel pour leurs entités infra-étatiques ainsi que les problématiques liées au processus qui en résultent et affectent l'élaboration de la constitution infra-étatique. Dans la cinquième section, nous aborderons certains facteurs déterminants pour le processus d'élaboration de la constitution infra-étatique, comme le calendrier, l'inclusion et le rôle de la communauté internationale. La section six porte sur la conception du contenu des constitutions infra-étatiques. La section sept présentera les conclusions de la présente étude. Ce texte comprend également trois Annexes. L'Annexe A liste les paramètres du cadre institutionnel infra-étatique dans les pays retenus dans cette étude. L'Annexe B fournit des détails sur la rédaction et l'adoption de certaines constitutions infra-étatiques dans ces pays. L'Annexe C répertorie les liens vers les constitutions infra-étatiques citées dans ce document.

2. Les constitutions infra-étatiques : cadre conceptuel

Que sont les entités infra-étatiques et les constitutions infra-étatiques ?

Les entités infra-étatiques peuvent être définies comme étant des parties constitutives territorialement définies d'un pays ou d'un État (Molloy 2017). Elles peuvent notamment porter nom de région, de province, de land, de département, d'État fédéral, de communauté autonome, d'entité ou de canton. Bien qu'elles constituent souvent le niveau de gouvernement le plus important en dessous de l'État central, ces entités infra-étatiques peuvent également exister aux côtés d'autres strates de gouvernement dans des systèmes complexes constitués de multiples niveaux. Ainsi, l'Espagne compte 17 communautés autonomes, chacune d'elles comprenant jusqu'à huit provinces. La Bosnie-Herzégovine est composée de deux entités (la République serbe de Bosnie et la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine), dont la seconde est subdivisée en 10 cantons, dont chacun possède sa propre constitution infra-étatique.

Une grande majorité d'États n'autorisent pas les entités infra-étatiques à disposer de leur propre cadre constitutionnel, tandis que d'autres *exigent* des entités qu'elles rédigent et adoptent des constitutions infra-étatiques. Bien que les constitutions infra-étatiques soient plus répandues dans les États fédéraux ou quasi fédéraux, les États unitaires peuvent également les autoriser (Marshfield 2011, p. 1157). Dans les États unitaires, la possibilité d'adopter une constitution infra-étatique est prévue par la constitution nationale ou par des cadres quasi constitutionnels (statuts d'autonomie ou lois organiques, notamment) qui transfèrent une partie du pouvoir aux subdivisions territoriales.

Les constitutions infra-étatiques sont des instruments juridiques écrits qui limitent et structurent le pouvoir politique au niveau infra-étatique et possèdent une suprématie juridique vis-à-vis des autres normes légales infra-étatiques (voir Marshfield 2011, p. 1153, 1165 ; Saunders 2011, p. 859-860 ; Elazar 1982, p. 11 ; Regassa 2009, p. 37). Leur objectif premier est de définir le système de gouvernement de l'entité infra-étatique et, souvent, de codifier les droits fondamentaux sur son territoire (Molloy 2017). Notre analyse n'évalue que les constitutions infra-étatiques qui existent sous forme de document spécifique et exclut les arrangements constitutionnels infra-étatiques qui sont uniquement inclus dans la constitution centrale ou dans des accords de paix.

Alors que certaines entités infra-étatiques peuvent chercher à renforcer leur autonomie vis-à-vis de l'État central via une constitution infra-étatique, de tels documents ne sont pas

nécessairement synonymes d'une autonomie accrue pour l'entité infra-étatique, comme l'attestent les cas de l'Éthiopie et de l'Afrique du Sud. L'élaboration d'une constitution infra-étatique marque une affirmation symbolique importante de la spécificité de l'entité en question. Plus concrètement, une constitution infra-étatique peut contribuer au renforcement de l'autorité et de la légitimité des entités infra-étatiques vis-à-vis de l'État central et préciser, voire étendre, le pouvoir politique qui leur est réservé (Marshfield 2011, p. 1153). Toutefois, les cadres constitutionnels infra-étatiques sont juridiquement subordonnés à la constitution de l'État central (voir Saunders 2011, p. 854 ; Marshfield 2011, p. 1159), qui définit généralement à la fois les pouvoirs des entités infra-étatiques et leur relation avec l'État central (Watts 2000, p. 954), spécifiant ainsi l'espace constitutionnel de l'entité infra-étatique.

Qu'est-ce que l'espace constitutionnel ? Qu'est-ce qui détermine son champ ?

L'espace constitutionnel est *le degré auquel les entités infra-étatiques peuvent définir leurs propres objectifs et établir leurs propres institutions gouvernementales et processus décisionnels* (Tarr 2011, p. 1133-1134 ; Marshfield 2011, p. 1161). Cet espace est généralement défini dans la constitution de l'État central (appelée dans ce document constitution centrale ou constitution nationale) (Burgess et Tarr 2012, p. 7 ; voir également Marshfield 2011, p. 1159), bien qu'il soit parfois également détaillé dans les accords de paix et/ou les arrangements politiques de transition. Les dispositions de la constitution centrale déterminant cet espace constitutionnel peuvent être le résultat de négociations entre les parties prenantes de la ou des entité(s) infra-étatique(s) et l'État central, parfois dans le cadre d'un processus de règlement politique plus large entamé après le conflit ou durant la transition. Toutefois, l'espace constitutionnel est parfois imposé par les instances nationales, avec une participation limitée voire nulle des entités infra-étatiques.

L'espace constitutionnel peut ainsi comprendre le pouvoir de : rédiger, amender ou remplacer la constitution infra-étatique ; établir des objectifs pour le gouvernement infra-étatique ; définir des droits spécifiques que l'entité infra-étatique est en charge de protéger ; structurer et répartir le pouvoir entre les institutions gouvernementales infra-étatiques ; créer des postes ; définir le processus par lequel les lois sont élaborées au sein de l'entité infra-étatique ; déterminer le mode de sélection des responsables publics infra-étatiques ; déterminer les mandats et les mécanismes (et conditions) pour révoquer les responsables infra-étatiques ; établir une langue officielle ; instituer des mécanismes de démocratie directe ; créer et structurer le gouvernement local ; spécifier qui sont les citoyens de l'entité infra-étatique ; et définir les critères pour pouvoir élire les responsables publics au sein de l'entité constituante (Tarr 2011, p. 1134, note 5).

Le processus de détermination de l'espace constitutionnel varie fortement selon le contexte, en particulier selon le séquençage du processus de règlement à l'issue du conflit, des négociations politiques jusqu'à la formalisation juridique du règlement politique. L'espace constitutionnel peut être façonné dans le cadre des négociations de paix, être formalisé avec la rédaction et l'adoption d'un cadre constitutionnel (provisoire) avant d'être mis en œuvre lorsque les entités infra-étatiques rédigent et adoptent leurs constitutions, comme cela a été le cas à Bougainville (PNG), au Cap-Occidental (Afrique du Sud), au Soudan et au Soudan du Sud. Dans certains de nos cas d'étude, comme celui de Bougainville (PNG), l'espace constitutionnel infra-étatique a été défini en tant que partie intégrante du règlement d'un conflit territorial et a ensuite été formalisé via des modifications de la constitution centrale avant d'être mis en application grâce à un processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique. En Afrique du Sud, en Éthiopie, au Soudan et au Soudan du Sud, l'espace constitutionnel infra-étatique a été défini dans le cadre d'un processus plus large

de transformation constitutionnelle post-conflit. Le règlement politique pour Aceh (Indonésie) a été négocié entre le Free Aceh Movement et le gouvernement indonésien, à l'aide d'une facilitation internationale, et a été articulé dans le Protocole d'accord de 2005. Le protocole a établi les paramètres de l'espace constitutionnel, mais le cadre constitutionnel infra-étatique a été promulgué via une loi d'autonomie spéciale adoptée unilatéralement par les institutions centrales, à l'instar des lois sur l'autonomie spéciale de 2001 pour Aceh et la Papouasie occidentale, dans les pas de la Constitution indonésienne (voir quatrième partie et Annexes A et B). En Bosnie-Herzégovine et en Somalie, les entités infra-étatiques ont défini leur espace constitutionnel avant l'adoption de la constitution centrale.

Toutefois, la manière dont est décidé ou négocié l'espace constitutionnel n'affecte pas obligatoirement son champ d'application, qui dépend d'un ensemble de facteurs, dont :

1. la capacité de négociation de l'entité infra-étatique face aux négociateurs de l'État central (voir Leftwich 2010)
2. la manière dont les États se forment et décentralisent le pouvoir politique, soit à travers une agrégation d'États préexistants, auquel cas l'espace constitutionnel infra-étatique peut être très large, soit en décentralisant du pouvoir à de nouvelles entités infra-étatiques au sein d'un État unitaire, auquel cas les résistances à la décentralisation peuvent limiter l'espace constitutionnel (voir Burgess et Tarr 2012, p. 12-13 ; Watts 2000, p. 945 ; Regassa 2009, p. 40) ;
3. l'existence d'arrangements asymétriques, dans la mesure où la raison d'être de cette asymétrie (la reconnaissance d'une identité historique particulière par exemple) exige que davantage d'espace constitutionnel soit octroyé à certaines entités infra-étatiques plutôt qu'à d'autres (voir Burgess et Tarr 2012, p. 12-13 ; McGarry 2007) ;
4. les différents objectifs ayant motivé la décentralisation du pouvoir. Ceux-ci peuvent consister soit à reconnaître et accommoder des groupes ethniquement homogènes et concentrés sur un territoire donné (comme en PNG ou en Indonésie), auquel cas l'espace constitutionnel tend à être plus large ; soit à reconnaître ces groupes tout en renforçant l'unité nationale et à améliorer l'efficacité de l'État (Burgess et Tarr 2012, p. 13 ; voir également Tarr 2011), auquel cas l'espace constitutionnel sera plus limité, comme en Afrique du Sud ou au Soudan du Sud.

Que le processus de règlement politique et la constitution qui en résulte prévoient ou non un espace constitutionnel large, les entités infra-étatiques peuvent décider de ne pas l'exploiter entièrement. Les institutions infra-étatiques peuvent, notamment, imiter les garanties des droits fondamentaux et la structure institutionnelle de l'État central plutôt que de concevoir les leurs, comme en Éthiopie ou en Afrique du Sud. Toutefois, les entités infra-étatiques peuvent également demander davantage d'espace constitutionnel (dont plus de pouvoir pour gouverner). Des désaccords sur les contours de l'espace constitutionnel peuvent alors apparaître entre les deux niveaux de gouvernement (Molloy 2017).

Les entités infra-étatiques peuvent contester l'espace constitutionnel pour de multiples raisons. Entre autres, parce que les intérêts et les demandes auront changé au fil du temps. De même, l'équilibre des pouvoirs entre différents groupes des opinions divergentes sur l'espace constitutionnel nécessaire est susceptible d'évoluer. Les institutions centrales peuvent également revenir sur l'espace constitutionnel octroyé, dans la mesure où leurs intérêts et leurs demandes peuvent évoluer dans le temps, comme ce fut le cas en Éthiopie, en Russie ou au Soudan (nous y reviendrons plus en détail), ce qui peut amener les entités infra-étatiques à tenter d'étendre de nouveau leur espace constitutionnel. Dans d'autres cas de figure, les négociateurs du gouvernement central peuvent convenir d'accorder un certain degré d'espace constitutionnel aux entités infra-étatiques au cours de négociations de paix ou dans un effort

général de décentralisation accrue, mais d'autres institutions centrales, comme le parlement ou les instances judiciaires peuvent tenter de limiter, voire rejeter, de tels engagements (Molloy 2017), comme aux Philippines au sujet de la Loi fondamentale de Bangsamoro. Enfin, après l'adoption d'une constitution infra-étatique, son application peut faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité qui peut également limiter l'espace constitutionnel.

Lorsque l'espace constitutionnel est moins restreint, la constitution infra-étatique peut être en mesure de répondre à des défis spécifiques auxquels est confrontée l'entité infra-étatique. Si l'initiative réussit, cette expérience constitutionnelle peut être reprise par d'autres entités infra-étatiques et la constitution centrale (Burgess et Tarr 2012, p. 4). Si l'espace constitutionnel est plus limité, les dispositions portant sur les institutions infra-étatiques et les droits fondamentaux peuvent être similaires à celles de la constitution centrale, ou bien ces dispositions peuvent être imposées par les autorités centrales (voir Ginsburg et Posner 2010, p. 1601). L'Éthiopie est peut-être une exception : sa constitution fédérale n'encadre pas particulièrement le contenu des constitutions des entités fédérées. Toutefois, étant donné le contexte politique (dont le système politique dominé par un seul parti), les constitutions infra-étatiques répliquent la constitution centrale, et ce, presque intégralement, tant pour les institutions que pour les droits fondamentaux (Regassa 2009, p. 51 ; Ayele 2014). Pour plus d'informations, voir les parties 4 et 6 du document ainsi que les Annexes A et B.

Pourquoi les entités infra-étatiques sont-elles amenées à vouloir une constitution infra-étatique ?

Les motifs pour adopter des cadres constitutionnels infra-étatiques sont multiples et peuvent être considérés sous deux angles différents : celui de l'entité infra-étatique et celui de l'État central. Dans son étude sur le constitutionnalisme infra-étatique, Marshfield identifie un certain nombre de raisons pour lesquelles les États centraux peuvent soutenir les constitutions infra-étatiques. La première, et la plus pertinente pour notre analyse, est le fait qu'autoriser les entités infra-étatiques à élaborer et adopter une constitution infra-étatique peut permettre à l'État central d'accommoder et d'inclure des communautés politiques distinctes au sein du cadre constitutionnel général de l'État, afin de prévenir ou gérer les conflits liés au manque (réel ou perçu) d'autonomie et à la marginalisation économique et/ou politique (Marshfield 2011, p. 1153-1154).

Du point de vue des entités infra-étatiques, il y a trois raisons principales pour lesquelles elles rédigent et adoptent leur propre constitution. Premièrement, les cadres constitutionnels infra-étatiques peuvent permettre à ces entités de se gouverner de façon autonome et d'avoir la « capacité à déterminer la manière dont elles vont se gouverner » (Marshfield 2011, p. 1170). C'est notamment le cas lorsque des minorités ou des groupes marginalisés sont géographiquement concentrés (et partagent une même identité spécifique les différenciant des autres entités infra-étatiques ou de l'État dans sa globalité) : avec un cadre constitutionnel infra-étatique, ils peuvent non seulement définir de façon formelle leurs propres structures gouvernementales et leurs propres processus décisionnels, mais également répondre à des demandes historiques d'autonomie et de reconnaissance (voir également Watts 2000, p. 946). Deuxièmement, la constitution infra-étatique peut contribuer à la légitimité des autorités infra-étatiques ou de l'entité dans son ensemble, notamment aux yeux de ses citoyens, en lui permettant d'ancrer les pouvoirs qui lui ont été transférés. Ainsi, le fait de définir, dans la constitution infra-étatique, la structure gouvernementale de l'entité, permet d'établir des limites formelles entre les pouvoirs de l'État central et ceux de l'entité infra-étatique. Troisièmement, dans les États plus stables ou en paix, les entités infra-étatiques peuvent être en mesure de développer et d'expérimenter leurs propres arrangements constitutionnels, tirant ainsi profit de la relative flexibilité à modifier le cadre constitutionnel infra-étatique par rapport à la constitution centrale (voir

Marshfield 2011, p. 1184 ; Section 6). Toutefois, dans les contextes en situation de conflit où les institutions sont faibles (et où une constitution centrale est peut-être en cours d'élaboration), les constitutions infra-étatiques peuvent offrir un certain degré de stabilité institutionnelle en partant d'un échelon inférieur, notamment en permettant aux entités infra-étatiques de commencer à construire un cadre institutionnel malgré l'absence d'un cadre institutionnel central, comme en Somalie.

Dans les États fragiles et en situation de conflit, les constitutions infra-étatiques sont souvent le résultat d'un règlement politique qui comprend d'autres garanties pour une autonomie renforcée ainsi que pour l'espace constitutionnel des entités infra-étatiques. Un tel règlement politique peut résulter de : (a) la reconfiguration du pouvoir qui passe d'un groupe minoritaire à un groupe majoritaire (comme dans l'Afrique du Sud post-apartheid), engendrant des demandes d'autonomie au niveau infra-étatique provenant des minorités ; (b) la prise de conscience qu'aucun groupe n'a de majorité suffisante, et que par conséquent, chaque groupe minoritaire important devrait avoir droit à un certain degré d'indépendance dans la conception d'institutions politiques et de processus décisionnels fondés sur un découpage territorial (comme en Éthiopie à l'issue de la guerre) ; ou (c) un blocage résultant d'une guerre civile entre l'État central et un ou plusieurs acteurs non étatiques en quête d'une plus grande autonomie/indépendance, comme en Indonésie, aux Philippines ou en PN.

3. Les constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit : données

Classification des constitutions infra-étatiques

Ce document d'orientation analyse les constitutions infra-étatiques des États fédéraux et unitaires (ou hybrides). Particulièrement dans les contextes fragiles et en situation de conflit, les États unitaires et les systèmes hybrides (quasi-fédérations, unions constitutionnellement décentralisées, confédérations avec des éléments fédéraux et autres régimes d'autonomie novateurs [voir Watts 2000] peuvent avoir des cadres constitutionnels qui servent d'outils de gestion de conflits au moins pour une partie de leurs entités infra-étatiques. Ces cadres constitutionnels se déclinent, notamment, sous forme de constitutions, de lois fondamentales, de statuts d'autonomie ou de lois spéciales qui définissent la structure gouvernementale de l'entité infra-étatique.

Tableau 3.1. Les États qui se sont dotés d'un cadre constitutionnel infra-étatique après la guerre froide

	États fédéraux	États unitaires
États en situation de conflit	Bosnie-Herzégovine Comores Éthiopie Russie (Tchéchénie et Daghestan) Somalie Soudan Soudan du Sud	Azerbaïdjan* Indonésie (Aceh et Papouasie) Israël (Palestine)* Papouasie–Nouvelle-Guinée (Bougainville) Royaume-Uni (Irlande du Nord)*
États non affectés par un conflit	Venezuela	Chine (Hong Kong et Macao) Ouzbékistan Ukraine (Crimée)

*Cas d'États en situation de conflit exclus de notre analyse.

Une distinction est ici opérée entre les États fragiles et en situation de conflit et ceux non affectés par un conflit. Le critère de distinction utilisé est le niveau de conflit dans l'entité infra-étatique (et/ou impliquant des acteurs principalement situés dans ou autour de l'entité en question) avant l'adoption de la constitution infra-étatique (voir Tableau 3.1). Pour ce qui est des quatre cas sans conflit (Chine, Ouzbékistan, Ukraine et Venezuela), le cas du

Venezuela se distingue dans la mesure où le conflit y dure depuis au moins 1989. Toutefois, selon les données de l'UCDP, les groupes concentrés sur un territoire donné n'y ont pas participé de façon significative et au moins deux tiers des morts sont imputables au gouvernement. Par ailleurs, si un certain nombre de constitutions infra-étatiques ont été adoptées au Venezuela avant la fin de la guerre froide, et même si la plupart d'entre elles ont été amendées à la suite de l'adoption de la Constitution centrale de 1999, aucun de ces processus d'amendement n'était visiblement lié à la gestion du conflit.

Les constitutions infra-étatiques dans les États unitaires et fédéraux

Les constitutions fédérales reconnaissent la relation entre l'État central et les entités infra-étatiques, définissent les différents niveaux de gouvernement et garantissent un certain degré d'autonomie aux entités infra-étatiques (Watts 2000, p. 948-949). Les constitutions d'États unitaires impliquent souvent, mais pas toujours, des « éléments substantiels de décentralisation administrative et même législative à des gouvernements infranationaux » (Watts 2000, p. 949), notamment lorsqu'ils comprennent des minorités concentrées sur une partie du territoire. Par ailleurs, les institutions centrales au sein des États unitaires possèdent souvent l'autorité légale pour réduire ou pour étendre de façon unilatérale les pouvoirs et l'espace constitutionnel des entités infra-étatiques (voir Watts 2000, p. 949).

Il existe actuellement 31 États fédéraux dans le monde (Anderson 2008, p. 2 ; voir Encadré 2). Bien que le degré d'autonomie puisse varier fondamentalement d'une fédération à une autre, et d'une entité infra-étatique à une autre, certaines fédérations autorisent ou exigent des entités infra-étatiques qu'elles formalisent leur structure de gouvernement et leur relation avec l'État central dans une constitution infra-étatique. À l'inverse, d'autres États fédéraux interdisent les constitutions infra-étatiques. Les fédérations qui *exigent* que les entités infra-étatiques adoptent leur propre constitution sont les suivantes : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, les Comores, l'Espagne, les États-Unis, l'Éthiopie, l'Irak, la Malaisie, le Mexique, la Micronésie, la Russie, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud, la Suisse et le Venezuela. Les États fédéraux qui *autorisent* les constitutions infra-étatiques sont : l'Afrique du Sud, Belau/Palao, le Canada, les Émirats arabes unis, la République démocratique du Congo et Saint-Kitts-et-Nevis. Les États fédéraux qui *interdisent* expressément (ou implicitement) les constitutions infra-étatiques sont : la Belgique, l'Inde, le Népal, le Nigéria et le Pakistan.

Si davantage d'États unitaires ont décentralisé de façon asymétrique le pouvoir à travers des cadres constitutionnels infra-étatiques *après* la fin de la guerre froide (en comparaison avec la période *durant* la guerre froide), certains de ces arrangements existent encore au sein des États unitaires. Dans la mesure où la souveraineté y est centralisée, l'État unitaire tend à s'opposer davantage à la notion d'espace constitutionnel infra-étatique. Durant la guerre froide, seuls deux des 15 États qui autorisaient les cadres constitutionnels infra-étatiques étaient des États unitaires : l'Espagne (de fait un État quasi fédéral) et la Tanzanie. Après la guerre froide, huit des 17 États ayant créé des constitutions au niveau infra-étatique étaient des États unitaires, notamment l'Azerbaïdjan, la Chine, l'Indonésie, Israël, la PNG, le Royaume-Uni, l'Ouzbékistan et l'Ukraine.

Encadré 2. Les constitutions infra-étatiques dans les États fédéraux

Le décompte de 31 États fédéraux (Anderson 2008, p. 2) comprend le Népal, la Somalie et le Soudan du Sud, qui sont devenus des fédérations ultérieurement à la publication de l'étude d'Anderson. Parmi ces États fédéraux, 20 (Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belau/Palaos, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Espagne, États-Unis, Éthiopie, Malaisie, Mexique, Micronésie, Russie, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Suisse et Venezuela) possèdent des constitutions infra-étatiques au sein de l'ensemble ou d'une partie de leurs entités infra-étatiques. L'Inde et le Pakistan interdisent tous deux de façon implicite toute constitution infra-étatique. Toutefois, la région Jammu-et-Cachemire de part et d'autre de la frontière possède une constitution infra-étatique.

Arrangements symétriques et asymétriques

Les différentes entités infra-étatiques d'un pays peuvent se voir accorder un espace constitutionnel identique. On parle alors d'arrangements symétriques, puisque toutes les entités infra-étatiques bénéficient du même espace constitutionnel. Dans certains cas, l'espace constitutionnel octroyé peut varier entre les différentes entités infra-étatiques, ou encore, n'être octroyé qu'à une ou plusieurs d'entre elles. On parle alors d'arrangements asymétriques, puisque les différentes entités infra-étatiques ne bénéficient pas toutes du même espace constitutionnel (voir Watts 2000, p. 951). Certains États qui interdisent de façon générale l'adoption de tout cadre constitutionnel infra-étatique peuvent autoriser certaines entités infra-étatiques spécifiques à se doter d'un tel cadre, comme c'est le cas par exemple pour Aceh et la Papouasie en Indonésie, ainsi que pour Jammu-et-Cachemire en Inde. Dans certains cas, l'intensité avec laquelle certaines entités infra-étatiques souhaitent renforcer et formaliser leur autonomie vis-à-vis de l'État central explique l'octroi ou l'accroissement de leur espace constitutionnel (voir Watts 2000, p. 946), comme à Bougainville (PNG) et à Aceh (Indonésie). Les institutions centrales peuvent accorder de l'espace constitutionnel à l'ensemble ou une partie des entités infra-étatiques, soit pour prévenir le conflit (ou une résurgence de celui-ci), soit pour gérer les dynamiques de conflit violent en cours, selon de leur étendue.

Sur les 10 cas de pays en situation de conflit après la guerre froide retenus dans cette étude, les trois États unitaires (Azerbaïdjan, Indonésie et PNG) ont établis des formes asymétriques de décentralisation via un cadre constitutionnel infra-étatique. La Russie est l'unique fédération à posséder un arrangement asymétrique pour ses entités infra-étatiques : seules les républiques sont autorisées à rédiger et à adopter des « constitutions » infra-étatiques, alors que toutes les autres entités infra-étatiques ont le pouvoir de rédiger des « chartes » (voir Annexe A). Par ailleurs, l'arrangement avec l'État du Soudan du Sud avant l'indépendance était, par nature, asymétrique entre 2005 et 2011.

Les effets des constitutions infra-étatiques sur la prévention et la gestion des conflits

Il est difficile d'évaluer les effets de l'élaboration d'une constitution infra-étatique sur la prévention et/ou la gestion des conflits. Dans deux cas seulement, l'absence de conflit violent (rapporté) peut être clairement corrélée avec l'adoption d'une constitution infra-étatique (Bougainville, PNG et Aceh, Indonésie). En Papouasie (Indonésie), la Loi d'autonomie spéciale de 2001 a été adoptée après plus de 10 ans de conflits non violents, et même après l'adoption d'une constitution infra-étatique, les niveaux de conflit sont restés bas, en dépit des différends relatifs à sa mise en œuvre. De la même façon, au Daghestan, des conflits

violents n'ont été rapportés que pour l'année 1999, et une nouvelle constitution a été adoptée en 2003. Dans ces deux cas, on ne peut pas clairement établir un lien de causalité entre l'absence de conflit dans les entités infra-étatiques et leur cadre constitutionnel.

Trois autres pays, l'Afrique du Sud, la Bosnie-Herzégovine (dont la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine) et les Comores, se sont engagés dans un processus d'élaboration constitutionnelle au niveau central à l'issue d'un conflit. Les constitutions qui en ont résulté comprenaient un espace constitutionnel infra-étatique relativement ample (défini juridiquement et/ou par la pratique) et pourraient avoir contribué à la prévention ou à la gestion de conflits violents (tels que rapportés). En Somalie, la Constitution provisoire de 2011 a préparé le terrain pour la formation d'entités infra-étatiques et la rédaction de leurs cadres constitutionnels. Depuis l'adoption de la Constitution de transition du gouvernement régional du Pount en avril 2012, aucun conflit violent n'a été rapporté dans cette entité infra-étatique.

Au Soudan, le conflit avec le Soudan du Sud a été au centre de toutes les attentions jusqu'à la signature de l'accord de paix global de 2005, qui comprenait des dispositions permettant aux entités infra-étatiques soudanaises et sud-soudanaises de rédiger et d'adopter des constitutions infra-étatiques. Toutefois, un certain nombre de groupes armés ont continué à opérer dans le nord du Soudan, notamment au Darfour, au Kordofan du Nord, au Kordofan du Sud et dans la région du Nil bleu, depuis au moins 2003. Les processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques ne semblent pas avoir eu d'effet sur la gestion des conflits dans ces régions. La guerre civile qui a suivi l'indépendance du Soudan du Sud en 2011 a davantage résulté de différends liés à l'accès au pouvoir qu'à la structure de l'État. Toutefois, l'augmentation constante du nombre d'entités infra-étatiques depuis 2013 a peut-être alimenté les violences dans l'ensemble du pays.

Durant la première guerre de Tchétchénie (1994-1996), l'accord sur les fondements des relations entre la Russie et la République tchétchène de décembre 1995 a reconnu le besoin d'attribuer un statut spécial à la Tchétchénie, en tant que partie intégrante de la Russie, notamment à travers l'établissement d'une constitution et de lois infra-étatiques. La législation fédérale a établi le cadre institutionnel de la République de Tchétchénie, sans pourtant inclure davantage de directives. En outre, aucun accord ultérieur n'évoque la structure institutionnelle de ladite république et la constitution infra-étatique ne sera adoptée qu'en 2003, durant la deuxième guerre de Tchétchénie (1999-2009). Le conflit est toujours en cours dans la région.

Ces cas révèlent ainsi un paysage contrasté du lien de causalité entre les constitutions infra-étatiques et la prévention ou la gestion des conflits. Il est évident que, si les cadres constitutionnels infra-étatiques constituent un instrument important pour répondre aux demandes infra-étatiques de différenciation et d'autonomie gouvernementale, ils ne sont pas pour autant une solution miracle. Même dans les cas d'Aceh et de Bougainville, qui ont connu une certaine réussite, les constitutions infra-étatiques auront des effets positifs si d'autres éléments du processus de transformation du conflit sont pris en considération de façon adéquate, en commençant par la mise en œuvre du cadre constitutionnel convenu et promulgué après des négociations entre les acteurs du pouvoir central et des entités infra-étatiques. Dans certains cas, les constitutions infra-étatiques semblent n'avoir eu aucun effet (Soudan, Soudan du Sud), alors que dans d'autres, l'élaboration d'un tel document a pu être perçue comme l'une des rares options disponibles pour reconstruire un État central à l'issue d'un conflit (Somalie). En Éthiopie et en Afrique du Sud, un espace constitutionnel infra-étatique a été proposé dans le cadre d'une transformation plus large, principalement motivée par des facteurs autres que des exigences provenant d'entités infra-étatiques. Le caractère général de la transformation, ainsi que d'autres facteurs cruciaux tels que l'existence d'un système politique dominé par un parti unique au niveau central comme local, peut avoir contribué à la relative insignifiance de l'espace constitutionnel infra-étatique dans ces deux

pays. En Bosnie-Herzégovine, la communauté internationale a créé un espace constitutionnel infra-étatique dans le cadre d'un accord de paix imposé qui a mis fin au conflit violent. Le cas de la Russie est bien plus complexe. L'espace constitutionnel infra-étatique a été réduit après l'arrivée à la présidence de Vladimir Poutine et les constitutions infra-étatiques promulguées dans les régions en conflit ont été imposées par le pouvoir central, avec peu ou pas de participation des acteurs infra-étatique.

4. Concevoir le processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique

L'espace constitutionnel définit le processus d'élaboration de la constitution infra-étatique, comme ayant, notamment, une influence sur les éléments suivants :

- L'entité infra-étatique est-elle autorisée à concevoir ses propres institutions gouvernementales ?
- Qui rédige et adopte la constitution infra-étatique ?
- Le projet final de constitution a-t-il besoin d'une certification par une institution centrale (généralement une cour constitutionnelle ou une cour suprême) ? Quel est le degré d'indépendance de celle-ci ?
- Existe-t-il une autre institution centrale qui a le pouvoir de ratifier ou de mettre son veto au projet de constitution avant, après ou à la place du processus de certification ? et quel est son degré d'indépendance ?
- Quelle institution est chargée de régler les litiges entre une constitution infra-étatique et la constitution centrale ? ou d'appeler à modifier la constitution infra-étatique une fois celle-ci adoptée ?

Concevoir les paramètres du cadre institutionnel infra-étatique

Les constitutions centrales diffèrent par le niveau de détail avec lequel elles définissent le cadre institutionnel infra-étatique. Les dispositions relatives à l'espace constitutionnel peuvent parfois refléter une décision unilatérale des autorités centrales vis-à-vis des entités infra-étatiques. Dans d'autres cas, les dispositions définissant l'étendue de l'espace constitutionnel reflète un règlement politique convenu entre les parties avant la rédaction et l'adoption de la constitution (Bell et Zulueta-Fülscher 2016). Nous classons ici les pays en trois catégories distinctes, selon les modalités de définition du cadre institutionnel infra-étatique. (L'Annexe A apporte davantage de détails sur les paramètres du cadre institutionnel infra-étatique.)

La première catégorie regroupe les cas où l'accord de paix et/ou l'arrangement politique provisoire définit les paramètres initiaux du cadre institutionnel de l'entité infra-étatique, qui sont ensuite étoffés dans la constitution de l'État central. Nous y retrouvons notamment, l'Afrique du Sud, Bougainville (PNG), la Constitution de 2001 des Comores (telle

qu'amendée en 2009, voir Annexe A), la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine (une des entités constitutives de la Bosnie-Herzégovine), le Soudan et le Soudan du Sud. En Afrique du Sud, la Constitution intérimaire de 1993 et la Constitution de 1996 établissent un cadre institutionnel provincial par défaut très similaire, et permet aux provinces d'adopter leurs propres constitutions.

La deuxième catégorie comprend les situations où ni l'accord de paix (et/ou l'arrangement politique provisoire), ni la constitution de l'État central ne détaille le cadre institutionnel des entités infra-étatiques, accordant ainsi un espace constitutionnel considérable à ces dernières. C'est notamment le cas de la Bosnie-Herzégovine, l'Éthiopie, la Russie et la Somalie. En Bosnie-Herzégovine, les constitutions des deux entités constitutives ont été adoptées avant la signature des accords de Dayton et de la Constitution de Bosnie-Herzégovine (annexée aux accords de Dayton). Par conséquent, la Constitution de Bosnie-Herzégovine ne limite pas l'espace constitutionnel des entités infra-étatiques en matière de système de gouvernement ou de structure de l'État. Elle dispose seulement que les constitutions infra-étatiques doivent se conformer à la constitution centrale. En Somalie, les entités fédérées prévues par la Constitution provisoire de 2012 n'avaient pas encore été créées lors de l'adoption de cette dernière. L'espace constitutionnel n'était pas évoqué par le texte. Un tel manque de détails, toutefois, peut permettre aux institutions centrales de récupérer l'espace constitutionnel accordé de fait sans avoir à modifier la constitution centrale, comme cela est arrivé, pour différentes raisons, en Éthiopie et en Russie.

Dans les États de la troisième catégorie, la constitution centrale n'aborde pas la question du cadre institutionnel des entités infra-étatiques, mais les accords de paix et/ou les arrangements politiques de transition entre l'État central et l'entité (ou les entités) infra-étatique(s) peuvent comprendre des détails importants à ce sujet, comme à Aceh (Indonésie).

Rédiger et adopter la constitution infra-étatique

Les constitutions infra-étatiques sont généralement préparées et adoptées par le parlement infra-étatique ou par une assemblée constituante infra-étatique. La rédaction du texte constitutionnel est souvent menée par une commission au sein de l'assemblée constituante ou du parlement infra-étatique. Il existe toutefois des variantes intéressantes. À Bougainville, par exemple, l'entité infra-étatique a eu recours à une commission extra-parlementaire chargée de la rédaction. Au Soudan et au Soudan du Sud, les institutions de l'État central ont préparé des modèles de constitutions infra-étatiques, adaptés ensuite par des comités de rédaction. Bien que le parlement infra-étatique soit généralement responsable de l'adoption d'un projet de constitution, dans les cas d'Aceh et de Papouasie, l'État central (les pouvoirs législatif et exécutif ayant travaillé ensemble) a lui-même adopté le cadre constitutionnel infra-étatique. Enfin, seules trois des constitutions centrales analysées dans cette étude ne spécifient pas le ou les organe(s) en charge de la rédaction et de l'adoption des constitutions infra-étatiques, à savoir la Constitution de l'Union des Comores, la Constitution provisoire de Somalie et la Constitution de Bosnie-Herzégovine (deux de ses trois entités constitutives, la République serbe de Bosnie et la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, sont antérieures à la rédaction de la constitution centrale). Par ailleurs, parmi les cas étudiés ici, seule la Tchétchénie a organisé (ou a eu un mandat pour le faire) un référendum dans le cadre du processus d'adoption. Deux référendums ont ainsi été organisés pour adopter respectivement la Constitution tchétchène de 2003 et des amendements à celle-ci en 2007 (voir Tableau 4.1 et Annexe B).

Certifier et ratifier la constitution infra-étatique avant son adoption

Les processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques ne prévoient pas tous un processus de certification de la conformité de celles-ci avec la constitution centrale. Lorsqu'il

est requis, le processus de certification implique généralement qu'une cour suprême ou une cour constitutionnelle confirme que la constitution infra-étatique respecte bien les principes et les valeurs énoncées dans la constitution centrale. Le processus de certification incombe parfois à un organe exécutif central, comme pour Bougainville (PNG), le Soudan ou le Soudan du Sud. Toutefois, son manque d'indépendance peut délégitimer le processus de certification et/ou le projet de constitution infra-étatique à certifier.

Tableau 4.1. Conception du processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique

État ou entité infra-étatique	Rédaction	Adoption	Certification/ approbation	Ratification/ accord	Contrôle post-adoption
<i>États fédéraux</i>					
Afrique du Sud	(Pas clairement spécifié)	Ratification/ accord	Cour constitutionnelle	Premier ministre de la province	Cour constitutionnelle
Bosnie-Herzégovine	Comité de haut niveau (Fédération) / Comité de rédaction (République serbe)	Assemblée nationale de la République serbe / Assemblée constituante de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine (avec le consensus entre les délégations de Croatie et de Bosnie)	(Non)	(Même organes que pour l'adoption)	Cour constitutionnelle
Fédération de Bosnie-et-Herzégovine	Parlement cantonal	Parlement cantonal	Cour constitutionnelle	(Pas clairement spécifié)	Cour constitutionnelle
Comores	(Pas clairement spécifié)	Conseil insulaire/ gouverneur	Cour constitutionnelle	(Pas clairement spécifié)	Cour constitutionnelle
Éthiopie	(Pas clairement spécifié)	Conseil d'État	(Non)	Conseil d'État	Chambre des Fédérations (Sénat/Cour constitutionnelle)
Russie (Tchéchénie et Daghestan)	(Pas clairement spécifié)	Organe législatif infra-étatique (pour toutes les entités infra-étatiques, sauf les républiques, où la procédure n'est pas explicitée)	(Pas clairement spécifié)	(Peu clair de manière générale ; référendum pour la Tchéchénie)	Constitutional Court
Somalie	(Pas clairement spécifié)	(Pas clairement spécifié)	(Non)	(Pas clairement spécifié)	Cour constitutionnelle
Soudan	(Pas clairement spécifié)	Assemblée législative de l'État fédéré	Ministère national de la Justice	Président	Cour constitutionnelle

Tableau 4.1. Conception du processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique (cont.)

État ou entité infra-étatique	Rédaction	Adoption	Certification/ approbation	Ratification/ accord	Contrôle post-adoption
Soudan du Sud	Comités de rédaction (utilisant les modèles de constitutions provisoires des États du Sud du Soudan)	Assemblée législative de l'État fédéré	Ministère des Affaires juridiques et du Développement constitutionnel du Soudan du Sud (et le ministère soudanais de la Justice avant l'indépendance)	Président du Soudan (avant l'indépendance) / Président du Soudan du Sud (après l'indépendance)	Cour suprême
Unitary states					
<i>Aceh</i> ((Indonésie)	Assemblée législative d'Aceh / gouvernement provincial / équipe d'experts-conseils	Conseil de représentation du peuple / président	(Non)	Président	Cour constitutionnelle
<i>Papua</i> (Indonesia)	Assemblée législative provinciale	Conseil de représentation du peuple / président	(non)	Président	Cour constitutionnelle
<i>Bougainville</i> (PNG)	Commission constitutionnelle	Assemblée constituante	Conseil national exécutif	Conseil national exécutif	Cour suprême (PNG)

Au Soudan, le ministère national de la Justice doit déclarer que les constitutions infra-étatiques sont compatibles avec la Constitution nationale provisoire et la Constitution du Soudan du Sud (art. 2.12.12). Au Soudan du Sud, avant son indépendance, le processus de certification comprenait deux étapes : tout d'abord, le ministère des Affaires juridiques et du Développement constitutionnel du Soudan du Sud devait procéder à l'examen des constitutions infra-étatiques pour s'assurer de « leur compatibilité avec la Constitution provisoire du Soudan du Sud » (Murray et Maywald 2006, p. 1299-30). Une fois approuvé par le ministère sud-soudanais, les projets de constitutions infra-étatiques étaient transmis au ministère national de Justice pour certification. Bien que le premier ministère ait évalué de façon relativement rapide la conformité des projets de constitution avec la constitution provisoire, le second semblait ne pas vouloir lui emboîter le pas : les constitutions infra-étatiques sont ainsi entrées en vigueur sans certification finale (2006, p. 1233-34). Il semblerait que la logique ait été la suivante : si les constitutions infra-étatiques étaient compatibles avec la constitution provisoire du Soudan du Sud et que cette dernière l'était, à son tour, avec la constitution provisoire du Soudan, cela signifiait que les constitutions infra-étatiques s'alignaient également sur la constitution provisoire du Soudan : la certification n'était donc pas nécessaire (entretien avec Susan Stigant). Cette situation rompt néanmoins avec le processus de certification précédemment convenu.

À Bougainville, la situation a été légèrement différente dans la mesure où la Constitution de l'État central a été modifiée afin de répondre à l'accord de paix de Bougainville. Il a été précisé que « à la suite de l'adoption de la Constitution de Bougainville, l'assemblée constituante doit transmettre un exemplaire de la constitution au Conseil national exécutif » (article 22[a]), et « une fois assuré du fait que les exigences de la Constitution nationale soient bien satisfaites par la Constitution de Bougainville, le Conseil national exécutif recommandera au chef de l'État d'approuver cette constitution » (article 22[b]).

Le paragraphe 144 de la Constitution sud-africaine est consacré à la « Certification des constitutions provinciales », et dispose que « si une assemblée législative provinciale a approuvé ou amendé une constitution, le président de l'Assemblée doit soumettre le texte de la constitution ou de l'amendement constitutionnel à la Cour constitutionnelle pour certification » (paragraphe 144[1]). Il précise également « aucun texte de constitution provinciale ou d'amendement constitutionnel n'a de valeur juridique avant que la Cour constitutionnelle ne certifie : (a) que le texte a été voté conformément au paragraphe 142 (sur l'adoption des constitutions provinciales) ; et (b) que l'intégralité du texte est conforme au paragraphe 143 (sur le contenu des constitutions provinciales) » (paragraphe 144[2]). Le Premier ministre de la province en question doit ensuite « approuver et signer le texte de la constitution provinciale ou d'un amendement constitutionnel qui a été certifié par la Cour constitutionnelle » (paragraphe 145[1]) avant que la constitution n'entre en vigueur. La constitution de la province du KwaZulu-Natal a été retoquée par la Cour constitutionnelle sur le fondement de nombreuses incompatibilités avec la constitution centrale, dont l'usurpation des pouvoirs nationaux (*Certification de la Constitution de la province de KwaZulu-Natal 1996*, Cas CCT 15/96 ; Murray 2001). De même, la province du Cap-Occidental a vu sa constitution infra-étatique retoquée une première fois pas la Cour, mais obtenu sa certification après avoir modifié le projet de constitution en suivant les suggestions de la première décision (*Certification de la constitution du Cap-Occidental 1997*, Cas CCT 6/97).

Dans l'Union des Comores, les amendements de 2009 ayant modifié la Constitution de 2001, prévoient que les lois statutaires des îles autonomes doivent être certifiées par la Cour constitutionnelle avant leur promulgation (art. 7) (voir l'Annexe A pour plus de détails).

En Éthiopie, aucun processus de certification n'est prévu et les Conseils d'État ont le pouvoir de « promulguer et exécuter la Constitution de l'État et les autres lois » (art. 52 [2b]). La Bosnie-Herzégovine n'a pas non plus de processus de certification, dans la mesure où les constitutions des entités constitutives avaient été promulguées avant la Constitution de l'État central. Dans la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, la Cour constitutionnelle doit « à la demande du Premier ministre du canton concerné ou d'un tiers des membres de l'Assemblée législative d'un canton, déterminer si une loi ou un projet de loi adopté(e) par cette assemblée (dont la constitution cantonale et tout amendement à celle-ci) est conforme à cette même constitution (Constitution de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine) » (art. 10[2] [b]), dans la mesure où « la fonction première de la Cour constitutionnelle doit être celle de résoudre les litiges : (a) entre cantons ; (b) entre tout canton et le Gouvernement de la fédération » (art. 10[1]). En Indonésie, il n'existe pas non plus de processus de certification, bien que la Cour constitutionnelle « ait le pouvoir de décision final dans l'examen des lois vis-à-vis de la Constitution » (art. 24C). Celle-ci n'a compétence que pour effectuer un contrôle *a posteriori* (après l'entrée en vigueur d'une loi), et ne peut donc contrôler les cadres constitutionnels infra-étatiques qu'*ex post*. En Russie, il semblerait qu'il n'y ait pas de processus de certification, ni pour les constitutions ni pour les chartes infra-étatiques. La Constitution fédérale dispose seulement : « Les éléments suivants doivent être sous la juridiction conjointe de la Fédération de Russie et des entités constituantes de la Fédération de Russie : (a) les mesures pour s'assurer de la conformité des constitutions et des lois des républiques, des chartes, des lois et autres actes juridiques normatifs des kraï, des oblasts, des villes d'importance fédérale, des oblasts autonomes et des okrugs autonomes, avec la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales. » (Art. 72[1]). La Constitution fédérale ne donne pas d'autres détails concernant la nature de cette juridiction conjointe (Küpper 2013, p. 259). La Somalie ne possède pas non plus de processus de certification formel, mais la Cour constitutionnelle (qui n'avait pas encore été bien établie) a le pouvoir d'invalidier toute loi ou action administrative potentiellement contraire à la Constitution

(art. 4[2]) ou de « résoudre tout litige entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États fédérés ou entre des gouvernements d'États fédérés » (art. 109C[1d]).

Examen post-adoption de la constitution infra-étatique (en cas de litige)

En cas de conflit, la constitution centrale prévaut sur les cadres constitutionnels infra-étatiques (Burgess et Tarr 2012, p. 10 ; Saunders 2011, p. 874). Bien que tous les pays n'aient pas de processus de certification (pré-adoption) des constitutions infra-étatiques, la plupart d'entre eux possèdent une cour constitutionnelle ou une cour suprême chargée de garantir la protection de la constitution de l'État central en cas de litige avec (ou entre) les constitutions infra-étatiques ratifiées (voir Tableau 4.1). Les acteurs disposant du droit de saisine de la cour varient selon l'objet du litige (notamment selon que le litige est entre plusieurs entités infra-étatiques ou entre une ou plusieurs entités et l'Etat central). Le droit de saisine peut être attribué à différents acteurs, allant du simple justiciable au gouverneur (ou son équivalent) de l'entité infra-étatique, ou au président ou au Premier ministre du pouvoir exécutif central. Il existe souvent des moyens informels et non juridictionnels de résolution des litiges intergouvernementaux que la constitution centrale privilégie *avant* de devoir porter l'affaire devant un tribunal.

L'indépendance de la cour constitutionnelle ou suprême est un élément important pour assurer la légitimité de ses décisions. Ces institutions disposent souvent d'une indépendance garantie en droit, mais la pratique peut l'amoinrir. Cela peut affecter directement la légitimité des cadres constitutionnels et remettre en cause les décisions de la cour constitutionnelle/suprême. La ou les entité(s) infra-étatique(s) peuvent être représentées dans la composition de la juridiction constitutionnelle, renforçant ainsi la légitimité de cette dernière. C'est notamment le cas aux Comores, où « le président de l'Union, les vice-présidents de l'Union, le président de l'Assemblée de l'Union et les chefs de l'exécutif des îles doivent chacun nommer un membre à la Cour constitutionnelle » (art. 37 de la Constitution des Comores, 2001[2009]). La Constitution de Bosnie-Herzégovine (art. VI[1a]) et la Constitution de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine (art. 9) spécifient les modalités de représentation de leurs entités constituantes ou de leurs populations, bien que cela s'inscrive dans une logique plus générale de représentation proportionnelle entre ethnies, qui exclut d'autres types de groupes sociétaux (voir les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme dans *Sejdić v. Bosnie et Herzégovine* [n° 27996/06 et 34836/06, 22 décembre 2009] et *Zornić c. Bosnie-Herzégovine* [n° 3681/06, 14 juillet 2014]).

5. Autres considérations sur le processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique

Le calendrier

Le calendrier et les échéances sont des questions importantes, bien que souvent négligées dans les processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques. Il est rare que les constitutions centrales mentionnent un calendrier ou un échéancier pour l'élaboration d'une constitution infra-étatique, même si les accords de paix le font parfois. Lorsqu'ils sont réalistes, les échéanciers peuvent structurer le processus d'élaboration de constitutions post-conflit, y compris au niveau infra-étatique.

Le protocole d'accord entre le gouvernement de la République d'Indonésie et le Free Aceh Movement contient un calendrier précisant qu'« une nouvelle loi sur le gouvernement d'Aceh sera promulguée et entrera en vigueur dès que possible et ce, avant le 31 mars 2006 » (art. 1.1.1). Toutefois, la loi n'a été promulguée qu'en août 2006 (May 2008). Au Soudan, les modalités d'application des protocoles de Machakos et de partage des pouvoirs (Naivasha, Kenya, 31 décembre 2004) exigent que les parlements infra-étatiques rédigent et adoptent une constitution infra-étatique dans les trois semaines suivant l'établissement de l'assemblée législative dans les États du nord, et dans les quatre semaines après avoir signé la constitution au Soudan du Sud. Dans les deux semaines qui suivent la réception des constitutions infra-étatiques, le ministère national de la Justice doit examiner leur compatibilité avec, dans le cas des États du nord, la Constitution nationale provisoire ; et dans le cas du Soudan du Sud, leur conformité à la fois avec la Constitution nationale provisoire et la Constitution du Soudan du Sud (art. 2.12.12 du Protocole de 2004 sur le partage des pouvoirs). Ces calendriers serrés n'ont pu être tenus ni au nord ni au sud (Murray et Maywald 2006, p. 1212). La Constitution de Bosnie-Herzégovine prévoit que les entités constitutives sont tenues d'amender leurs constitutions (préexistantes) dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur de la Constitution de l'État central (novembre 2005) (art. 12, par. 2). Toutefois, le premier amendement post-Dayton de la constitution de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine a été adopté en juin 2006 seulement, tandis que le premier amendement de la constitution de la République serbe n'a été adopté qu'en avril 2006.

L'inclusion dans les négociations sur l'espace constitutionnel et au cours de la rédaction des constitutions infra-étatiques

S'agissant des niveaux d'inclusivité des processus d'élaboration des constitutions infra-étatiques (définie ici comme le niveau de représentation des principaux groupes sociétaux et de participation de la population), il est nécessaire de faire la distinction entre l'établissement d'un espace constitutionnel et la rédaction de la constitution infra-étatique. L'allocation de l'espace constitutionnel peut être négociée dans le cadre d'un processus plus large de règlement politique entre les parties prenantes de l'État central et de(s) entité(s) infra-étatique(s), comme, dans une certaine mesure, Bougainville (PNG) et à Aceh (Indonésie), dans une certaine mesure. L'espace constitutionnel peut également être imposé par le pouvoir central, avec très peu de participation infra-étatique, voire aucune, comme, à un certain degré, Bosnie-Herzégovine, en Éthiopie, au Soudan et au Soudan du Sud.

Lorsque l'espace constitutionnel résulte de négociations au cours d'un processus de règlement politique, le niveau d'inclusion de la société et des forces politiques peut fortement varier d'un cas à l'autre. Il arrive que les élites infra-étatiques dominent le processus (et représentent parfois, de façon légitime, la diversité de la population). À Aceh (Indonésie), l'accord a été signé par le gouvernement d'Indonésie et le Free Aceh Movement, défini comme un « groupe rebelle » par la base de données UCDDP. Mais il arrive aussi que les négociateurs infra-étatiques et/ou les élites représentent de façon formelle (et légitime) la diversité à la fois sociale et politique de l'entité infra-étatique. À Bougainville (PNG), les négociations ont été menées par le gouvernement de la PNG et « les chefs qui représentent le peuple de Bougainville ». La perception qu'à la majorité de la légitimité des négociateurs est susceptible d'influencer l'approbation de l'espace constitutionnel accordé à l'entité infra-étatique, et par conséquent, celle de la constitution infra-étatique.

Une fois la rédaction de la constitution infra-étatique entamée, on considère généralement qu'un certain niveau de participation locale est nécessaire pour définir la structure de l'autorité infra-étatique et son pouvoir (Marshfield 2011, p. 1163). D'un point de vue théorique du moins, le processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique devrait faciliter les délibérations publiques en ce que la décentralisation réduit l'espace géographique de consultation et que les citoyens peuvent participer plus amplement aux discussions (Marshfield 2011, p. 1187-88). Cela dépend néanmoins dans quelle mesure l'autorité constituante de l'entité infra-étatique (a) se voit accorder le pouvoir de participer par les autorités centrales et infra-étatiques ; et (b) se différencie de façon significative de l'autorité constituante de l'État central, notamment en termes d'ethnicité et/ou d'appartenance religieuse (Saunders 2011, p. 874).

Dans les processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit, il est généralement difficile de juger dans quelle mesure la participation de la population au niveau infra-étatique a été déterminante. La plupart du temps, cette participation n'est imposée ni par la constitution de l'État central, ni par aucun autre arrangement (comme une constitution provisoire ou un accord de paix). Au Soudan, par exemple, on ne sait pas vraiment « dans quelle mesure les assemblées respectaient les règles de procédure d'examen et d'amendement des projets de constitution, ni l'étendue des débats, ni si les contributions de la population et des groupes de la société civile étaient activement recherchées ou autorisées » (Murray et Maywald 2006, p. 1229). En Éthiopie, selon Regassa (2009, p. 52), aucune des phases de rédaction, de délibération ou d'adoption des constitutions infra-étatiques n'a impliqué de participation publique ou de débat politique. Bougainville est peut-être le seul exemple où l'accord de paix (art. 17) stipule expressément que la Commission constitutionnelle doit être représentative de la population de Bougainville, bien qu'elle ne fasse pas pour autant mention de la participation du public.

En Indonésie, toutefois, un large processus de consultation de la population a influencé à la fois la clarté et la pertinence de la loi, pour aboutir à un « projet de loi relativement complexe et volumineux » (May 2008, p. 42).

Le rôle de la communauté internationale

Le rôle de la communauté internationale dans les processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques dépend largement des besoins de l'entité infra-étatique ainsi que des besoins (et exigences) des institutions centrales. Dans les cas où les institutions centrales ont été fragilisées après des conflits violents prolongés, comme en Somalie, et/ou lorsque la communauté internationale s'est engagée dans les tractations ou la garantie d'accords de paix entre l'État central et l'entité infra-étatique, comme dans le cas de Bougainville (PNG) (ou même dans le processus d'élaboration constitutionnelle au niveau central comme en Irak ou en Bosnie-Herzégovine), le rôle de cette dernière peut être plus important dans les processus d'élaboration de constitution(s) infra-étatique(s).

La communauté internationale peut, comme elle l'a déjà fait, participer à ces processus de plusieurs façons, généralement avec l'accord exprès du gouvernement central. Cette contribution peut prendre plusieurs formes :

1. fournir des services de conseil et d'expertise auprès des principales parties prenantes, à la fois aux niveaux central et infra-étatique, sur des questions spécifiques liées au processus d'élaboration ou au contenu des constitutions infra-étatiques, parmi lesquelles l'interprétation de l'espace constitutionnel accordé à l'entité infra-étatique par la constitution centrale ;
2. garantir l'application des accords entre l'État central et les entités infra-étatiques, et jouer un rôle de médiation entre les parties si nécessaire ;
3. fournir une assistance (financière ou autre) pour organiser des ateliers/tables rondes, voire des forums publics plus larges ou des campagnes d'éducation civique au niveau infra-étatique ;
4. aider au renforcement des capacités des institutions infra-étatiques et des parties prenantes au processus d'élaboration constitutionnelle, notamment à travers des formations, des détachements de personnel et/ou un apport direct de personnel, ou encore la fourniture d'autres types de ressources (dont l'organisation de conférences de donateurs).

Les effets de l'engagement international varient selon le contexte. Le cas de la Somalie sort du lot, dans la mesure où les entités constituantes prévues par la Constitution provisoire de 2012 (les États membres fédérés – EMF) n'existaient pas encore à l'adoption de la Constitution. Seule la création des EMF aurait permis l'application pleine et entière de la Constitution provisoire, avec l'établissement de la chambre haute du Parlement fédéral, composée de représentants des EMF, et censée jouer un rôle actif dans les affaires législatives et la nomination à certains postes clés. Toutefois, la Commission des frontières et de la fédération devait d'abord donner ses recommandations sur le nombre d'EMF et leurs frontières (art. 49). Le fait que la Chambre du peuple (la chambre basse du parlement) ait attendu juillet 2015 pour nommer les membres de la commission des frontières a fait que le gouvernement de transition a travaillé directement avec les acteurs régionaux pour former les EMF. Si elle est restée à l'écart au départ, la communauté internationale a fini par s'engager progressivement dans les processus de création des EMF et d'élaboration constitutionnelle. En apportant son soutien à ces processus, elle a assurément aidé le gouvernement somalien à

contourner la Constitution, mais également contribué au processus de consolidation de l'État au niveau central et au niveau infra-étatique.

En Bosnie-Herzégovine, la participation de la communauté internationale a eu un effet complètement opposé. Les deux entités qui composent le pays possédaient déjà chacune leur propre constitution infra-étatique avant la signature des accords de Dayton de 1995. La Constitution de la République serbe avait été adoptée en février 1992, avant le début de la guerre de Bosnie, « dans un acte clair de sécession » (Woelk 2012, p. 110). La Fédération de Bosnie-et-Herzégovine a, quant à elle, été créée après le traité de Washington signé en mars 1994, qui a participé à apaiser le conflit entre Croates et Bosniaques, et a mené à l'adoption de sa Constitution en juin 1994. Les deux constitutions infra-étatiques ont dû être profondément modifiées à l'issue des négociations internationales ayant abouti à la Constitution de Bosnie-Herzégovine (Annexe 4 des accords de Dayton, art. 11), qui réduit l'espace constitutionnel préalablement déterminé par les deux entités elles-mêmes. Les institutions centrales restent toutefois faibles au regard des arrangements constitutionnels infra-étatiques (Woelk 2012, p.113). En utilisant les « pouvoirs de Bonn » conférés en 1997 qui permettent au haut représentant des Nations Unies de légiférer et renvoyer des hauts fonctionnaires de façon unilatérale (Woelk 2012, p. 119), la communauté internationale a tenté de centraliser (et renforcer) le système politique afin de contourner ou contrer les éléments perturbateurs (nationalistes) de deux entités (Tzifakis 2007). La Commission de Venise (2005) a appelé à une réforme constitutionnelle afin de transférer les compétences des entités infra-étatiques vers l'État central, et clarifier les relations futures entre les entités et l'État (Woelk 2012, p. 125). Aucun processus d'amendement de la Constitution n'a encore eu lieu à ce jour.

La PNG était auparavant un État unitaire (bien que décentralisé) qui, après 10 ans de guerre civile (1988-1998) entre les forces armées de la PNG et l'armée révolutionnaire de Bougainville (un groupe armé séparatiste), a accepté d'accorder une autonomie (asymétrique) à Bougainville. L'accord de paix de Bougainville de 2001 comprend le cadre du processus d'élaboration de la Constitution de Bougainville, adopté en 2004, ainsi que le mandat nécessaire pour organiser un référendum sur le futur statut politique de Bougainville, 10 ans au moins, et 15 ans au plus, après l'élection du premier gouvernement autonome de Bougainville (clauses 309-324) (ONU 2001). La communauté internationale a joué un rôle important dans la garantie d'un environnement sécuritaire propice au processus d'élaboration et de mise en œuvre de la Constitution qui allait suivre. L'intervention internationale dans l'élaboration constitutionnelle était, en soi, mineure (Wallis 2016, p. 371), bien qu'il ait été convenu que la Constitution devait respecter les normes internationales de bonne gouvernance (Wallis 2016, p. 372). Toutefois, s'agissant du contenu de l'accord de paix, le gouvernement de la PNG « était sous une immense pression internationale afin de mettre fin au conflit pour des questions de stabilité régionale » (Ghai et Regan 2006, p. 598), ce qui signifie qu'il a dû faire d'importantes concessions sur le statut politique à court et moyen terme de Bougainville. Les Bougainvillais ont accepté le report du référendum sur le statut politique futur de Bougainville uniquement en raison de la pression de la communauté internationale, qui soutenait que c'était le seul moyen pour que le gouvernement central accepte un référendum garanti par la Constitution (Ghai et Regan 2006, p. 599-600).

6. Le contenu d'une constitution infra-étatique

Cette section vise à décrire les arrangements constitutionnels infra-étatiques et comparer certains éléments des cadres constitutionnels infra-étatiques avec leurs équivalents au niveau central (et lorsque cela est pertinent, avec d'autres entités infra-étatiques). Seront ainsi étudiés : le système de gouvernement – parlementaire, présidentiel ou semi-présidentiel (voir Elgie 2011 ; Shugart et Carey 1992), la structure parlementaire (monocamérale ou bicamérale), les procédures d'amendement de la constitution (notamment la flexibilité et la rigidité relatives entre les niveaux central et infra-étatique), la régulation du gouvernement local, ainsi que les dispositions concernant sur les droits des minorités et les symboles infra-étatiques.

Les systèmes de gouvernement

Dans nombre d'études de cas, la structure du pouvoir exécutif au niveau infra-étatique ressemble fortement à celle de l'État central, à quelques variations près. Il peut parfois y avoir des différences assez importantes entre les niveaux de gouvernement, comme en Russie ou en Somalie. Mais l'exception la plus flagrante reste la PNG, où l'État central et l'entité infra-étatique ont opté pour des modèles opposés. Des explications théoriques peuvent justifier les deux approches. La similitude permet des mouvements plus fluides et plus simples entre les deux niveaux de gouvernement, pour les acteurs politiques comme pour leurs intérêts. Le choix de systèmes différents ouvre cependant la voie à certaines expérimentations et peut parfois même être plus adapté aux circonstances politiques de l'entité infra-étatique.

En Éthiopie (Amhara) et en Afrique du Sud (Cap-Occidental), la structure du pouvoir exécutif dans le cadre du régime parlementaire est littéralement la même que celle du système central. En Indonésie, c'est un président qui est à la tête de l'État central, l'Aceh et de la Papouasie sont dirigés par des gouverneurs. Néanmoins, les deux systèmes correspondent essentiellement à un régime présidentiel avec un chef de l'exécutif directement élu. En Bosnie-Herzégovine, encore une fois, il y a une ressemblance certaine entre la constitution de l'État central et celles des entités infra-étatiques : les deux ont, par exemple, adopté des présidences collégiales. Au niveau central, la présidence comprend trois représentants élus des communautés bosniaque, croate et serbe et la présidence tourne entre les trois durant un même mandat. Dans la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, le président et les deux vice-présidents doivent représenter les trois peuples. Bien que le pouvoir exécutif en République serbe ait une structure plus classique, les trois systèmes sont de nature semi-présidentielle, avec des chefs de l'exécutif élus séparément et directement, et des ministres responsables devant le Parlement. En Russie, le système semi-présidentiel de l'État central est reproduit au Daghestan, alors qu'en Tchétchénie, le Parlement élit de façon indirecte le chef de l'exécutif.

Toutefois, d'autres caractéristiques du système tchéchène ressemblent très fortement à celles de la Russie et du Daghestan (telles que la manière dont est constitué le gouvernement, ses pouvoirs et ses fonctions, ainsi que le fait que les candidats au poste de chef de l'exécutif dans les deux entités soient désignés par le président russe).

La véritable exception est la PNG (système parlementaire) et Bougainville (système semi-présidentiel), où l'État central et l'entité infra-étatique ont opté pour des modèles de gouvernement opposés et très différents. De la même, en Somalie, le Pount a imité l'État central en choisissant un système parlementaire tandis que le Jubaland a adopté un système semi-présidentiel. La diversité des systèmes, dans ce cas, semble être la conséquence du processus particulier de création de l'État somalien. En effet, l'État central est faible et ne contrôle pas l'ensemble de ses territoires ; l'élaboration de constitutions infra-étatiques, lorsqu'elle est possible, vise alors en partie à consolider les capacités et la légitimité de l'État central en partant du bas.

Dans toutes les fédérations, hormis la Bosnie-Herzégovine (le district de Brčko est une entité infra-étatique plus petite et spéciale, avec un parlement monocaméral), le pouvoir législatif central est structuré en un parlement bicaméral, tandis qu'au niveau infra-étatique les parlements sont monocaméraux. Cette configuration semble cohérente en ce que les États fédéraux ont généralement une deuxième chambre qui permet de représenter les entités infra-étatiques au niveau fédéral, tandis que les parlements des entités infra-étatiques au sein des États fédéraux n'ont pas besoin d'une telle fonction. En Bosnie-Herzégovine, deux facteurs peuvent expliquer l'existence d'une structure parlementaire bicamérale au niveau infra-étatique : d'une part, la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine comprend un autre niveau de gouvernement (les cantons) qui nécessite une représentation, et d'autre part, le bicaméralisme au niveau central et au niveau infra-étatique participe d'un système complexe et élaboré de partage du pouvoir selon une logique consociative (avec l'objectif général de parvenir à une représentation égalitaire des trois communautés ethniques à tous les niveaux). Concernant les États unitaires, la PNG et Bougainville ont toutes deux un parlement monocaméral, tandis qu'en Indonésie, le Parlement central et ceux d'Aceh et de Papouasie sont bicaméraux. Néanmoins, en Indonésie, les chambres hautes sont des organes consultatifs relativement faibles (et ce, même si elles sont élues au suffrage direct et possèdent des pouvoirs spécifiques), ce qui les différencie du bicaméralisme classique qui tend à faire des chambres hautes des institutions de contrôle.

Pour plus d'informations sur les systèmes de gouvernement dans les constitutions centrales et infra-étatiques, vous pouvez vous référer au Tableau 6.1. Bien que la Bosnie-Herzégovine et la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine soient rarement référencées comme des systèmes semi-présidentiels, probablement en raison de leur système de présidence collégiale unique, nous considérons, dans le cadre de notre étude, que ces deux cas entrent dans la définition de ce type de système. En effet, elles ont toutes les deux une présidence dotée de pouvoirs exécutifs substantiels, élue par suffrage direct et séparément du Parlement, ainsi qu'un gouvernement dont les membres sont responsables devant le Parlement.

Table 6.1. Les systèmes de gouvernement dans les États fédéraux et unitaires

État central / entité infra-étatique	Système de gouvernement	Description brève	Structure parlementaire
<i>États fédéraux</i>			
Afrique du Sud	République parlementaire	Système hybride dans lequel le président est à la fois chef de l'État et chef du gouvernement. Il est élu de façon indirecte par le Parlement.	Bicaméral
Cap-Occidental	Système parlementaire	Premier ministre élu indirectement par le parlement provincial	Monocaméral
Bosnie-Herzégovine	République semi-présidentielle	Présidence tournante consociative directement élue ; conseil des ministres responsable devant le Parlement	Bicaméral
Fédération de Bosnie-et-Herzégovine	République semi-présidentielle	Présidence tournante consociative directement élue ; conseil des ministres responsable devant le Parlement	Bicaméral
République serbe	République semi-présidentielle	Présidence tournante consociative directement élue ; conseil des ministres responsable devant le Parlement	Bicaméral
District de Brčko	Système parlementaire	Maire élu par l'assemblée du district	Monocaméral
Comores	Constitution infra-étatique d'Anjouan non disponible en ligne		
Éthiopie	République parlementaire	Gouvernement formé par le parti majoritaire au Parlement et dirigé par un Premier ministre	Bicaméral
Amhara	Système parlementaire	Gouvernement formé par le parti majoritaire au Parlement	Monocaméral
Russie	République semi-présidentielle	Président élu au suffrage direct qui nomme le Premier ministre et le gouvernement. Le Premier ministre et le gouvernement sont responsables devant le Parlement	Bicaméral
Tchéchénie	Système parlementaire (le président russe désigne le dirigeant de la république)	Chef de la république élu par le Parlement	Monocaméral
Daghestan	Système présidentiel (le président russe désigne le chef de l'exécutif)	Chef de la république élu au suffrage direct ; à la tête de l'exécutif, il gouverne avec un gouvernement qui n'est pas responsable devant le Parlement	Monocaméral
Somalie	République parlementaire	Le président élu par suffrage indirect est chef de l'État ; le Premier ministre élu par suffrage indirect est chef du gouvernement	Bicaméral
Pount	Système parlementaire	Premier ministre élu par suffrage indirect	Monocaméral
Jubaland	Système semi-présidentiel	Le président est élu séparément du Parlement (bien qu'indirectement par une « conférence des députés » plutôt que directement par le peuple), et le cabinet est responsable devant le Parlement	Monocaméral
Soudan	Pas de constitution infra-étatique disponible en ligne		
Soudan du Sud	Pas de constitution infra-étatique disponible en ligne		

État central / entité infra-étatique	Système de gouvernement	Description brève	Structure parlementaire
<i>États unitaires</i>			
Indonésie	République présidentielle	Président élu au suffrage direct/chef de l'État et du gouvernement	Bicaméral (chambre haute faible)
Aceh	Système de type présidentiel	Gouverneur élu au suffrage direct	Bicaméral (chambre haute faible)
Papouasie	Système de type présidentiel	Gouverneur élu au suffrage direct	Bicaméral (chambre haute faible)
PNG	Monarchie parlementaire	La reine est représentée par le gouverneur-général en tant que cheffe de l'État ; le chef du gouvernement est le Premier ministre, élu indirectement	Monocaméral
Bougainville	Système semi-présidentiel	Président élu au suffrage direct ; il est le chef du Conseil exécutif, composé de membres du Parlement	Monocaméral

Les procédures d'amendement de la constitution

Pour l'ensemble des cas analysés dans ce document d'orientation, les constitutions centrales comme infra-étatiques sont plus difficiles à modifier ou à remplacer que des lois ordinaires. Toutefois, les procédures d'amendement peuvent varier selon le pays et sa tradition juridique. Bien que l'évaluation des procédures d'amendement des constitutions soit difficile, le Tableau 6.2 examine la rigidité des constitutions. Celle-ci est fondée sur une comparaison de la complexité de la procédure de modification des constitutions, étant présumé que les constitutions centrales sont *a priori* plus rigides que les constitutions infra-étatiques. Hormis le cas de Bougainville, il n'est pas nécessaire d'obtenir l'accord exprès des entités infra-étatiques pour modifier les constitutions centrales, y compris lorsque les amendements affectent l'espace constitutionnel de ces mêmes entités. Toutefois, dans de nombreux cas de figure, il existe des dispositions pour que l'entité infra-étatique puisse exprimer son avis au cours du processus d'amendement de la constitution de l'État central (p. ex. à travers les représentants des régions au sein de la chambre haute du parlement central).

Le pouvoir d'initiative en matière d'amendement constitutionnel est doublement important. Premièrement, il témoigne de la relation entre les pouvoirs exécutif et législatif. Dans la plupart des cas, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ont le pouvoir d'initier un amendement constitutionnel. Cependant, dans certains cas, comme la Russie, le pouvoir exécutif joue un rôle prépondérant dans l'initiative d'un processus d'amendement, même si en théorie ce pouvoir est partagé avec le Parlement et les entités infra-étatiques. Dans d'autres pays, le pouvoir législatif en détient la principale responsabilité, comme en Indonésie. Deuxièmement, ce pouvoir d'initiative en matière d'amendement constitutionnel met en lumière la relation entre l'État central et les entités infra-étatiques. Hormis en Russie, les entités infra-étatiques ne peuvent pas initier un amendement de la constitution centrale. Dans certains cas, une consultation large est nécessaire pour initier un processus d'amendement de la constitution de l'État central (p. ex. en PNG, pour les amendements relatifs aux pouvoirs transférés à Bougainville). Ailleurs, la représentation à la chambre haute du parlement permet de faire entendre la voix des entités infra-étatiques dans les procédures d'amendement, comme en Afrique du Sud ou en Indonésie. De même, la plupart des entités

infra-étatiques ne reconnaissent pas aux institutions centrales le pouvoir de déposer un amendement à la constitution infra-étatique. Il convient toutefois de noter une exception : à Amhara, les projets d'amendement portant sur les principes fondateurs et les droits fondamentaux consacrés dans la constitution infra-étatique font l'objet d'une procédure spéciale, prévues dans la constitution fédérale éthiopienne, qui implique le pouvoir législatif central et les assemblées législatives infra-étatiques. Dans la mesure où les constitutions infra-étatiques d'Aceh et de Papouasie ont été produites par le droit indonésien, seules les institutions centrales peuvent les modifier. En PNG et à Bougainville, les critères détaillés pour les consultations indiquent que les deux niveaux de gouvernement partagent le pouvoir d'initiative des amendements constitutionnels.

La relation entre l'État central et les entités infra-étatiques est également marquée par l'éventuelle obligation d'organiser une consultation et d'obtenir le consentement de tous les niveaux du gouvernement *autres* que celui à l'origine de la procédure d'amendement. Tous les États fédéraux étudiés, sauf deux, exigent une forme de consultation et, bien souvent, l'accord du pouvoir législatif de leurs entités infra-étatiques pour modifier la constitution fédérale. En Bosnie-Herzégovine, la complexité du processus d'amendement résulte des arrangements consociatifs, qui se manifestent par une procédure très élaborée visant au consensus transcommunautaire. En Afrique du Sud, l'opinion des entités infra-étatiques est représentée grâce à la chambre haute du Parlement central (composée de représentants provinciaux) au lieu des institutions infra-étatiques. Dans les États unitaires, la situation est plus contrastée. L'Indonésie n'attribue aucun rôle aux institutions infra-étatiques dans les processus d'amendement de sa Constitution, mais le Parlement central doit réunir ses deux chambres en session conjointe pour examiner les amendements à la Constitution. La chambre haute, bien qu'autrement relativement faible, a une chance de défendre l'opinion régionale lors de cette procédure. En PNG, il n'existe aucune obligation de consultation, sauf si l'amendement concerne Bougainville, auquel cas l'assentiment de l'entité infra-étatique devient nécessaire pour pouvoir changer la Constitution centrale.

Dans les États fédéraux, la plupart des constitutions infra-étatiques n'attribuent pas de rôle, qu'il soit consultatif ou décisionnel, aux institutions centrales dans leurs procédures d'amendement, sauf à Amhara, dans le même cadre que pour l'initiative d'un amendement (présenté ci-dessus). En Afrique du Sud, tout amendement à une constitution infra-étatique exige une certification de la Cour constitutionnelle pour confirmer sa conformité à la Constitution centrale (voir Tableau 4.1). Parmi les États unitaires, Bougainville doit simplement informer le pouvoir exécutif central des amendements apportés à la constitution infra-étatique.

Pour ce qui est des règles de procédure concernant les amendements à la constitution, il existe une large gamme de possibilités, dont le recours à une majorité législative renforcée, des majorités parallèles, un consensus consociatif, des procédures parlementaires spéciales impliquant des séances conjointes ou séparées des deux chambres du parlement, des contraintes temporelles (p. ex. avec des calendriers spécifiques pour ralentir le processus), des référendums et même des dispositions relatives aux assemblées constituantes (voir également Dixon et Holden 2011).

À l'exception de la Bosnie-Herzégovine et de l'Éthiopie, les constitutions centrales sont plus rigides que leurs homologues infra-étatiques (Ginsburg et Posner 2010). Certaines contiennent des « clauses d'éternité » qui interdisent explicitement tout amendement à certaines dispositions (Klein et Sajó 2012); la plupart d'entre elles portent sur les droits fondamentaux, les principes fondateurs et les procédures d'amendement. Bien que de telles clauses soient importantes en situation post-conflit (Suteu 2017); les rédacteurs des constitutions les utilisent généralement avec parcimonie. Dans notre échantillon, seules les constitutions de Bosnie-Herzégovine, de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, des Comores, de la Somalie, de l'Indonésie et, dans une certaine mesure, de la Russie,

comprennent des clauses d'éternité. L'Indonésie est le seul pays qui protège son statut d'État unitaire grâce à une clause d'éternité. Les versions de 2001 et de 2009 (amendée) de la Constitution de l'Union des Comores comprennent toutes deux une clause d'éternité pour protéger l'intégrité de l'union fédérale ainsi que l'autonomie des entités infra-étatiques.

Tableau 6.2. Procédures d'amendement dans les États fédéraux et unitaires

État central / entité infra-étatique	Niveau relatif de rigidité	Institution à l'initiative de l'amendement	Procédure d'amendement
États fédéraux			
Afrique du Sud	Élevé	Assemblée nationale (chambre basse), avec possibilité pour la chambre haute de participer.	Selon la section/le chapitre de la Constitution à modifier : (1) majorité des trois quarts de la chambre basse et le soutien d'au moins six provinces au Conseil national des provinces ; (2) majorité des deux tiers dans la chambre basse et le soutien d'au moins six provinces au Conseil national des provinces.
		Pas de rôle des institutions infra-étatiques, sauf à travers le Conseil national des provinces qui participe aux processus centraux.	
Cap-Occidental	Faible	Parlement provincial.	Majorité des deux tiers au parlement infra-étatique.
		Pas de rôle joué par l'État central sauf obligation de certification par la Cour constitutionnelle de tout amendement de la constitution infra-étatique.	
Bosnie-Herzégovine	Élevé	Assemblée parlementaire	Majorité des deux tiers dans la chambre basse (haut degré de consensus transcommunautaire). Pas de rôle des entités infra-étatiques
		Pas de rôle des entités infra-étatiques.	
Fédération de Bosnie-et-Herzégovine	Élevé	Le président en accord avec les vice-présidents, le gouvernement, une majorité au sein de la chambre basse, une majorité de députés issus de chacune des trois communautés dans la chambre haute.	Majorité des deux tiers dans la chambre basse (haut degré de consensus transcommunautaire).
		Pas de rôle de l'État central.	
République de serbie	Élevé	Le président de la République, le gouvernement ou au moins 30 députés de la chambre basse	Majorité des deux tiers dans la chambre basse et une majorité de chaque peuple constituant dans la chambre haute.
		Pas de rôle de l'État central.	
District de Brčko	Élevé	(indéterminé)	Trois quarts du nombre total de conseillers élus de l'Assemblée du district, et au moins un tiers des conseillers de chaque peuple constituant qui votent.
Comores	<i>Constitution infra-étatique d'Anjouan non disponible en ligne</i>		
Éthiopie	Élevé	Indéterminé, mais selon les conventions du parlementarisme, probablement initié dans la chambre basse par le gouvernement (parti majoritaire).	Selon le contenu de l'amendement, deux types de procédures peuvent s'appliquer : (1) majorité des deux tiers dans chacune des chambres du Parlement, ainsi que l'approbation à la majorité simple de toutes les assemblées législatives infra-étatiques ; (2) majorité des deux tiers des deux chambres lors d'une séance conjointe, ainsi que l'approbation par majorité simple des deux tiers des assemblées législatives infra-étatiques.
		L'accord des parlements des entités infra-étatique est requis.	

Tableau 6.2. Procédures d'amendement dans les États fédéraux et unitaires (cont.)

État central / entité infra-étatique	Niveau relatif de rigidité	Institution à l'initiative de l'amendement	Procédure d'amendement
États fédéraux			
Amhara	Élevé	Un tiers des membres du Parlement, ou vote majoritaire des membres du conseil du gouvernement régional, ou vote majoritaire des membres d'un des conseils de nationalité au sein de l'entité infra-étatique, ou d'un tiers de l'ensemble des conseils Woreda au sein de l'entité, ou d'un tiers de l'ensemble des conseils Kebele au sein de l'entité.	Selon les dispositions à amender : (1) conformément à l'article 105 de la Constitution éthiopienne, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers des deux chambres en séance conjointe et approbation par majorité simple des deux tiers des parlements infra-étatiques ; (2) plus de la moitié des « Conseils Woreda », deux tiers des membres d'un des Conseils de nationalité et trois quarts des membres du Parlement ; (3) pour les dispositions liées aux règles d'amendement : majorité des deux tiers des membres de deux tiers des conseils Woreda, majorité des deux tiers des membres de deux tiers des conseils de nationalité et trois quarts des membres du Parlement.
		Certaines dispositions ne sont modifiables que par une procédure précisée dans la Constitution centrale, qui implique l'État central et les autres institutions infra-étatiques.	
Russie	Élevé	Le président, la chambre haute, la chambre basse, le gouvernement, les membres des parlements infra-étatiques ou plus d'un cinquième des membres de la chambre haute ou de la chambre basse centrale.	Selon les chapitres de la Constitution à modifier : (1) convocation d'une assemblée constituante (soutenue par trois cinquièmes des membres des chambres haute et basse du parlement), approbation par les deux tiers du nombre total de ses membres ou organisation d'un référendum ; (2) majorité des trois quarts dans la chambre haute, des deux tiers dans la chambre basse et majorité simple dans au moins deux tiers des parlements infra-étatiques ; (3) (s'agissant d'ajouter ou de changer les frontières des entités infra-étatiques) trois quarts de la chambre haute et deux tiers de la chambre basse.
		Assentiment du pouvoir législatif infra-étatique requis.	
Tchéchénie	Faible	Le président de la République de Tchétchénie ou le Parlement.	Majorité des deux tiers au sein du parlement infra-étatique ; si le chef de la République rejette l'amendement, une majorité de trois quarts au sein du Parlement permet d'outrepasser son veto.
		Pas de rôle formel de l'État central.	
Daghestan	Moyen	Le président du Daghestan, le Parlement, le gouvernement ou un groupe de députés qui représente au moins un tiers du nombre total de députés.	Deux types de procédures : (1) convocation d'une assemblée constituante et référendum ; (2) majorité des deux tiers au sein du parlement infra-étatique.
		Pas de rôle formel de l'État central.	
Somalie	Élevé	Chambre basse.	Les dispositions modifiables exigent une majorité des deux tiers dans les deux chambres du Parlement et un référendum.
		Pas de rôle des entités infra-étatiques.	
Pount	Moyen	Un cinquième du parlement infra-étatique, ou le gouvernement de l'entité infra-étatique, ou 5 000 électeurs.	Deux majorités des trois quarts successives au parlement infra-étatique, à un mois d'intervalle entre les deux votes.
		Pas de rôle formel de l'État central.	
Jubaland	Faible	Majorité des deux tiers du parlement infra-étatique.	Majorité des trois quarts au sein du parlement infra-étatique.
		Pas de rôle formel de l'État central.	

État central / entité infra-étatique	Niveau relatif de rigidité	Institution à l'initiative de l'amendement	Procédure d'amendement
Soudan de Sud	<i>Pas de constitution infra-étatique disponible en ligne.</i>		
Soudan	<i>Pas de constitution infra-étatique disponible en ligne.</i>		
États unitaires			
Indonésie	Élevé	Un tiers des membres du MPR (parlement bicaméral en séance conjointe des chambres basse et haute).	Majorité simple dans une séance commune des deux chambres du Parlement, bien qu'avec des conditions de quorum plus strictes (au moins deux tiers des membres doivent être présents). Les dispositions relatives à la forme de l'État unitaire ne peuvent être amendées (art. 37[5]).
		Pas de rôle des entités infra-étatiques, sauf rôle limité de la chambre haute pour représenter les intérêts provinciaux.	
Aceh	Faible	Les deux chambres du parlement provincial, ou la chambre basse nationale en consultation avec la chambre basse d'Aceh.	La Loi sur le gouvernement d'Aceh (11/2006) précise que seules les institutions centrales peuvent procéder à des amendements (toujours en consultation avec le parlement d'Aceh) tandis que le Qanun, relatif à l'application de cette loi, ne peut être amendé que par les deux chambres du Parlement d'Aceh.
		Rôle dominant de l'État central.	
Papouasie	Faible	Les deux chambres du parlement provincial	Majorité au sein de la chambre basse et approbation conjointe du président d'Indonésie (comme pour toutes les autres lois).
		Rôle dominant de l'État central	
PNG	Élevé	Indéterminé, mais selon les conventions du parlementarisme, susceptible d'être déposé au sein de la chambre basse par le gouvernement (parti majoritaire).	Selon la disposition : (1) majorité absolue ; (2) majorité des trois quarts ; ou (3) majorité des deux tiers au sein du Parlement (par défaut). Si cela touche Bougainville, des obligations importantes de consulter et de se coordonner avec les acteurs locaux, avec une contrainte supplémentaire : soit un vote à la majorité des deux tiers des membres du Parlement de Bougainville, soit une majorité simple des membres du Parlement de Bougainville.
		Consultation du niveau infra-étatique si l'amendement concerne Bougainville.	
Bougainville	Faible	Gouvernement national ou de Bougainville (en consultation).	Vote à la majorité absolue du Parlement de Bougainville (art. 195[4]) et information du ministre de la PNG chargé des Affaires de Bougainville (art. 287 de la Constitution de la PNG).
		Rôle mineur de l'État central.	

Remarque : Le niveau de rigidité des constitutions infra-étatiques est défini, dans le cadre de cette étude, *comparativement* à celui des constitutions de l'État central. Le niveau de rigidité de ces dernières est considéré comme « élevé » par défaut, dans la mesure où elles constituent la loi suprême du pays et sont plus difficiles à amender qu'une loi ordinaire. Les catégories « moyen » et « faible » permettent de distinguer des niveaux de rigidité *entre* les différentes constitutions infra-étatiques au sein d'un même pays. S'il n'y a qu'une seule constitution infra-étatique disponible et que ses règles d'amendement sont moins rigides (ou plus flexibles) que pour la constitution centrale, le niveau de rigidité sera automatiquement considéré comme « faible ». Lorsqu'il y a deux ou plusieurs constitutions infra-étatiques avec différentes règles d'amendement (plus ou moins rigides/flexibles), les constitutions plus faciles à amender sont classées dans la catégorie « faible ». Celles qui se trouvent dans « l'entre-deux », entre la constitution de l'État central et la constitution infra-étatique plus facile à amender, sont classées dans la catégorie « moyen ». Cette classification n'a pas vocation à être exacte ; elle vise simplement à donner une idée du degré de rigidité/flexibilité de chacune des constitutions.

Qui régit le gouvernement local ?

Les constitutions centrales et infra-étatiques étudiées permettent toutes une certaine forme de gouvernement local, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, qui ne prévoit que des

arrangements spéciaux pour le district de Brčko. Créé après les accords de Dayton, ce dernier est régi par le Statut du district de Brčko de Bosnie-Herzégovine de 2008 (voir également Gavric, Banoci et Barreiro 2013, p. 23). De tels arrangements spéciaux ont également été accordés dans les constitutions infra-étatiques d'Amhara et de Bougainville. La Constitution de la Somalie évoque un niveau de gouvernement local, mais ne contient aucune disposition quant à sa structure ou ses compétences. Les amendements de 2009 de la Constitution des Comores de 2001 disposent que les îles autonomes peuvent régir l'administration des communautés locales, mais sans fournir de plus amples détails. L'Éthiopie et la PNG ont établi le principe d'autonomie du gouvernement local et leur Constitution central prévoit un cadre de base pour l'organisation et les fonctions des gouvernements locaux. Par conséquent, en Bosnie-Herzégovine, aux Comores et en Somalie, les entités infra-étatiques ont la responsabilité de définir la structure institutionnelle et le fonctionnement des gouvernements locaux. En Éthiopie, la Constitution fédérale établit les principes essentiels et la structure des organes locaux, mais les détails de leur fonctionnement sont laissés aux entités infra-étatiques (même si, en pratique, le gouvernement fédéral semble jouer un rôle plus interventionniste que cela). La situation est la même en PNG s'agissant de Bougainville, mais l'État central entretient une relation plus directe avec les gouvernements locaux dans les autres régions.

À l'inverse, les constitutions centrales d'Afrique du Sud, de Russie et d'Indonésie régissent de façon très détaillée la structure des gouvernements locaux, bien que de différentes façons. Le gouvernement local en Afrique du Sud est marqué par le concept de « gouvernement coopératif », pierre angulaire de la Constitution qui reconnaît les sphères de pouvoir national, provincial et local dans une structure gouvernementale à trois niveaux. La Constitution détaille les principes sur lesquels les trois sphères de pouvoirs se fondent pour gouverner en coopérant entre elles, et précise les pouvoirs, les fonctions, la composition et la structure des institutions locales. La Constitution russe est moins détaillée quant aux institutions des gouvernements locaux, mais similaire à l'approche sud-africaine, dans la mesure où elle établit un cadre conceptuel détaillé pour ce niveau de gouvernement. La Constitution russe reconnaît et garantit le concept d'« autonomie du gouvernement local » ainsi que la distinction entre celui-ci et les institutions du gouvernement infra-étatique. Elle décrit les principes relatifs à l'organisation du gouvernement local autonome, mais laisse aux communautés locales le droit de décider de sa forme, tout en garantissant l'indépendance du gouvernement local vis-à-vis des entités infra-étatiques. La Constitution indonésienne divise le territoire national en provinces, elles-mêmes divisées en régences (*kabupaten*) et municipalités (*kota*). Elle établit également la structure de base de chacune de ces unités administratives, qui réplique le modèle central concernant la structure du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, laissant toutefois à la loi le soin de préciser certains détails. C'est une pratique courante dans la mesure où la plupart des constitutions (centrales et infra-étatiques) n'établissent que les principes généraux et laissent la loi régler les détails.

Les Constitutions russe et indonésienne prévoient également des liens institutionnels directs (à travers, notamment, des relations fiscales et financières) entre l'État central et les gouvernements locaux qui peuvent contourner le niveau infra-étatique. Le système à trois niveaux en Afrique du Sud nécessite également une relation directe entre l'État central et les gouvernements locaux. Celui-ci protège cependant l'autonomie infra-étatique dans la relation entre les entités infra-étatiques et les gouvernements locaux.

Ces caractéristiques des constitutions centrales sont également présentes dans les constitutions infra-étatiques. La constitution du Jubaland est la moins détaillée, dans la mesure où elle reconnaît simplement l'existence des organes de gouvernement local, tout le reste devant être déterminé par la loi. Les constitutions infra-étatiques de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, de la République de Serbie, de Bougainville, de Tchétchénie et du Daghestan comprennent certains détails, mais les dispositions plus détaillées sont laissées à des lois ultérieures. Parmi ces constitutions, celle de Bougainville comprend des arrangements

sensiblement différents de ceux de la Constitution centrale, tandis que les dispositions des constitutions de Tchétchénie et du Daghestan sont des répliques quasi identiques du cadre fédéral russe. Celles du Cap-Occidental et du Pount détaillent davantage la question du gouvernement local (bien que des lois infra-étatiques supplémentaires soient une fois de plus nécessaires). Les lois sur l'autonomie spéciale pour Aceh et la Papouasie, très similaires sur cet aspect, sont les plus élaborées s'agissant du gouvernement local. Le caractère élaboré de ces dispositions infra-étatiques concernant la structure du gouvernement local est étroitement lié au statut spécial d'autonomie accordé à ces deux entités infra-étatiques et à la structure unitaire de la Constitution indonésienne.

Les droits des minorités

Outre les arrangements en matière d'autonomie des entités infra-étatiques, la majorité des constitutions centrales et infra-étatiques analysées ici prévoient des droits collectifs spécifiques pour protéger les minorités. Les dispositions en matière de droits des minorités peuvent se renforcer mutuellement (notamment entre les constitutions centrales et infra-étatiques) ou se substituer.

L'Afrique du Sud, la Bosnie-Herzégovine, l'Éthiopie et la Russie ont toutes une constitution centrale qui prévoit des droits spécifiques pour les minorités. Les constitutions infra-étatiques de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, de la République de Serbie, du district de Brčko et d'Amhara contiennent également des droits des minorités. En revanche, les constitutions centrales de la PNG, la Somalie et l'Indonésie ne contiennent pas de telles dispositions (bien que certaines dispositions indonésiennes reconnaissent les droits coutumiers et culturels des communautés traditionnelles ainsi que le devoir de l'État de respecter et de préserver les langues locales comme « trésors culturels nationaux »). Concernant les entités infra-étatiques d'Indonésie, la loi sur l'autonomie spéciale de la Papouasie ne fait aucune référence aux droits des minorités. C'est également le cas pour la loi sur Aceh, évoque néanmoins les traditions, coutumes et autorités coutumières ainsi que leur protection; celles-ci ne font pas forcément partie des droits des « minorités », mais concernent la population majoritaire de l'entité infra-étatique.

La Bosnie-Herzégovine et l'Afrique du Sud prévoient les protections constitutionnelles les plus claires en matière de droits des minorités. Les conflits passés et les transitions post-conflit l'exigeaient; et les processus de règlement se sont largement inspirés du discours sur le droit international des droits humains. La constitution consociative de Bosnie-Herzégovine traite les droits de groupes spécifiques comme un élément essentiel. En plus de ses dispositions détaillées pour les trois peuples constituants et entités, la Constitution fédérale de Bosnie-Herzégovine comprend des droits des minorités en incorporant dans le système juridique national ou en adhérant à un ensemble d'instruments internationaux sur les droits humains, dont la Convention européenne des droits de l'homme, qui prime sur le droit national, ainsi qu'un certain nombre de traités internationaux relatifs aux droits des minorités, dont la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1994). Toutes ces protections juridiques sont également contraignantes pour les entités infra-étatiques. Le *Bill of Rights* (Déclaration des droits) de la Constitution sud-africaine garantit les droits collectifs des communautés culturelles, religieuses et linguistiques et habilite le Parlement à adopter des chartes de droits pour « approfondir la culture de la démocratie », tandis que le processus de certification juridictionnel assure que les constitutions infra-étatiques protègent bien ces droits. De plus, la Constitution permet l'adoption d'une législation nationale qui reconnaît le droit à l'autodétermination de toute communauté ayant un ancrage territorial et partageant un héritage culturel et linguistique commun, en limitant toutefois cette autodétermination au

peuple sud-africain dans son ensemble. De la même façon, la Constitution éthiopienne a pour caractéristique unique de conférer des droits collectifs aux « nations, nationalités et peuples » internes. Ces groupes se voient accorder le droit de promouvoir leur langue, d'exprimer leur culture et de préserver leur histoire, ainsi que d'établir des institutions territoriales pour une autonomie gouvernementale. Ils jouissent également du droit « inconditionnel » (comme les entités infra-étatiques) à l'autodétermination, dont celui de faire sécession.

S'il est véritablement inhabituel que la protection des droits des minorités s'étende au point où les groupes *au sein des* entités infra-étatiques peuvent se doter de leur propre constitution grâce à la constitution centrale ou infra-étatique, la constitution infra-étatique de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine prévoit ce droit. Les cantons de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine peuvent ainsi adopter leurs propres constitutions, mais la constitution infra-étatique de la Fédération prévoit de nombreux détails contraignants relatifs à la structure du gouvernement cantonal et exige des constitutions de ce niveau de pouvoir qu'elles restent conformes aux dispositions de la constitution de la Fédération (voir Annexe A pour plus de détails).

Les symboles

Les symboles sont une expression de l'identité et de la nature distincte de l'entité infra-étatique ; de nombreuses constitutions infra-étatiques analysées dans le cadre de cette étude prévoient des symboles infra-étatiques distincts de ceux de l'État central. Selon la Constitution du Cap-Occidental, le pouvoir législatif provincial doit définir les symboles provinciaux. La Constitution du Daghestan dispose que ses propres symboles étatiques, dont un blason, un drapeau et un hymne doivent être établis par la loi. Amhara indique que son propre drapeau, emblème et hymne soient institués par des lois, et que l'hymne doit refléter les objectifs de la Constitution, à savoir la croyance en le vivre ensemble avec les autres peuples d'Éthiopie et en leur destinée commune. La Constitution du Jubaland prévoit également son propre drapeau, son emblème et son sceau officiel, mais ne mentionne pas d'hymne. La Fédération de Bosnie-et-Herzégovine autorise l'assemblée législative à définir le drapeau, l'hymne, le blason et le sceau ainsi que tout autre symbole infra-étatique. Toutefois, l'approbation des symboles nécessite un vote majoritaire dans chacune des chambres du parlement, dont une majorité de délégués bosniaques et croates au sein de la Chambre des peuples. Le drapeau, le blason et l'hymne de la République serbe doivent être déterminés par la loi. La Constitution de Bougainville est celle qui contient l'une des dispositions les plus élaborées sur ce point, aspirant à instituer des symboles qui soient « d'un caractère et d'un genre unique à Bougainville ». Elle dispose qu'une loi de Bougainville devra déterminer le drapeau, l'emblème, la devise, le sceau, le serment, l'hymne, l'habillement, les décorations et récompenses officielles et les jours fériés de l'entité infra-étatique. Ces constitutions infra-étatiques prévoient ainsi leurs propres symboles, en conformité avec ce qui est permis par la constitution centrale, sans obligation, toutefois, de les soumettre à l'approbation de l'État central.

La loi sur l'autonomie spéciale d'Aceh réaffirme le drapeau et l'hymne national de l'Indonésie, mais précise que le gouvernement d'Aceh peut adopter un drapeau, un symbole et un hymne régional qui soient le reflet de ses caractéristiques uniques et qui doivent être établis par la loi. Toutefois, la loi précise que le drapeau régional d'Aceh ne sera pas considéré comme un symbole de souveraineté d'Aceh. Sur ce point, la loi sur l'autonomie spéciale de la Papouasie est rigoureusement identique.

La Constitution de Tchétchénie reste muette sur les symboles tandis que la constitution du Pount dispose que son emblème, son drapeau et son hymne sont ceux de l'État central somalien. Enfin, le statut du district de Brčko est le seul cas de notre échantillon qui précise

qu'il n'y aura pas de drapeau ni d'emblème pour le district autres que ceux de la Bosnie-Herzégovine; son sceau et son serment affirment que le district fait partie de la Bosnie-Herzégovine.

7. Conclusion

Ce document d'orientation a analysé les pays fragiles ou en situation de conflit dans lesquels des cadres constitutionnels infra-étatiques ont été utilisés pour différentes raisons, que ce soit simplement pour organiser les entités infra-étatiques après le conflit ou pour gérer les revendications d'autonomie territoriale. Si le constitutionnalisme infra-étatique a attiré l'attention des politiques et des universitaires au cours de ces dernières années, notre analyse s'est axée sur les contextes fragiles et en situation de conflit pour lesquels l'élaboration de constitutions infra-étatiques soulève des questions spécifiques et plus complexes que dans un contexte de paix et dans des États plus stables avec des traditions bien établies de gouvernement constitutionnel.

Nous nous sommes penchés sur les entités infra-étatiques qui constituent des unités territoriales identifiables au sein des pays, dont les populations sont perçues comme étant distinctes en termes d'identité historique, ethnique ou culturelle. Que la constitution centrale soit celle d'un État fédéral ou unitaire affecte la manière dont « l'espace constitutionnel » des entités infra-étatiques est appréhendé. L'espace constitutionnel infra-étatique est généralement prévu par la constitution de l'État central, mais il peut également être défini dans des accords de paix et/ou des arrangements politiques de transition. Cette combinaison d'accords juridiquement formalisés et d'accords politiques est cruciale pour une bonne compréhension de l'étendue et de la nature du constitutionnalisme infra-étatique dans les contextes affectés par des conflits. De même, le séquençage du processus de règlement politique au cours duquel l'espace constitutionnel infra-étatique constitue un facteur à prendre en compte.

Les constitutions infra-étatiques sont adoptées pour de multiples raisons. Du point de vue de l'État central, accorder un espace constitutionnel infra-étatique peut permettre de gérer le conflit au sein de sociétés aux communautés plurielles avec des groupes concentrés sur des territoires donnés, tout en contribuant à l'amélioration de leur participation et de leur représentation politique. Du point de vue de l'entité infra-étatique, la constitution infra-étatique permet d'institutionnaliser les revendications d'autonomie gouvernementale, de renforcer la légitimité des institutions infra-étatiques et/ou d'apporter une stabilité gouvernementale à un contexte pourtant instable, voire conflictuel. Les études de cas révèlent un paysage contrasté de l'impact des processus d'élaboration de constitutions infra-étatiques sur la prévention/gestion des conflits.

Outre ces paramètres conceptuels du constitutionnalisme infra-étatique, nous avons également analysé en détail le processus d'élaboration des constitutions infra-étatiques ainsi que leur contenu. S'agissant du *processus* d'élaboration, nous avons étudié une série de questions critiques, le degré de liberté dont dispose l'entité infra-étatique pour concevoir ses propres institutions gouvernementales, la nature des institutions chargées de rédiger et

d'adopter la constitution infra-étatique, la nécessité d'une certification ou validation de la constitution infra-étatique par les institutions centrales (organes judiciaire et politique et le cas échéant, leur indépendance et leur légitimité du point de vue de l'entité infra-étatique); ainsi que les mécanismes de résolution des litiges dans un système à niveaux de gouvernement multiples. Comme pour tout processus d'élaboration constitutionnelle, les questions de calendrier et d'inclusivité sont des éléments clés du processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique. Ce document d'orientation a également analysé le rôle de la communauté internationale dans ces processus lorsque cela était pertinent.

Nous nous sommes ensuite intéressés au *contenu* et à l'ingénierie des constitutions infra-étatiques, en explorant : la manière dont les constitutions infra-étatiques (dans le contexte des arrangements constitutionnels de leur État central et des autres entités infra-étatiques) définissent le système de gouvernement au niveau infra-étatique (en particulier si le système est parlementaire, présidentiel ou semi-présidentiel et si le pouvoir législatif est monocaméral ou bicaméral); les procédures d'amendement de la constitution infra-étatique (en particulier la relative flexibilité et la relative rigidité entre les niveaux central et infra-étatique); la régulation du gouvernement local; les dispositions en matière de droits des minorités et les symboles infra-étatiques. Les études de cas ont révélé une grande diversité en matière de structure institutionnelle qui, dans de nombreux cas, reflètent les spécificités du conflit et des circonstances de son règlement. Des tendances générales ont également été identifiées. Même en situation post-conflit, lorsque l'octroi d'un espace constitutionnel infra-étatique distinct s'accompagne d'un degré d'autonomie relativement élevé, la dépendance aux traditions constitutionnelles préexistantes reste visible. Ce phénomène est particulièrement visible en matière de système de gouvernement : les entités infra-étatiques tendent à reproduire le système de gouvernement de l'État central. En revanche, la plupart des parlements infra-étatiques sont monocaméraux même lorsque le parlement central est bicaméral. De plus, toutes les fédérations analysées dans notre étude prévoient une forme de représentation des entités infra-étatiques dans la chambre haute du parlement fédérale, alors que ce type de mécanisme est moins présent dans les États unitaires.

Les procédures d'amendement de la constitution sont généralement moins rigides au niveau infra-étatique, en partie parce que le bicaméralisme est plus rare à ce niveau. L'élaboration des dispositions constitutionnelles relatives aux gouvernements locaux (qui se trouvent en dessous du niveau infra-étatique) sont souvent partagées entre les constitutions centrale et infra-étatiques : les constitutions infra-étatiques (ainsi que les normes législatives et réglementaires des deux niveaux) apportent des précisions sur le cadre de base établi par la constitution centrale. Les constitutions ne prévoient pas toutes des régimes spéciaux pour les droits des minorités en complément des cadres pour l'autonomie infra-étatique. Toutefois, dans les cas où les constitutions consacrent des droits des minorités, les normes internationales sur les droits humains ont joué un rôle majeur dans les transitions constitutionnelles. Dans certains cas, les dispositions constitutionnelles relatives aux droits doivent être appréhendées au regard d'autres caractéristiques du système politique, comme l'existence d'un parti unique (dur ou même autoritaire) ou d'un parti dominant, ainsi que des pratiques constitutionnelles telles que le principe de centralisme démocratique. La plupart, si ce n'est l'ensemble, des exemples de constitutions infra-étatiques de notre échantillon prévoient des symboles régionaux distinctifs (drapeaux, emblèmes, hymnes), mais dans certains cas, la constitution précise que ceux-ci ne sont pas synonymes d'une souveraineté séparée.

Les cas étudiés sont dans l'ensemble comparables : ce sont des États affectés par des conflits, pluriels d'un point de vue territorial, et qui prévoient des cadres constitutionnels infra-étatiques distincts. En comparant leurs différents aspects (espace constitutionnel, processus d'élaboration et contenu), nous avons pu tirer des leçons générales de leur expérience, qui peuvent s'avérer utiles à d'autres pays qui envisageraient cette option pour

une gestion constitutionnelle du conflit. Nonobstant le degré plus ou moins élevé de réussite dans l'application de ces constitutions infra-étatiques – qui n'est d'ailleurs pas l'objet de ce document d'orientation, il semble clair que le processus d'élaboration d'une constitution infra-étatique, dans les cas étudiés ici, a été un élément nécessaire (mais non suffisant) à la gestion du conflit.

Annexe A. Les paramètres du cadre institutionnel infra-étatique

Papouasie–Nouvelle-Guinée (Bougainville)

L'**accord de paix de Bougainville** du 30 août 2001 stipule que Bougainville (PNG) aura sa propre constitution et « le droit d'assumer un contrôle de plus en plus important sur un large éventail de pouvoirs, de fonctions, de personnel et de ressources sur la base de garanties incluses dans la Constitution nationale » (art. 1). L'article 11 de la constitution de Bougainville précise que « la constitution de Bougainville prévoira l'organisation et les structures du gouvernement de Bougainville dans le cadre des arrangements pour l'autonomie ("le gouvernement autonome de Bougainville") de façon conforme à cet Accord ». L'accord de paix appelle à la constitution d'un parlement élu et représentatif, d'un organe exécutif politiquement responsable et d'un pouvoir judiciaire impartial (ou qui fonctionne entièrement ou partiellement en dessous des tribunaux centraux) (art. 28-31). La Constitution centrale de la PNG de 1975 a été amendée en 2002 après la signature de l'accord de paix et comprend une section portant sur le gouvernement et le référendum de Bougainville, qui étoffe la teneur de l'accord de paix. Cet enrichissement de contenu a vraisemblablement été acté avec l'accord des parties prenantes de Bougainville ; par conséquent, toute limitation de l'espace constitutionnel qui peut être déduite des détails relatifs aux structures gouvernementales de Bougainville serait le résultat d'un consensus trouvé entre les parties, à la suite de l'accord de paix de 2001 et avant l'élaboration de la constitution infra-étatique de 2004.

Comores

Aux Comores, l'île d'Anjouan a fait sécession en 1997 et rédigé une constitution jamais reconnue par la suite. Après l'**Accord-cadre pour la réconciliation aux Comores** de 2001 (Accord Fomboni), Anjouan a rejoint l'Union. Cet accord était un règlement politique par lequel les parties au conflit avaient décidé de construire une nouvelle Union des Comores qui répartirait le pouvoir de façon adéquate entre l'Union et les îles, afin de permettre à ces dernières de gérer librement leurs propres affaires et contribuer ainsi à leur développement socio-économique (art. 1[ii]). La Constitution des Comores de 2001 précise dans son article 7 que « chaque île peut établir librement sa loi fondamentale tout en respectant la constitution de l'Union ». Toutefois, des révisions majeures ont été apportées à la Constitution des Comores en 2009 par voie du référendum. Ces amendements visaient à

réduire la taille du gouvernement et à rationaliser le système d'autonomie archipélagique en réorganisant le territoire de l'État du niveau fédéral jusqu'au niveau de gouvernement le plus bas (au niveau des communes). Les Comores demeurent un État fédéral avec des îles autonomes qui comprennent des institutions élues, aujourd'hui mieux intégrées aux institutions centrales. Les amendements de la Constitution à cet égard comprennent le changement de dénomination des « lois fondamentales » de l'île, désormais renommées en « lois statutaires », et la spécificité renforcée de la structure institutionnelle des îles (qui diminue de fait l'espace constitutionnel auparavant accordé aux îles). Un nouvel article 7.2 détaille les pouvoirs exécutif et législatif des îles autonomes : le pouvoir exécutif sera exercé par un gouverneur élu, assisté par six commissaires au maximum ; son élection doit être organisée en deux tours tandis que le nombre de mandats est limité à deux. Le pouvoir législatif est détenu par un conseil élu à la majorité dans les circonscriptions uninominales pour un mandat de cinq ans.

Soudan

Le Protocole entre le gouvernement du Soudan et le Mouvement de libération du peuple soudanais sur le partage des pouvoirs (26 mai 2004) établit la structure de base des pouvoirs exécutif et législatif infra-étatiques (partie IV) ainsi que la division des pouvoirs entre les gouvernements national, sud-soudanais et infra-étatique (partie V, programmes A-F). Le protocole a ensuite été intégré à l'Accord de paix global (9 janvier 2005), qui a eu un effet notable sur le contenu des constitutions infra-étatiques au Soudan (et au Soudan du Sud), ne laissant à **la Constitution nationale provisoire de la République du Soudan** (6 juillet 2005) et aux constitutions infra-étatiques que très peu d'éléments à négocier et définir (Murray et Maywald 2006, p. 1212). La constitution nationale provisoire du Soudan de 2005 régit séparément les institutions étatiques sud-soudanaises (partie 11) et les institutions infra-étatiques du Nord-Soudan (partie 12, art. 177-184). S'agissant de cette région, la constitution provisoire précise la division des pouvoirs au niveau infra-étatique en traitant distinctement l'exécutif (art. 179), le législatif (art. 180) et le judiciaire (art. 181). Elle adopte également un système de gouvernement présidentiel, un parlement monocaméral ainsi qu'une structure étatique décentralisée et composée d'États (sans mention spécifique du fédéralisme). **L'amendement** du 4 janvier 2015 à la Constitution provisoire de 2005 restreint l'autonomie des entités infra-étatiques et autorise le président du Soudan à désigner leurs gouverneurs. Nous ne savons pas si les entités infra-étatiques ont modifié leurs constitutions en conséquence, ni dans quelle mesure la perte d'autonomie a réduit l'espace constitutionnel des entités infra-étatiques soudanaises.

Soudan du Sud

La Constitution provisoire du Sud-Soudan de 2005 qui a précédé l'indépendance « s'attarde sur les pouvoirs et les fonctions des gouvernements des États du sud (conformément à la Constitution nationale provisoire) et comprend des sections sur la structure et les fonctions du système de gouvernement local au Soudan du Sud, tout comme sur le rôle de l'autorité traditionnelle et du droit coutumier » (Murray et Maywald 2006, p. 1218). Elle déclare, par ailleurs, que les États devront avoir leurs propres organes législatif, exécutif et judiciaire (art. 168[1]). Le cadre institutionnel défini dans la **Constitution de transition de la République du Soudan du Sud** de 2011 qui a suivi l'indépendance s'écarte toutefois de la Constitution provisoire sur certains points clés. Ainsi, il ne mentionne que les organes exécutif et législatif comme institutions infra-étatiques (art. 163) et n'évoque pas d'organe judiciaire, écartant toute disposition relative aux tribunaux infra-étatiques prévus par la Constitution provisoire. Les deux constitutions disposent cependant que les États

doivent adopter un système présidentiel avec un gouverneur élu, qui peut être exposé à une motion de censure, après quoi il devrait convoquer des élections. Si toutefois la motion de censure n'obtient pas la majorité requise, l'organe législatif devra être dissous et des élections législatives convoquées pour en réélire les membres sous 60 jours (art. 170[40]/art. 164[4]). Dans les deux constitutions, les ministres d'État sont responsables politiquement devant le gouverneur et l'assemblée législative, à la fois de façon individuelle et collective (art. 169[4]/art. 165[4]).

Il existe deux autres différences entre ces constitutions. Tout d'abord, la Constitution de transition prévoit que le gouverneur élu peut désigner son conseil de ministres, son/sa gouverneur(e) adjoint(e) et ses conseillers d'État, mais doit consulter à cet effet le président (art. 165). La Constitution provisoire, quant à elle, ne comprend pas de telle disposition (art. 169). Par ailleurs, bien que les deux constitutions disposent que le gouverneur de l'État « est élu par les résidents de cet État » (art. 169[1]/art. 165[1]), les fonctions du président telles que définies par la Constitution de transition comprennent également les suivantes : « r. destituer un gouverneur d'État et/ou dissoudre une assemblée législative d'État en cas de crise qui survient dans l'État et qui menace la sécurité nationale et l'intégrité du territoire » et « s. nommer un gouverneur tuteur de l'État chargé de préparer les élections sous soixante jours au sein de l'État où le gouverneur a été destitué ou lorsque l'Assemblée législative étatique a été dissoute conformément aux dispositions de la présente Constitution, de la constitution étatique concernée et de la loi » (art. 101). Aucune élection générale ni aucune élection de gouverneur n'ont toutefois été organisées au Soudan du Sud depuis 2010. Le président a par ailleurs **nommé** des gouverneurs pour un nombre d'États qui augmente rapidement : le nombre d'États est passé de 10 à 32 au cours des trois dernières années (*Sudan Tribune* 2015).

Afrique du Sud

La Constitution intérimaire d'Afrique du Sud de 1993 autorise les provinces à adopter des constitutions provinciales à deux conditions : (1) les structures et les procédures législatives et exécutives doivent être différentes de celles de la Constitution centrale et (2) les constitutions infra-étatiques prévoient que le monarque traditionnel joue un rôle dans la province (section 160). La Constitution intérimaire établit également une Commission pour les gouvernements provinciaux (section 163) pour « conseiller l'Assemblée constituante sur l'élaboration de dispositions relatives aux systèmes provinciaux de gouvernement » (section 164[1a]) et pour « conseiller le gouvernement national ou provincial sur l'établissement et le renforcement des institutions et des structures administratives d'une province (...) » (section 164[1b]). Les sections 125-154 de la Constitution intérimaire prévoient toutefois un cadre institutionnel provisoire pour les pouvoirs législatif et exécutif des provinces en amont du rapport de la Commission pour les gouvernements provinciaux. Les sections 104-141 de la **Constitution d'Afrique du Sud** de 1996 détaillent la structure institutionnelle législative et exécutive à appliquer dans les provinces sud-africaines et reprennent quasiment *verbatim* les conditions énumérées par la Constitution provisoire sur l'adoption par les provinces de leurs propres constitutions (section 143[1]).

Dans un deuxième groupe de cas, la constitution centrale (ainsi que des arrangements ou des cadres constitutionnels précédents) ne donne que peu de détails sur le cadre institutionnel des entités infra-étatiques. Cela peut signifier que l'espace constitutionnel accordé est important, mais aussi que c'est à l'organe chargé de certifier et/ou d'évaluer *ex post* le texte constitutionnel de décider si ce dernier est conforme ou pas à la constitution centrale. Nous pouvons citer par exemple les cas de l'Éthiopie, de la Somalie, de la Russie, de la Bosnie-Herzégovine ou de l'Indonésie.

Éthiopie

La Charte pour la période de transition de l'Éthiopie (22 juillet 1991) a marqué la fin de la guerre civile qui s'est déroulée de 1976 à 1991. Cette charte affirme « le droit des nations, des nationalités et des peuples à l'autodétermination » (art. 2), mais ne spécifie pas la façon dont cette autodétermination sera mise en œuvre et structurée. L'article 13 dispose : « Une loi établira les conseils locaux et régionaux à des fins administratives locales, définies sur la base de la nationalité. Les élections de ces conseils devront être organisées dans les trois mois qui suivent l'établissement du gouvernement de transition, là où les conditions locales le permettent », créant ainsi une institution d'une importance cruciale pour les processus d'élaboration constitutionnelle à venir au niveau infra-étatique. **La Constitution de la République démocratique fédérale d'Éthiopie** de 1995 définit, quant à elle, la structure fédérale de l'État (art. 1) et précise que les États fédérés doivent avoir le pouvoir « d'appliquer et d'exécuter la Constitution de l'État fédéral et les autres lois fédérales » (art. 52[2b]). La Constitution fédérale de 1995 ne donne toutefois que deux indications sur le contenu des constitutions infra-étatiques : (1) elles doivent établir les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire au niveau infra-étatique (art. 50[2]) et (2) l'administration de l'État doit promouvoir une autonomie gouvernementale et un ordre démocratique fondés sur l'État de droit (art. 52[2a]). Les Conseils d'État au niveau infra-étatique se voient donc accorder suffisamment d'espace (en théorie du moins) pour définir le cadre institutionnel le plus approprié à leur situation.

Somalie

En Somalie, la **Charte fédérale de transition de la République de Somalie** de 2004 dispose que les gouvernements des États fédérés contrôleront l'élaboration des constitutions étatiques (art. 12). Elle ne donne pas davantage de détails sur le processus d'élaboration de ces constitutions ni sur la structure du cadre institutionnel des entités fédérées. Le seul cadre constitutionnel infra-étatique qui a été élaboré est celui du Pount. La charte de transition du Pount adoptée en 1998 prévoyait un délai de trois ans pour adopter une constitution infra-étatique définitive. Cependant, c'est une constitution infra-étatique transitoire qui a été adoptée en 2001. En 2006, un processus de réforme constitutionnelle a été initié au Pount et a abouti à l'adoption d'un cadre constitutionnel infra-étatique en juin 2009. Le Pount a ensuite adopté une nouvelle version de sa constitution infra-étatique le 18 avril 2012. Le processus a été mené en interne, sans aucun appui des institutions centrales (Ahmed et Zamora 2010). **La Constitution provisoire de la République fédérale de Somalie** de 2012 exige que les États fédérés, une fois établis, adoptent de leur propre cadre constitutionnel infra-étatique (art. 52[2]). Elle dispose (sans donner de précisions) que « l'établissement des organes des pouvoirs législatif et exécutif des États fédérés est une question qui relève des constitutions de (ces derniers) » (art. 120). Entre août 2013 et juillet 2014, le gouvernement fédéral a signé des accords avec des délégations de trois des cinq États fédérés (**Jubaland, État du Sud-Ouest et Galmudug**), exhortant ces derniers à établir des administrations provisoires (en amont des processus d'élaboration des constitutions infra-étatiques). Bien que les accords avec les délégations de l'État du Sud-ouest et de Galmudug n'établissent que les organes et le calendrier pour la création d'une administration provisoire, l'accord avec le Jubaland fournit des détails sur la structure de cette administration et prévoit un délai de deux ans pour l'adoption de la constitution infra-étatique et l'établissement de structures infra-étatiques permanentes.

Russie

La Constitution de Russie ne décrit pas explicitement le cadre institutionnel de ses entités infra-étatiques. Elle dispose, en son article 1(1) que « la Russie est un État démocratique, fédéral, un État de droit, ayant une forme républicaine de gouvernement ». Dans l'article 5, elle poursuit : « 1. La Fédération de Russie est composée de républiques, de territoires (kraï), de régions (oblasts), de villes d'importance fédérale, d'une région (oblast) autonome et de districts (okrugs) autonomes, sujets égaux en droits de la Fédération de Russie » et « 2. Les républiques (États) ont leurs propres Constitutions et législations. Les territoires (kraï), les régions (oblasts), les villes d'importance fédérale, la région (oblast) autonome, les districts (okrugs) autonomes possèdent leur propres chartes et législations. » La Constitution fédérale ne donne pas plus de précisions sur les différences entre les « constitutions » et les « chartes » infra-étatiques. Elle dispose seulement, dans l'article 68(2), que « les républiques ont le droit d'établir leurs langues officielles. Dans les organes du pouvoir d'État, les organes de l'auto-administration locale, et les établissements d'État de la république, les langues officielles des républiques sont utilisées parallèlement à la langue officielle de la Fédération de Russie. » Dans l'article 77(1), la Constitution fédérale précise que « [l]e système de gouvernement des républiques, des territoires, des régions, des villes d'importance fédérale, de la région autonome, des districts autonomes sont établis par les sujets de la Fédération de Russie de façon autonome conformément aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie et aux principes généraux d'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'État fixés par la loi fédérale. » « La Constitution est muette en ce qui concerne la procédure d'élection ou de nomination de la direction des organes exécutifs du pouvoir de l'État des sujets de la fédération. » (Domrin 2006, p. 235) L'acte parlementaire de 1999 « sur les Principes généraux de l'organisation des organes législatif (représentatif) et exécutif du pouvoir de l'État dans les sujets de la Fédération de Russie » prévoit que les assemblées législatives étatiques doivent être élues au suffrage universel. Le président a toutefois le pouvoir de nommer les gouverneurs depuis 2004 (voir Krüpper 2013, p. 256 ; Roth 2013). Aucun des accords (de paix) signés pour mettre fin à la première guerre de Tchétchénie (1994-1996) ne comprenait de détails sur le cadre institutionnel que la République de Tchétchénie devait adopter. **L'accord sur les principes de base des relations entre la Fédération de Russie et la République de Tchétchénie** de décembre 1995 reconnaît la nécessité d'établir un statut spécial pour la Tchétchénie en tant que partie intégrante de la Russie, et celle d'adopter une constitution infra-étatique ainsi que de nouvelles lois. Ces dernières pourraient ainsi établir le cadre institutionnel de la République de Tchétchénie conformément à cet accord, bien qu'aucune ligne directrice n'ait été donnée pour créer un tel cadre. Aucun accord ultérieur ne fait mention de la structure institutionnelle à adopter par la République de Tchétchénie, et il a fallu attendre 2003 (durant la deuxième guerre de Tchétchénie) pour que la constitution infra-étatique soit adoptée.

Bosnie-Herzégovine

Deux des entités constituantes de Bosnie-Herzégovine (la République de Serbie et la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine) ont été créées avant **la signature de l'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine** en 1995, alors que la troisième et dernière entité, le district de Brčko, a été établie après les accords de Dayton et par le Statut du district de Brčko de Bosnie-Herzégovine de 2008 (voir également Gavric, Banovic et Barreiro 2013, p. 23). La Fédération de Bosnie-et-Herzégovine a été établie après un accord de paix, tandis que la République serbe été créée à la suite d'une demande pour obtenir le statut d'État

indépendant. Les députés serbes de l'ancienne Assemblée du peuple de Bosnie-Herzégovine avaient créé une assemblée distincte (l'Assemblée du peuple serbe de Bosnie-Herzégovine) en opposition à la déclaration d'indépendance de Bosnie-Herzégovine que l'ancienne Assemblée du peuple de Bosnie-Herzégovine avait approuvée. Cette entité nouvellement créée a adopté en février 1992, la Constitution de la République serbe de Bosnie-Herzégovine (République serbe ou *Republika Srpska*). Cette constitution de la République serbe de Bosnie-Herzégovine a dû être amendée après les accords de Dayton. **L'accord-cadre pour la Fédération** de 1994 (traité de Washington) établit la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, composée de Bosniaques et de Croates. La section III de l'accord fournit des lignes directrices succinctes sur les gouvernements des cantons de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine (l'autorité exécutive, les pouvoirs législatif et judiciaire), et prévoit notamment que les cantons devront avoir leurs propres constitutions et que celles-ci devront être conformes à la Constitution de la Fédération. En juin 1994, l'Assemblée constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine a adopté la Constitution de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine. Dans la Partie V portant sur les « Gouvernements cantonaux », elle stipule que chaque canton aura une constitution « qui devra prévoir : (1) les institutions décrites ci-après et la protection des droits et des libertés décrites dans la présente Constitution » (art. 4). La Constitution détaille ensuite la structure et certaines procédures décisionnelles relatives au parlement cantonal (art. 5-7, V.2.7A, V.2.7B), à l'exécutif cantonal (art. 8-19) et au pouvoir judiciaire cantonal (art. 11). Les accords de Dayton de 1995, qui comprennent la Constitution de Bosnie-Herzégovine dans leur Annexe IV, ne restreignent pas davantage l'espace constitutionnel des entités en matière de système de gouvernement, de structure de l'État, ou de choix entre le bicaméralisme et le monocaméralisme.

Indonésie

En Indonésie, dans le cadre des réformes de décentralisation de l'après-Suharto, deux provinces, Aceh et la Papouasie, se sont vues accorder un statut d'« autonomie spéciale ». Ces dispositions résultent d'une législation distincte et conforme au chapitre VI sur les « Autorités régionales » de la Constitution de la République d'Indonésie de 1945 (telle qu'amendée en 2002). Il y est précisé que l'Indonésie est un État unitaire divisé en provinces (art. 18[1]). Ces provinces et les autres parties constitutives du pays (telles que les régences et les municipalités) ont un pouvoir décisionnel sur leurs affaires propres (art. 18[2]) et ont une Chambre des représentants des peuples régionaux élue (art. 18[3]) ainsi que des chefs de gouvernement régional élus (art. 18[4]). Les autorités régionales exercent une autonomie élargie (art. 18[5]) et « ont l'autorité pour adopter des réglementations régionales et autres pour mettre en application l'autonomie et le devoir d'assistance » (art. 18[6]). La Constitution régleme la relation entre le gouvernement central et les autorités régionales des provinces, des régences et des municipalités, ainsi que les relations entre ces dernières. Sans mentionner Aceh et la Papouasie, la Constitution dispose que « l'État reconnaît et respecte les unités d'autorités régionales qui sont spéciales et distinctes et qui doivent être réglementées par la loi » (art. 18B[1]). La Constitution centrale, toutefois, ne spécifie ni la structure ni le fonctionnement du cadre institutionnel du niveau infra-étatique. En 2001, le président de l'Indonésie a décidé de mettre en place des lois d'autonomie spéciale dans les deux provinces autonomes. Ces lois d'autonomie spéciale ont été rédigées au terme de négociations entre les parties prenantes étatiques et infra-étatiques. Ces lois d'autonomie spéciale précisent la structure institutionnelle des deux provinces, notamment des pouvoirs législatif et exécutif ainsi que les tribunaux spéciaux pour certaines communautés. En Papouasie, la loi d'autonomie spéciale de 2001 confère aux autorités infra-étatiques un degré plus élevé de pouvoir de décision (en théorie du moins) que les nombreuses autres provinces ont pu avoir après le processus de décentralisation systématique à la fin des années 1990 (voir

Chauvel 2010, p. 313). Le 15 août 2005, le gouvernement d'Indonésie et le Free Aceh Movement ont signé un protocole d'accord pour renforcer l'autonomie et les pouvoirs d'Aceh. Le protocole confirme la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (art. 1.4.1) et le fait qu'il y aura un système de tribunaux indépendant et impartial, dont une cour d'appel, intégré au système judiciaire indonésien (art. 1.4.3). Ces dispositions ont ensuite été étoffées dans la Loi sur le gouvernement d'Aceh de 2006.

Annexe B. La rédaction et l'adoption de la constitution infra-étatique

Papouasie–Nouvelle-Guinée (Bougainville)

L'accord de paix de Bougainville de 2001 stipule que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif de Bougainville vont établir de concert une Commission constitutionnelle (pour préparer un projet de constitution infra-étatique) et une Assemblée constituante (pour débattre, amender et adopter le projet de constitution) (art. 1). La Commission constitutionnelle est distincte de (non désignée par) l'Assemblée constituante.

Afrique du Sud

En Afrique du Sud, les parlements provinciaux peuvent proposer des constitutions provinciales et doivent adopter le texte à une majorité des deux tiers (art. 142 de la Constitution d'Afrique du Sud). Toutefois, nous ne savons pas si les parlements provinciaux ont eu recours à des comités de rédaction désignés pour rédiger les projets de constitutions infra-étatiques.

Russie

En Russie, les « organes législatifs » infra-étatiques sont responsables de l'adoption des chartes des territoires (kraï), des régions (oblasts), des villes d'importance fédérale, d'une région (oblast) autonome et de districts (okrugs) autonomes (art. 66[2]). Nous ne savons pas si le même organe est également chargé (de la rédaction et) de l'adoption des constitutions des républiques constituantes. En effet, s'agissant des républiques, la Constitution fédérale dispose simplement que « le statut d'une république doit être déterminé par la Constitution de la Fédération de Russie et la Constitution de la république » (art. 66[1]).

Soudan et Soudan du Sud

Au Soudan, nous ne savons pas si les parlements infra-étatiques (du nord) ont eu recours à des comités de rédaction désignés pour rédiger les projets de constitutions infra-étatiques. Le Protocole entre le gouvernement du Soudan et le Mouvement de libération du peuple soudanais sur le partage des pouvoirs (26 mai 2004) stipule que les parlements infra-étatiques doivent « préparer et adopter des constitutions infra-étatiques à condition qu'elles soient

conformes à la Constitution nationale, à l'Accord de paix, et pour le cas des États du sud, conformes à la Constitution du Soudan du Sud » (art 4.4.4). Le protocole prévoit également l'établissement d'une Commission nationale d'examen pour préparer des modèles de constitution pour les entités infra-étatiques (art. 2.12.11 ; voir également Murray et Maywald 2006, p. 1219). Toutefois, un certain nombre d'éléments demeurent incertains : nous ne savons pas *si* ces modèles de constitution ont été utilisés au Soudan (du nord), *comment* ils ont été utilisés, ou encore si les débats ont eu lieu au sein ou en dehors des parlements infra-étatiques.

Le protocole a établi par ailleurs un comité de 14 membres pour le Soudan du Sud (en décembre 2005 et en janvier 2006) qui a rédigé un modèle de constitution provisoire pour les entités infra-étatiques du Soudan du Sud. Ce modèle a été présenté aux comités de rédaction des dix entités infra-étatiques lors d'une conférence à Rumbek (Soudan du Sud) (Murray et Maywald 2006, p. 1222-1224). « Une fois que les comités de rédaction infra-étatiques ont convenu de concert d'une version finale du modèle, chaque comité s'est penché sur cette version et y a apporté des amendements que chacun considérait comme nécessaires pour sa propre entité infra-étatique » (Murray et Maywald 2006, p. 1229). Les comités de rédaction infra-étatiques ont ensuite présenté le projet de constitution infra-étatique à leurs gouverneurs respectifs, qui, à leur tour, l'ont présenté à leurs Conseils des ministres et assemblées infra-étatiques respectives. Ces dernières ont examiné, amendé et adopté la version définitive (Murray et Maywald 2006, p. 1229).

Éthiopie

En Éthiopie, les parlements des États fédérés étaient chargés de la rédaction et de l'adoption de la constitution infra-étatique. Les conseils d'État constituent le pouvoir législatif de l'entité infra-étatique, et bien que la Constitution fédérale ne précise pas la manière dont ils sont sélectionnés, la loi électorale confirme qu'ils sont bien élus par le peuple. Le Conseil d'État, selon la Constitution fédérale, est « l'organe supérieur de l'autorité de l'État (fédéré). Il est responsable devant le peuple de l'État (fédéré). » (art. 50[3]) La constitution de la République démocratique fédérale d'Éthiopie de 1995 stipule que le Conseil d'État « a le pouvoir de rédiger, d'adopter et d'amender la Constitution de l'État (fédéré) » (art. 50[5]). Toutefois, nous ne savons pas quel organe ou quelles personnes ont rédigé les constitutions des États fédérés (Regassa 2009, p. 52). Selon Ayele (2014, p. 91), « tous les niveaux de gouvernement en Éthiopie sont contrôlés, de façon directe ou indirecte, par un seul parti, le Parti démocratique révolutionnaire du peuple d'Éthiopie », ce qui suppose, en pratique, un processus de rédaction des constitutions infra-étatiques dirigé par le centre. Par ailleurs, le processus d'amendement des constitutions infra-étatiques de 2000 a eu lieu dans le bureau du président, « sur son ordre, et sans impliquer les autorités régionales ; nous pouvons dire que cela a eu lieu sans qu'elles en aient été informées » (Ayele 2014, p. 105). L'espace constitutionnel peut avoir existé sur le papier, mais les entités infra-étatiques n'ont pas été en mesure de l'utiliser.

Indonésie (Aceh)

À Aceh (Indonésie), bien que la rédaction du cadre constitutionnel infra-étatique ait été sous la responsabilité du pouvoir législatif infra-étatique, ce sont les institutions centrales qui se sont chargées de son adoption. Le Protocole d'accord entre le gouvernement d'Indonésie et le Free Aceh Movement de 2005 stipule que le parlement d'Aceh est responsable de la réécriture du code juridique pour Aceh (la loi sur l'autonomie spéciale pour Aceh de 2001) (art. 1.4.2). Il semble toutefois que « le gouvernement provincial (ait pris) la relève du parlement provincial et ait finalisé le projet avec l'aide et les conseils d'une équipe d'experts

juridiques » (May 2008, p. 43), avant de soumettre le projet au gouvernement central, qui l'a minutieusement examiné avant de le soumettre à la chambre basse indonésienne (May 2008, p. 43). L'article 20 de la Constitution indonésienne dispose que la chambre basse a l'autorité pour établir des lois, et chaque projet de loi doit être soumis aux discussions de la chambre et du président afin de parvenir à une approbation conjointe du projet. Une fois cette approbation commune obtenue, le président signe et promulgue la loi. S'il ne la signe pas dans les 30 jours suivant l'approbation, le projet de loi entre automatiquement en vigueur. La chambre basse a utilisé cette opportunité pour examiner et reformuler le projet de loi afin qu'il soit conforme aux lois et réglementations existantes (May 2008, p. 43).

Bosnie-Herzégovine

En Bosnie-Herzégovine, deux des trois entités constitutives (la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine et la République serbe de Bosnie) sont antérieures aux accords de Dayton, et donc à la Constitution de l'État central (Annexe IV des accords de Dayton). Les députés serbes de l'ancienne Assemblée populaire de Bosnie-et-Herzégovine avaient établi une assemblée distincte (l'Assemblée du peuple serbe de Bosnie-et-Herzégovine), après avoir boycotté le vote sur un « Mémorandum sur la souveraineté » de la Bosnie-et-Herzégovine. L'Assemblée du peuple serbe a adopté la constitution de la République serbe de Bosnie-Herzégovine en février 1992, qui sera appelée plus tard République serbe (*Republika Srpska*), (Sahadžić 2013, p. 12-13). Cette constitution a dû être amendée après les accords de Dayton. Le traité de Washington, qui établit la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, prévoyait une assemblée constituante pour promulguer sa constitution, mais l'approbation de celle-ci nécessite un consensus « entre la délégation du peuple croate, comprenant l'ensemble des représentants de nationalité croate, et la délégation du peuple bosniaque, comprenant l'ensemble des représentants de nationalité bosniaque » (section VII). La section VIII du traité de Washington stipule que « les deux parties conviennent d'établir un comité de haut niveau qui préparera un projet de constitution de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine et coordonnera les questions relatives à l'application de l'accord-cadre. Le comité commencera ses travaux à Vienne le 4 mars 1994. » Dans la Constitution de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine de 1994, la section V sur les gouvernements cantonaux stipule que chaque canton devra avoir sa propre constitution (art. 4) et que le parlement cantonal devra « préparer puis voter et approuver à une majorité des deux tiers la Constitution cantonale » (art. 6[a]). La Constitution ne précise pas l'organe chargé de sa rédaction.

Annexe C. Liste des constitutions et des accords infra-étatiques

Accord de paix de Bougainville, 2001, <<http://peacemaker.un.org/png-bougainville-agreement2001>>, consulté le 11 octobre 2017

Accord-cadre pour la réconciliation aux Comores (accord Fomboni, traduction non officielle), 17 février 2001, <<http://ucdp.uu.se/downloads/fullpeace/com20010217.pdf>>, consulté le 11 octobre 2017

Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, 1995, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf>, consulté le 10 octobre 2017

« Agreement: An Inclusive Interim Administration for the South West Regions of Somalia (Bay, Bakol and Lower Shabelle) » (Accord : une administration inclusive provisoire pour les régions du sud-ouest de la Somalie [Bay, Bakoul et Bas-Chébéli]), 22 juin 2014, <<http://peacemaker.un.org/somalia-interim-admin-southwest-14>>, consulté le 10 octobre 2017

« Agreement between the Federal Republic of Somalia and the Jubba Delegation » (Accord entre la République fédérale de Somalie et la délégation de Juba), 27 août 2013, <<http://peacemaker.un.org/somalia-jubba-delegation2013>>, consulté le 10 octobre 2017

« Agreement on the basic principles of relations between the Russian Federation and the Chechen Republic » (Accord sur les principes de base des relations entre la Fédération de Russie et la République tchétchène), 14 décembre 1995, <<http://peacemaker.un.org/russia-relationschechenrepublic95>>, consulté le 10 octobre 2017

« Central Regions State Formation Agreement (Mudug and Galgaduud) » (Accord sur la formation d'états des régions centrales [Mudug et Galgaduud]) 30 juillet 2014, <<http://peacemaker.un.org/somalia-centralregions2014>>, consulté le 10 octobre 2017

Charte de la période de transition d'Éthiopie, 22 juillet 1991, <http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/ethiopia_transitional_period_charter_of_ethiopia_1991-1995.pdf>, consulté le 11 octobre 2017

- Charte fédérale de transition de la République de Somalie, 2004, <<http://peacemaker.un.org/somalia-transitionalcharter2004>>, consulté le 10 octobre 2017
- Constitution d’Afrique du Sud, 1996, Constitution of the Republic of South Africa, 1996 South African Government (www.gov.za), consulté le 10 octobre 2017
- Constitution de la République démocratique fédérale d’Éthiopie, 1995, <https://www.constituteproject.org/constitution/Ethiopia_1994.pdf?lang=en>, consulté le 11 octobre 2017
- Constitution de transition de la République du Soudan du Sud, 2011, <https://www.constituteproject.org/constitution/South_Sudan_2011.pdf>, consulté le 10 octobre 2017
- Constitution nationale provisoire de la République du Soudan, 6 juillet 2005, <<http://www.refworld.org/pdfid/4ba749762.pdf>>, consulté le 10 octobre 2017
- Constitution nationale provisoire de la République du Soudan (amendement), 4 janvier 2015, <<https://www.aripo.org/wp-content/uploads/2019/05/Sudan-Constitution-amendment-2015.pdf>>, consulté le 11 octobre 2021
- Constitution provisoire d’Afrique du Sud, 1993, 27 avril 2014, <<https://ucdpged.uu.se/peaceagreements/fulltext/SyA%2019931118.pdf>>, consulté le 10 octobre 2021
- Constitution provisoire de la République fédérale de Somalie, 1^{er} août 2012, <<http://hrlibrary.umn.edu/research/Somalia-Constitution2012.pdf>>, consulté le 10 octobre 2017
- Constitution provisoire du Sud-Soudan, 2005, <<https://www.refworld.org/pdfid/4ba74c4a2.pdf>>, consulté le 10 octobre 2017
- « Indonesia: Law N°. 21 of 2001, On Special Autonomy for the Papua Province » (Indonésie : loi n° 21 de 2001, Sur l’autonomie spéciale de la province de Papouasie), 2001, <<http://www.refworld.org/docid/46af542e2.html>>, consulté le 10 octobre 2017
- « Law of the Republic of Indonesia Number 11 of the Year 2006 Regarding Governing of Aceh » (Loi de la République d’Indonésie numéro 11 de l’année 2006 relative au gouvernement d’Aceh), 2006, <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/968EN.pdf>>, consulté le 10 octobre 2017
- Nations Unies, Assemblée Générale et Conseil de sécurité, « Letter dated 29 November 1995 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General » (Lettre datée du 29 novembre 1995 du représentant permanent des États-Unis d’Amérique aux Nations Unies adressée au Secrétaire-Général) (Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, Accord de Dayton), A/50/79C ; S/1995/999, 30 novembre 1995).

Références

- Ahmed A. A. et Zamora R., « Puntland constitutional review process » (Le processus de révision constitutionnelle du Pount), *Accord*, 21 (2010)
- Anderson G., *Federalism: An Introduction* (Introduction au fédéralisme), Oxford, Oxford University Press, 2008
- Ayele Z. A., « The politics of subnational constitutions and local government in Ethiopia » (Politique des constitutions infranationales et gouvernement local en Éthiopie), *Perspectives of Federalism*, 6/1 (2014), p. 89-115
- Bell C. et Zulueta-Fülscher K., *Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process* (Le séquençement des accords de paix et des constitutions dans le processus de règlement politique), Note politique n° 13, IDEA International, novembre 2016, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/sequencing-peace-agreements-and-constitutions-political-settlement-process>>, consulté le 10 octobre 2017
- Burgess M. et Tarr G. A., *Constitutional Dynamics in Federal Systems. Subnational Perspectives* (Les dynamiques constitutionnelles dans les systèmes fédéraux. Perspectives infranationales), Montréal, McGill-Queen's University Press, 2012
- Chauvel R., « Electoral politics and democratic freedoms in Papua » (Politiques électorales et libertés démocratiques en Papouasie), in Aspinall E. et Mietzner M., *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (Problèmes de démocratisation en Indonésie : Élections, institutions et société), Singapour, Institute of Southeast Asian Studies, 2010
- Commission de Venise, « Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut représentant » 11 mars 2005, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)004-f.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)004-f.aspx)>, consulté le 5 Mai 2021
- Dinan J., « Patterns of subnational constitutionalism in federal countries » (Modèles de constitutionnalisme infra-national dans les pays fédéraux), *Rutgers Law Journal*, 39 (2008), p. 837-861
- Dixon R. et Holden R., « Constitutional Amendment Rules: The Denominator Problem » (Les règles d'amendement de la constitution : le problème du dénominateur), University of Chicago, Public Law & Legal Theory, Working Paper n° 346, 2011

- Domrin A. N., « The Russian Federation » (La Fédération de Russie), in Le Roy K. et Saunders C. (dir), *A Global Dialogue on Federalism: Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries* (Dialogue mondial sur le fédéralisme : la gouvernance législative, exécutive et judiciaire dans les pays fédéraux), Montréal, McGill-Queen's University Press, 2006
- Elazar D. J., « The principles and traditions underlying state constitutions » (Les principes et traditions derrière les constitutions des États), *The Journal of Federalism*, 12 (1982), p. 11-25
- Elgie R., *Semi-Presidentialism: SubTypes of Democratic Performance* (Le semi-présidentialisme : les sous-types de la performance démocratique), Oxford, Oxford University Press, 2011
- Gavric S., Banovic D. et Barreiro M., *The Political System of Bosnia and Herzegovina: Institutions – Actors – Processes* (Le système politique de Bosnie-Herzégovine : institutions – acteurs – processus), Sarajevo, Sarajevo Open Centre, 2013, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2989799>, consulté le 11 octobre 2017
- Ghai Y., « Ethnicity and autonomy: a framework for analysis » (Ethnicité et autonomie : un cadre d'analyse), in Ghai Y. (dir), *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States* (Autonomie et ethnicité : négocier des revendications concurrentes dans les États multi-ethniques), Cambridge, Cambridge University Press, 2000
- Ghai Y. et Regan A., « Unitary state, devolution, autonomy, secession: state building and nation building in Bougainville, Papua New Guinea » (État unitaire, décentralisation, autonomie, séparatisme : consolidation de l'État et de la nation à Bougainville, Papouasie–Nouvelle-Guinée), *The Round Table*, 95 (2006), p. 589-608
- Ginsburg T. et Posner E. A., « Subconstitutionalism » (L'infra-constitutionnalisme), *Stanford Law Review*, 62/6 (2010), p. 1583-1628
- Klein C. et Sajó A., « Constitution-making: process and substance (L'élaboration constitutionnelle : processus et substance), in Rosenfeld M. et Sajó A. (dir), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Manuel d'Oxford de droit constitutionnel comparatif), Oxford, Oxford University Press, 2012
- Küpper H., « The concept of multilayered statehood in the system of Russian Federalism » (Le concept d'un statut d'État à plusieurs couches dans le système du fédéralisme russe), *Review of Central and East European Law*, 38 (2013), p. 239-266
- Laforest G. et Lecours A. (dir), *Parliaments of Autonomous Nations* (Parlements de nations autonomes), Volume 1, Montréal, McGill-Queen's Press-MQUP : 2016
- Leftwich A., « Beyond institutions: rethinking the role of leaders, elites and coalitions in the institutional formation of developmental states and strategies » (Au-delà des institutions : repenser le rôle des dirigeants, des élites et des coalitions dans la formation institutionnelle des États en développement et dans les stratégies), *Forum for Development Studies*, 37/1 (2010), p. 93-111

- Marshfield J. L., « Models of subnational constitutionalism » (Modèles de constitutionnalisme infra-national), *Penn State Law Review*, 115/4 (2011), p. 1151-1198
- May B., « The Law on the Governing of Aceh: the way forward or a source of conflicts? » (La loi sur le gouvernement d'Aceh : voie à suivre ou source de conflit ?), *Accord*, 20 (2008)
- McGarry J., « Asymmetry in federations, federacies and unitary states » (Asymétrie dans les fédérations, les États hybrides et les États unitaires), *Ethnopolitics*, 6/1 (2007), p. 105-116
- Molloy S., *Sub-State Constitutions in Fragile and Conflict-Affected Settings* (Les constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit), Rapport d'atelier, IDEA International 2017, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/sub-state-constitutions-fragile-and-conflict-affected-settings-workshop-report>>, consulté le 10 octobre 2017
- Murray C., « Provincial constitution-making in South Africa: the (non)example of the Western Cape » (L'élaboration d'une constitution provinciale en Afrique du Sud : le [non-]exemple du Cap-Occidental), *Neue Folge Band 49 Jahrbuch des öffentlichen Rechts* (2001), p. 481-512
- Murray C. et Maywald C., « Subnational constitution-making in Southern Sudan » (Élaboration d'une constitution infra-nationale au Sud-Soudan), *Rutgers Law Journal*, 37 (2006), p. 1202-1234
- Nations Unies, Conseil de sécurité, « Lettre datée du 22 octobre 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général » (accord de paix de Bougainville), *S/2001/988*, 23 octobre 2001
- Regassa T., « Subnational constitutions in Ethiopia: towards entrenching constitutionalism at state level » (Les constitutions infranationales en Éthiopie : vers un constitutionnalisme ancré au niveau étatique), *Mizan Law Review*, 3/1 (2009), p. 33-69
- Roth A., « Russia: New Law Allows Governors to Be Appointed, Undoing Reform » (Russie : une nouvelle loi autorise la désignation des gouverneurs et défait la réforme), *New York Times*, 2 avril 2013
- Sahadžić M., *Ustav Republike Srpske o ljudskim pravima i slobodama i « ostalim » : O mogućnostima obvezujućeg i dozvoljenog narušavanja konstitutivne ravnoteže na normativnoj razini u korist nekonstitutivnih* (La constitution de la République serbe sur les droits humains et les libertés et « les autres » : sur les possibilités de violations contraignantes et autorisées de l'équilibre constituant au niveau normatif en faveur des non-constituants), Sarajevo, Centar za Političke Studije, 2013, <https://ba.boell.org/sites/default/files/ustav_rs_prelom_sa_koricama.pdf>, consulté le 13 octobre 2017
- Saunders C., « The constitutional credentials of state constitutions » (Les références constitutionnelles des constitutions étatiques), *Rutgers Law Journal*, 42 (2011), p. 853-880
- Shugart M. et Carey J., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Présidents et assemblées : la conception constitutionnelle et les dynamiques électorales), Cambridge, Cambridge University Press, 1992

- Sudan Tribune*, « South Sudan's Kiir appoints governors of 28 new states » (Salva Kiir désigne les gouverneurs de 28 nouveaux états au Soudan du Sud), 25 décembre 2015, <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article57484>>, consulté le 10 octobre 2017
- Suteu S., « Eternity clauses in post-conflict and post-authoritarian constitution-making: promise and limits » (Les clauses d'éternité dans l'élaboration constitutionnelle après un conflit et après un régime autoritaire : promesses et limites), *Global Constitutionalism*, 6/1 (2017), p. 63-100
- Tarr G. A., « Creating Federalism in Russia » (Créer le fédéralisme en Russie), *S. Tex. L. Rev.* 40 (1999), p. 689-711
- Tarr G. A., « Explaining subnational constitutional space » (Expliquer l'espace constitutionnel infra-national), *Penn State Law Review*, 115/4 (2011), p. 1133-1149
- Tzifakis N., « The Bosnian peace process: the power-sharing approach revisited » (Le processus de paix bosniaque : une approche du partage des pouvoirs revisitée), *Perspectives: Review of International Affairs*, 28 (2007), p. 85-102
- Wallis J., « How important is participatory constitution-making? Lessons from Timor-Leste and Bougainville » (Dans quelle mesure une élaboration participative de la constitution est-elle importante ? Leçons du Timor-Leste et de Bougainville), *Commonwealth and Comparative Politics*, 54/3 (2016), p. 362-386
- Watts R. L., « States, provinces, Länder, and cantons: international variety among subnational constitutions' (États, provinces, länder et cantons : la variété des constitutions infranationales dans le monde), *Rutgers Law Journal*, 31 (2000), p. 941-959
- Woelk J., « Bosnia-Herzegovina: trying to build a federal state on paradoxes » (Bosnie-Herzégovine : tenter de construire un État fédéral sur des paradoxes), in Burgess M. et Tarr G.A., *Constitutional Dynamics in Federal Systems. Subnational Perspectives* (Les dynamiques constitutionnelles dans les systèmes fédéraux : perspectives infranationales), Montréal, McGill-Queen's University Press, 2012
- Zulueta-Fülscher K., *Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools* (Les Constitutions provisoires : outils de maintien de la paix et de renforcement de la démocratie), Document d'orientation n° 11 IDEA International, novembre 2015, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/interim-constitutions-peacekeeping-and-democracy-building-tools>>, consulté le 10 octobre 2017

À propos des auteurs

Kimana Zulueta-Fülscher est responsable principale de programme à IDEA International, où elle travaille sur l'élaboration de constitutions post-conflit et le soutien à la démocratie comme outil pour la consolidation de la paix et de l'État. Auparavant, elle était chercheuse principale à l'Institut allemand pour le développement (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), où elle a notamment publié des travaux sur la transformation politique dans les contextes fragiles. Elle a également été collaboratrice de l'European Partnership for Democracy, Exclusive Analysis Ltd., et la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Après l'obtention d'un doctorat en sciences politiques et relations internationales de l'université autonome de Madrid (2007), elle a été chercheuse en post-doctorat à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), à l'université Johns Hopkins (2010) et à l'université Harvard (2009).

Le **Dr Asanga Welikala** est maître de conférences en droit public à la faculté de droit d'Édimbourg et directeur du centre de droit constitutionnel d'Édimbourg. Il est également chercheur associé à l'Institute for Commonwealth Studies à Londres et Senior Research Fellow au Centre pour les alternatives politiques à Colombo. Ses enseignements et recherches portent principalement sur le droit constitutionnel comparé, de la théorie constitutionnelle appliquée et l'histoire constitutionnelle du Commonwealth, avec un accent particulier sur l'ingénierie constitutionnelle dans les Etats plurinationaux.

À propos d'IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de promouvoir la démocratie dans le monde, laquelle est à la fois une aspiration humaine universelle et un moteur du développement durable. Pour ce faire, nous contribuons à la mise en place, au renforcement et à la protection d'institutions et processus politiques démocratiques à tous les niveaux. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les processus, acteurs et institutions démocratiques sont non seulement inclusifs et responsables, mais suscitent également un développement durable qui bénéficie à tous.

En quoi consiste notre mission ?

Nos activités se concentrent sur trois grands domaines d'influence : les processus électoraux, les processus d'élaboration de la constitution, ainsi que la participation et la représentation politiques. L'égalité des genres et l'inclusion, la sensibilisation au conflit et le développement durable sont autant de questions qui sont intégrées à l'ensemble de nos domaines d'intervention.

IDEA International œuvre sur plusieurs fronts : il fournit une analyse sur les tendances démocratiques mondiales et régionales ; produit des données comparatives relatives aux pratiques démocratiques ; offre aux acteurs engagés dans les processus démocratiques une assistance technique et contribue au renforcement de leurs capacités en matière de réforme ; et engage un dialogue sur les questions qui relèvent du débat public sur la démocratie et sa mise en place.

Où sommes-nous basés ?

Notre siège se trouve à Stockholm et nous avons des bureaux régionaux et de pays en Afrique, dans la zone Asie-Pacifique, en Europe, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Observateur permanent auprès des Nations Unies, IDEA International est également accrédité auprès des institutions de l'Union européenne.

Site internet: <<http://idea.int>>

Documents d'orientation d'IDEA International

Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building: What, When, How and Why

[Considérations pratiques pour la participation du public à l'élaboration de la constitution : quoi, quand, comment et pourquoi]

Erin C. Houlihan and Sumit Bisarya

Document d'orientation N° 24 (2021)

Anglais, Espagnol

Security Sector Reform in Constitutional Transitions

[La réforme du secteur de la sécurité dans le contextes de transitions constitutionnelle]

Sumit Bisarya, Sujit Choudhry

Document d'orientation N° 23 (2020)

Anglais, arabe, français, langue birmane

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building

[Des transitions aux transformations : Les interactions entre justice transitionnelle et réforme constitutionnelle]

Amanda Cats-Baril

Document d'orientation N° 22 (2019)

Anglais, arabe, langue birmane, français

The Integrity of Political Finance Systems in Asia: Tackling Political Corruption

[L'intégrité des systèmes de financement politique en Asie : lutter contre la corruption politique]

Erik Mobernd, Fernando Casal Bértoa et Yukihiro Hamada

Document d'orientation N° 19 (2019)

Anglais

The Integrity of Political Finance Systems in Africa: Tackling Political Corruption

[L'intégrité des systèmes de financement politique en Afrique : lutter contre la corruption politique]

Nicasius Achu Check, Tsholofelo Madise, Nkululeko Majozi et Yukihiro Hamada

Document d'orientation N° 20 (2019)

Anglais

Les publications d'IDEA International peuvent être téléchargées sur notre site :

<<http://www.idea.int/publications>>

Les constitutions infra-étatiques sont des instruments juridiques écrits qui limitent et structurent le pouvoir politique au niveau infra-étatique et qui possèdent une suprématie juridique par rapport aux autres normes légales infra-étatiques. Leurs objectifs premiers sont de définir le système de gouvernement de l'entité infra-étatique mais aussi, souvent, de codifier les droits des citoyens en son sein. Elles peuvent également œuvrer à la délimitation de la communauté politique et de son identité au niveau infra-étatique. Les entités infra-étatiques se définissent, quant à elles, comme parties intégrantes d'un pays ou d'un État, avec un territoire clairement délimité.

Ce document d'orientation analyse les constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et en situation de conflit (que ce soit dans des États fédéraux, unitaires ou hybrides) qui ont été adoptées à l'issue de la guerre froide après 1991. L'échantillon utilisé pour cette étude comporte dix pays : l'Afrique du Sud, la Bosnie-Herzégovine, les Comores (Anjouan), l'Éthiopie, l'Indonésie (Aceh et Papouasie), la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG, Bougainville), la Russie (Tchéchénie et Daghestan), la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud.



IDEA International
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-504-8 (PDF)