

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
3 mai 2013

Original : français

**Lettre datée du 3 mai 2013, adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Secrétaire général**

Comme suite à la résolution 1031 (1995) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le quarante-troisième rapport sur l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine, couvrant la période allant du 27 octobre 2012 au 20 avril 2013, que m'a transmis M. Valentin Inzko, Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir le porter à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(Signé) **BAN** Ki-moon

* Nouveau tirage pour raisons techniques (10 mai 2013).



Annexe

Lettre datée du 30 avril 2013, adressée au Secrétaire général par le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine

[Original : anglais]

Comme suite à la résolution 1031 (1995) du Conseil de sécurité, par laquelle le Conseil a prié le Secrétaire général de lui soumettre les rapports établis par le Haut-Représentant, conformément à l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et aux conclusions de la Conférence de Londres des 8 et 9 décembre 1995 sur la mise en œuvre de la paix, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le quarante-troisième rapport du Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir le faire distribuer aux membres du Conseil de sécurité pour qu'ils l'examinent.

Ce rapport, qui porte sur la période du 27 octobre 2012 au 20 avril 2013, est le neuvième que je sou mets au Secrétaire général depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine le 26 mars 2009.

Je me ferai un plaisir de répondre à toute demande d'information qui ne se trouverait pas dans le rapport et à toute question sur son contenu qui pourrait être formulée par vous-même ou un membre du Conseil.

(Signé) Valentin **Inzko**

Quarante-troisième rapport du Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine

27 octobre 2012-20 avril 2013

[Original : anglais]

Résumé

Le présent rapport couvre la période allant du 27 octobre 2012 au 20 avril 2013. Dans mon précédent rapport, j'expliquais qu'après un début prometteur en 2012, marqué par le dialogue engagé par les responsables politiques et la conclusion d'un accord sur un Conseil des ministres, le budget et d'importantes législations européennes, la dynamique s'était arrêtée et on avait enregistré un retour aux dérives des six années précédentes. C'est hélas cette tendance qui s'est poursuivie pendant la période considérée, les dirigeants de la Bosnie-Herzégovine n'ayant fait que peu de progrès pour atteindre les objectifs qu'ils s'étaient eux-mêmes fixés en matière d'intégration européenne et euro-atlantique^a. La crise politique dans la Fédération et les attaques directes contre l'Accord de paix de Dayton – y compris contre la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine – se sont poursuivies. Tous ces facteurs, qui interviennent dans un contexte marqué par de réelles difficultés économiques et sociales pour une grande partie de la population, ont suscité des préoccupations légitimes au sein de la communauté internationale.

Toutefois, toutes les nouvelles ne sont pas mauvaises. Le Conseil des ministres de l'État, qui a été remanié (au niveau des partis) en novembre, s'est réuni régulièrement. Le budget de l'État pour 2013 a été adopté en temps voulu, pour la première fois en deux ans. En règle générale, cependant, la coalition au pouvoir a été incapable jusqu'à présent de réaliser les avancées qui sont plus que nécessaires sur le plan législatif.

Les efforts faits au niveau de l'État ont été éclipsés par une lutte de pouvoir interminable aux niveaux fédéral et cantonal qui a commencé en juin 2012, comme je l'ai décrit dans mon précédent rapport. Cela a conduit, ces derniers mois, à un quasi-blocage de nombreuses institutions à ces niveaux et contribué à retarder le versement de l'aide financière internationale pour le pays dans son ensemble, aide qui est plus que nécessaire. D'autre part, dans leur empressement à réorganiser le pouvoir au niveau de la Fédération, les représentants de certains partis ont parfois fait fi des règles et procédures régissant les travaux des organes compétents et la prise de décisions. Les institutions de la Republika Srpska, quant à elles, ont fonctionné de manière plus efficace que celles de la Fédération pendant la période considérée.

Il est cependant profondément inquiétant de constater que certains représentants de la Republika Srpska ont poursuivi la politique menée depuis plusieurs années, qui consiste à remettre en question ouvertement et directement les éléments fondamentaux de l'Accord de paix et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine. Dans mon dernier rapport, j'ai signalé que le fait que certains dirigeants de la Republika Srpska réclament haut et fort le démantèlement de la Bosnie-Herzégovine appelle une attention particulière de la communauté internationale. Les déclarations qui ont été faites et les mesures qui ont été prises pendant la période considérée traduisent, d'après moi, la poursuite de cette ligne de conduite inquiétante.

Elles continuent de jeter un doute sérieux sur l'attachement du pouvoir en place à la pièce maîtresse de l'Accord de Dayton, à savoir la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, qui figure à l'annexe 4 de l'Accord-cadre général pour la paix, notamment à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine.

Les habitants de Mostar n'ont toujours pas pu voter pour élire leurs représentants locaux, alors que le reste du pays est allé aux urnes le 7 octobre 2012, les politiciens n'ayant toujours pas réussi à faire appliquer la décision rendue en 2010 par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine au sujet du système électoral de la ville. Or, l'annexe 4 de l'Accord-cadre stipule expressément que les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et obligatoires. Comme je l'ai dit précédemment, mon bureau facilite les discussions entre les partis politiques pour faire en sorte que la décision de la Cour soit appliquée et que les élections puissent se tenir à Mostar dès que possible. Malgré certains gestes de compromis de la part de la majorité des partis qui prennent part à cet exercice, le manque de souplesse dont font preuve deux des plus grands partis à Mostar – l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine et le Parti d'action démocratique – a empêché à ce jour de trouver une issue à cette question, qui constitue une violation de l'Accord de Dayton.

Au cours de la période considérée, les autorités bosniennes n'ont pas fait grand-chose pour se rapprocher des cinq objectifs et des deux conditions préalables à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant^b.

Sur le plan économique, à l'exception de quelques sociétés privées, le pays fait face à une détérioration de la situation budgétaire, à des perspectives de croissance plutôt mauvaises et à un chômage élevé, qui s'accompagnent de problèmes sociaux.

Les missions militaires de l'Union européenne et de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine demeurent, pour les citoyens, les garants de la sécurité et de la sûreté du pays malgré une situation politique difficile. Je suis d'avis qu'elles doivent rester sur place, car elles continuent à remplir des fonctions cruciales. Leur présence est essentielle à l'action de la communauté internationale et m'aide à m'acquitter du mandat qui m'a été confié par l'Accord de Dayton.

^a Les dirigeants du pays n'ont pas réussi à respecter la date butoir fixée par l'Union européenne pour trouver un accord politique pour appliquer l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Sejdić et Finci*, ce qui a causé beaucoup de tort. Ce dernier raté des responsables du pays, qui ne parviennent pas à respecter les conditions de l'intégration à l'Union européenne et aux structures euro-atlantiques, contraste avec ce qui se passe dans d'autres pays de la région, qui ont fait des progrès notables en la matière.

^b À sa rencontre des 26 et 27 février 2008, le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix a fixé cinq objectifs et deux conditions préalables à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant, à savoir le règlement acceptable et durable de la question de la répartition des biens publics entre l'État et les autres paliers de gouvernement; le règlement acceptable et durable de la question des biens militaires; l'application complète de la sentence définitive du Tribunal d'arbitrage sur Brčko; la viabilité fiscale; et l'ancrage de la règle de droit. Les deux conditions étaient les suivantes : la signature de l'accord de stabilisation et d'association et la formulation par le Comité directeur d'une évaluation favorable de la situation en Bosnie-Herzégovine sur la base d'une application complète de l'Accord de paix de Dayton.

I. Introduction

1. Il s'agit du neuvième rapport que je présente au Secrétaire général depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine. J'y présente les progrès accomplis par rapport aux objectifs exposés dans mes précédents rapports, décrit les faits survenus, recense des déclarations emblématiques faites durant la période considérée et évalue les mesures mises en œuvre dans les principaux domaines relevant de mon mandat. Je me suis efforcé de faciliter l'accomplissement de progrès dans ces domaines, conformément à la responsabilité première qui est la mienne de faire respecter les aspects civils de l'Accord-cadre général pour la paix, tout en encourageant de nouvelles avancées par rapport aux cinq objectifs et deux conditions préalables à la fermeture du Bureau et en m'efforçant de préserver les mesures prises par le passé pour appliquer l'Accord-cadre.

2. Le respect de l'état de droit est un élément central de l'Accord-cadre; il est essentiel à la réconciliation et à la reconstruction d'une société stable après un conflit. C'est pourquoi il doit demeurer l'un des principes directeurs de l'engagement de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine. J'ai signalé dans le présent rapport et dans mes précédents rapports de nombreux cas où des partis, institutions et dirigeants politiques contournent les conditions énoncées dans les textes fondamentaux et les lois par opportunisme politique, en font fi ou les enfreignent carrément. Sans compter que les institutions de l'État qui ont pour mission de garantir l'état de droit continuent d'être remises en question et que le non-respect des décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine est devenue monnaie courante. Étant persuadé que le respect de l'état de droit est une condition préalable à la paix et à la stabilité à long terme, j'ai informé le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, dans le détail, de la tendance inquiétante qui se dégageait dans ce domaine.

3. Si mes efforts sont principalement axés sur l'exécution de mon mandat, tel qu'il est énoncé à l'annexe 10 de l'Accord-cadre et dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, mon bureau soutient pleinement l'action menée par l'Union européenne et l'OTAN pour aider la Bosnie-Herzégovine à avancer sur la voie de l'intégration à l'Union européenne et à l'OTAN. Mon bureau et celui du Représentant spécial de l'Union européenne travaillent en étroite collaboration pour créer des synergies là où c'est possible, dans le respect de nos mandats respectifs.

II. Actualité politique

A. Climat politique général

4. La période considérée a été dominée par une crise politique majeure qui perdure et une situation qui continue à se dégrader. La crise politique actuelle trouve son origine dans le fait que le Parti social-démocrate (SDP) s'est efforcé de manière légitime et avec le soutien de l'Alliance pour un avenir meilleur en Bosnie-Herzégovine (SBB) et les deux partis d'union à dominante croate, à savoir l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ Bosnie-Herzégovine) et l'Union démocratique croate 1990 (HDZ 1990), d'évincer le Parti d'action démocratique (SDA) et ses alliés des coalitions au pouvoir aux niveaux des cantons et de la Fédération, et le refus de la SDA de se retirer. Cela s'est traduit par une crise

constitutionnelle, qui a conduit à une impasse dans laquelle la Fédération se trouve encore aujourd'hui. La situation a continué à se dégrader, certains représentants de la Republika Srpska faisant campagne haut et fort en faveur du démantèlement de la Bosnie-Herzégovine et de l'indépendance de la Republika Srpska. Elle s'est accompagnée d'une remise en cause des institutions judiciaires de l'État et d'autres responsabilités conférées à l'État par la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, qui figure à l'annexe 4 de l'Accord-cadre général pour la paix. Ainsi, le décret adopté le 2 avril par le Gouvernement de la Republika Srpska, qui vise à réglementer de manière unilatérale les numéros d'identification des citoyens, est vraiment préoccupant, puisqu'il s'agit d'une question qui relève normalement de la compétence de l'État¹.

5. Comme je l'ai expliqué par le passé, à la fin du mois d'octobre 2012, le SDP et ses partenaires de la coalition ont réussi à écarter du Gouvernement de l'État les ministres de la SDA. Le SDP, la SBB et les deux partis d'union à dominante croate (HDZ) ont également réussi à remettre en place des institutions dans quatre cantons et dans plusieurs municipalités. Cependant, ces partis n'ont pas encore réussi à remettre en place un gouvernement au niveau de la Fédération, bien qu'ils disposent d'une grande majorité au Parlement, qui a voté une motion de censure contre le Gouvernement dans les deux chambres du Parlement. Le groupe parlementaire bosniaque, qui est dominé par la SDA, a bloqué l'application de la motion de censure en invoquant l'intérêt national essentiel à la Chambre des peuples du Parlement. L'affaire concernant l'intérêt national essentiel ne peut être jugée, puisqu'il manque plusieurs juges à la Cour constitutionnelle de la Fédération ainsi qu'à la formation qui statue sur ces affaires, leur nomination n'étant toujours pas intervenue.

6. Comme on pouvait s'y attendre, cette polémique a eu des incidences sur le Gouvernement de la Fédération, qui s'est divisé en deux camps : le premier comprend le Premier Ministre et sept ministres du SDP, et est soutenu par la nouvelle majorité parlementaire; le second comprend la SDA et ses partenaires, qui détiennent actuellement une majorité de neuf portefeuilles au sein du Gouvernement. Les deux blocs s'affrontant dans une lutte de pouvoir, les travaux du Gouvernement de la Fédération sont paralysés depuis mars. Je me suis entretenu avec les deux camps pour leur rappeler qu'ils devaient faire en sorte que le Gouvernement fonctionne, et réuni des responsables compétents pour tenter de sortir de l'impasse concernant la nomination des juges à la Cour constitutionnelle de la Fédération. Les ambassadeurs du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix partagent mon inquiétude; ils ont fait part de leurs vues au moyen de deux déclarations publiques.

7. Les événements perturbants qui se sont produits dans la Fédération ont détourné l'attention des déclarations que les ténors politiques et responsables de parti en Republika Srpska, y compris des personnalités représentant l'entité serbe, ont continué de faire pour dénoncer l'Accord-cadre. Ils annoncent et revendiquent ouvertement le démantèlement de l'État et l'indépendance de la Republika Srpska,

¹ Dans son arrêt n° U 3/11 rendu le 27 mai 2011, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a conclu, entre autres, que la loi contestée réglementait les questions relatives au numéro d'identification des citoyens, lesquelles relevaient de la compétence de la Bosnie-Herzégovine. Elle a conclu également que la loi contestée ne régissait pas les questions qui relevaient de la compétence conférée aux entités par leurs constitutions, notamment l'organisation territoriale des entités, et ne déterminait pas non plus le nom des villes et municipalités dans les entités.

et font des déclarations qui cherchent à lier l'avenir de la Republika Srpska à ce qui se passe dans d'autres États européens en 2014. Cette question est traitée plus en détail dans la section II.D ci-après, intitulée « Obstacles à l'application de l'Accord-cadre général pour la paix ».

8. Les deux principaux partis croates (HDZ Bosnie-Herzégovine et HDZ 1990) de la Fédération de Bosnie-Herzégovine continuent de demander la création d'une unité territoriale fédérale à majorité croate. Le 6 avril 2013, ils se sont servis du Congrès de l'Assemblée nationale croate (un groupement informel des partis croates) pour réitérer ces appels et annoncer la mise en place de mécanismes visant à obliger les élus croates à appliquer les décisions prises par ce groupement.

9. Le 6 novembre 2012, la Commission électorale centrale a confirmé les résultats des élections municipales tenues le 7 octobre 2012. Outre les problèmes concernant Srebrenica et Mostar, qui seront traités séparément dans le présent rapport, des problèmes ont été enregistrés dans un petit nombre de municipalités pour ce qui est de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et légales garantissant, entre autres, la représentation des peuples constitutifs au sein des autorités municipales.

B. Décisions prises par le Haut-Représentant pendant la période considérée

10. Pendant la période considérée, je me suis abstenu de faire usage de mon pouvoir exécutif, dans le respect de la politique du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, qui est de favoriser l'appropriation des décisions par les intéressés. Je n'ai fait usage de mon pouvoir exécutif qu'à une seule occasion pour lever une interdiction prononcée contre le titulaire d'une charge publique, que l'un de mes prédécesseurs avait décidé de relever de ses fonctions.

C. Cinq objectifs et deux conditions préalables à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant

Progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés

11. Pendant la période considérée, les autorités bosniennes n'ont pas fait de progrès tangibles pour atteindre les autres objectifs préalables à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant, fixés par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix.

Biens publics et biens militaires

12. Comme je l'ai expliqué dans mon précédent rapport, en juillet 2012, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a statué que la loi sur le statut des biens publics situés sur le territoire de la Republika Srpska et qui tombent sous le coup de l'interdiction de cession (loi de la Republika Srpska sur les biens publics), prévoyant le transfert à la Republika Srpska des biens dont la Bosnie-Herzégovine détient actuellement le titre de propriété, ne relevait pas de la compétence de l'organe législatif de l'entité et était par conséquent anticonstitutionnelle. Conformément à la décision de la Cour, cette loi est devenue caduque le 19 septembre 2012. Cette décision de la Cour a une portée considérable, puisqu'elle

dispose que la détermination de la propriété de ces biens relevait exclusivement de la compétence de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. Elle a des répercussions sur l'accord que les dirigeants politiques ont conclu le 9 mars en la matière, car il doit maintenant être revu pour garantir que son application est conforme à la Constitution nationale, telle qu'interprétée par la décision de la Cour.

13. Le 7 février, le Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, a tenu une visite de travail avec de hauts dirigeants de la Bosnie-Herzégovine, au cours de laquelle il a souligné le soutien que l'OTAN continuait d'apporter aux efforts faits par la Bosnie-Herzégovine pour intégrer l'organisation, mais aussi que les alliés de l'OTAN attendaient de la Bosnie-Herzégovine qu'elle engage les réformes nécessaires en vue de son intégration aux structures euro-atlantiques. Les chefs de parti ont exprimé leur attachement à l'accord du 9 mars 2012, sur les biens publics et les biens militaires, et se sont engagés à mettre en œuvre rapidement la partie qui concerne les biens militaires et à créer une feuille de route détaillée pour régler la question des biens publics. À la fin de mars, le Ministre bosnien de la défense a dit son intention de s'entretenir directement du dossier avec le groupe de travail du Conseil des ministres et le Procureur général de la Bosnie-Herzégovine.

14. Le 16 février, les chefs des six partis politiques de la coalition gouvernementale se sont rencontrés et ont réaffirmé leur attachement au cadre du 9 mars 2012, sans toutefois expliquer comment l'accord serait mis en œuvre dans le respect de la décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Le 18 février, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a créé un groupe de travail visant à résoudre les questions relatives aux biens publics et aux biens militaires (groupe de travail ministériel), composé entre autres du Ministre de la justice, du Ministre des affaires civiles et du Ministre des transports et des communications, afin de proposer un moyen de régler ces questions dans le respect des principes établis précédemment pour la répartition de ces biens. Le groupe de travail s'est réuni à deux reprises, mais n'a pas rendu publiques ses conclusions. La Commission des biens publics, à laquelle le Conseil des ministres avait confié la mission de proposer des solutions concernant les biens publics et les biens militaires, ne s'est réunie qu'une fois depuis la création du groupe de travail ministériel et a conclu que le Conseil des ministres ne lui donnait pas assez d'orientations sur ce que devait être son rôle par rapport au nouveau groupe de travail.

District de Brcko

15. Depuis que le Bureau de Brcko a fermé ses portes le 31 août 2012 et que le superviseur a rendu une ordonnance réglementant le statut des actes juridiques, celui-ci n'intervient plus dans les affaires courantes du district, même s'il reste habilité à reprendre – à sa propre initiative – l'exercice de ses fonctions si les circonstances le justifiaient.

16. À la fin de 2012, les partis politiques du district de Brcko ont formé un gouvernement sans intervention extérieure. La situation économique continue à se détériorer; la corruption est systémique et le népotisme demeure un problème grave. Il convient de signaler que l'ancien maire a été inculpé de corruption le 12 mars 2013. L'Assemblée de district a adopté le budget de 2013 le 28 mars 2013.

D. Obstacles à l'application de l'Accord-cadre général pour la paix

17. La Bosnie-Herzégovine connaît depuis ces 17 dernières années la paix et la sécurité grâce à l'Accord-cadre général pour la paix, et aux mesures prises pour l'appliquer, mais le fait que d'aucuns tentent d'en saper les fondements et de revenir sur les réformes engagées pour l'appliquer mérite une attention toute particulière de la part de la communauté internationale.

Attaques contre la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine

18. Certains représentants de la Republika Srpska ont continué de tenir un discours provocateur au cours de la période considérée, et ce, aux plus hauts niveaux, ne cessant de contester et remettre en question l'existence de la Bosnie-Herzégovine, de réclamer et de préconiser le démantèlement du pays, de contester la fonctionnalité de l'État bosnien et les prérogatives que lui confère la Constitution. Le Président de la Republika Srpska a continué de se faire l'apôtre du démantèlement de l'État, exposant souvent haut et fort ses idées sur la question. Il n'a pas été le seul. Dans les déclarations qu'il a faites au cours de la période considérée, il a évoqué la question de l'autodétermination et a cherché à établir des liens entre ce qui se passe en Republika Srpska et ailleurs en Europe².

19. En avril, le Président de la Republika Srpska a dit que la Bosnie-Herzégovine « ne pouvait absolument pas survivre ». Il l'a comparée à un « prématuré qui avait été mis au monde et laissé sur le territoire des Balkans pour dissimuler des décisions antérieures de reconnaissance illégitime... C'est inévitable de toute manière. La Bosnie-Herzégovine ne survivra pas! Quand va-t-elle se désintégrer? Nous verrons. Imaginons que l'Accord de Dayton continue à se fissurer, la Republika Srpska pourrait entrer au Parlement et prendre une décision concernant son indépendance ou décider de tenir un référendum dont les résultats seraient contraignants. Je suis convaincu que, un jour, la Republika Srpska prendra la mesure de ses forces et de ses capacités, et choisira le bon moment pour tenir un référendum et devenir indépendante »³.

² « Dans 10 ans, la Republika Srpska sera peut-être forte et puissante, aimée même ici en Serbie, plus que maintenant. Et je crois qu'elle sera indépendante. », Milorad Dodik, *TV Prva*, le 30 novembre 2012; « La Bosnie-Herzégovine n'est pas dans l'intérêt du peuple serbe et il se peut qu'il n'y ait plus de Bosnie-Herzégovine dans 10 à 15 ans. Les Serbes n'ont jamais vraiment accepté la Bosnie-Herzégovine. Après le démantèlement de la Yougoslavie, la Bosnie-Herzégovine n'a pas servi les intérêts du peuple serbe, que ce soit sur les plans politique ou historique. », Milorad Dodik, *Tanjug*, le 8 janvier 2013; « Aujourd'hui, nous menons la même bataille qu'il y a 100 ans. Je pense que l'objectif ultime de ce nouveau plan devrait être l'intégration du peuple serbe dans la région. », Milorad Dodik, *Nedeljnik*, le 13 février 2013; « La reconnaissance du Kosovo ouvre la voie pour nous, mais pas seulement; regardez, je pense que vous suivez ce qui se passe en Catalogne, en Écosse et ailleurs en Europe, cela pourrait créer un élan ailleurs. », Milorad Dodik, *ATV*, le 4 avril 2013.

³ Milorad Dodik, *ATV*, le 4 avril 2013. Le Président de la Republika Srpska a fait des déclarations du même ordre dans un entretien à *RTRS's Pressing* le 15 avril : « La Bosnie-Herzégovine ne va nulle part. C'est un moribond auquel la communauté internationale continue d'apporter de l'oxygène en proclamant qu'il doit vivre. »

20. Alors que l'Accord-cadre ne prévoit ni ne permet, dans quelque disposition que ce soit, le démantèlement de la Bosnie-Herzégovine ou l'autodétermination, la campagne publique menée par la Republika Srpska en faveur du démantèlement vise à faire valoir son droit présumé à l'autodétermination. Le Président de la Republika Srpska s'est rendu à Belgrade récemment. Il s'est exprimé devant le Parlement serbe et s'est fait le chantre de l'autodétermination des Serbes en tant que « peuple constitutif »⁴. En février, il a ajouté que « le droit de la Republika Srpska à l'autodétermination était inscrit dans la Convention des Nations Unies et qu'il n'excluait aucune possibilité »⁵. Il a menacé à plusieurs reprises d'organiser un référendum⁶, affirmé que la Republika Srpska voulait participer à l'intégration européenne dans la mesure seulement où cela renforcerait l'entité⁷ et déclaré que la Republika Srpska proclamerait la confédération et ferait sécession⁸.

21. Je trouve également inquiétantes les affirmations contraires à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine que les hauts responsables de la Republika Srpska continuent de faire, à savoir que les entités sont des États. Le membre serbe de la présidence bosnienne a déclaré que « l'Accord de paix de Dayton avait donné naissance à deux petits pays »⁹. Le Président de la Republika Srpska a affirmé que l'entité serbe est un « État indépendant »¹⁰ et proclamé qu'« en fin de compte, la Bosnie-Herzégovine n'est pas un État, mais une communauté d'États »¹¹. Le Vice-Président de la Republika Srpska a déclaré que « la position de l'Ouest, qui consiste à ne pas accepter une nouvelle Republika Srpska au Kosovo revient à admettre que

⁴ « Ce n'est pas fini? Le moment n'est-il pas venu de réaffirmer le droit à l'autodétermination? Comment se fait-il que certains aient le droit à l'autodétermination, mais pas nous? Le moment n'est-il pas venu de réaffirmer notre droit à l'autodétermination? Les Serbes forment-ils un peuple constitutif? Oui. Alors, pourquoi n'ont-ils pas le droit à l'autodétermination? C'est pour bientôt. », Milorad Dodik, devant le Parlement de la République de Serbie, à Belgrade, le 14 février 2013.

⁵ Milorad Dodik, entretien à *Face TV*, le 16 février 2013.

⁶ « Un référendum pour l'indépendance de la Republika Srpska demeure toujours une possibilité. Nous n'avons jamais abandonné cette idée; je peux vous assurer que cela reste une possibilité. Nous voulons voir s'il est possible de trouver un accord. Si ce n'est pas possible, nous n'aurons pas d'autre choix. », Milorad Dodik, *BNTV*, le 8 novembre 2012; « Il y a quelque temps, il était interdit d'évoquer la possibilité d'un référendum. Maintenant, nous savons comment procéder sur le plan juridique et je n'exclus pas la possibilité de tenir un référendum à l'avenir en Republika Srpska, et de voter comme le ferait tout autre pays démocratique. Si la Bosnie-Herzégovine continue de refuser de prendre acte du statut de la Republika Srpska et de créer des problèmes, alors un référendum sera une possibilité. », Milorad Dodik, *Al Jazeera*, le 7 janvier 2013.

⁷ « L'intégration à l'Union européenne servira à renforcer l'autonomie et le statut de la Republika Srpska et à amener l'entité à un autre niveau d'indépendance. », Milorad Dodik, *Vecernje Novosti*, le 9 janvier 2013; « La Republika Srpska est certes attachée à l'intégration européenne, mais nous voulons que cela serve à renforcer notre position, pas à l'affaiblir. », Milorad Dodik, *Dnevni avaz*, le 4 janvier 2013.

⁸ « La Republika Srpska doit proclamer qu'elle fait partie d'une confédération. Une confédération, à savoir un État autonome qui s'unit à un autre, peut être dissoute quand on le souhaite. Si cela est bien préparé, les alliés se prononceront en faveur. En fin de compte, la Republika Srpska n'aura d'autre choix que de se séparer de la Bosnie-Herzégovine. Un État ne peut être créé par la force. », Milorad Dodik, *Blic*, le 29 novembre 2012.

⁹ Nebojša Radmanović, *RTRS*, le 21 novembre 2012.

¹⁰ « Au départ, l'idée était que la Republika Srpska soit indépendante. Elle l'a été pendant quelques années. Après l'Accord de Dayton, la Republika Srpska s'est unie à la Bosnie-Herzégovine en qualité d'État souverain. », Milorad Dodik, *FTV*, le 9 janvier 2013.

¹¹ Milorad Dodik, interviewé par *RTRS* le 17 octobre 2012.

la Republika Srpska est un État »¹². De nombreuses déclarations du même ordre ont été faites pendant la période considérée par les responsables de la Republika Srpska et les chefs du parti au pouvoir en Republika Srpska, à savoir le Parti social-démocrate indépendant (SNSD)¹³. En outre, le Président serbe a parlé d'État¹⁴ en se référant à la Republika Srpska, bien qu'il soit revenu sur ses propos par la suite lors d'un entretien qui a fait grand bruit et a été très bien accueilli, où il a également dit : « Je m'incline. Je demande pardon au nom de la Serbie pour le crime commis à Srebrenica. Je présente mes excuses pour tous les crimes commis par les membres de notre peuple au nom de notre État et de notre peuple. »

Remise en question de la compétence des institutions bosniennes

22. Le Président de la Republika Srpska a continué ses attaques verbales contre les principales institutions auxquelles la Constitution bosnienne a conféré la responsabilité d'exercer l'autorité de l'État et de préserver l'état de droit, ainsi que la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine (Cour constitutionnelle, Cour de l'État et Bureau du Procureur, Haut Conseil de la magistrature et Commission électorale centrale)¹⁵. Ces déclarations

¹² Emil Vlajki, *Nezavisne novine*, le 15 mars 2013.

¹³ « Mon opinion, qui est également celle du SNSD, est que la Republika Srpska est un État, quoi qu'en pensent Mesić et ceux qui partagent son opinion. Je ne veux pas parler d'entité en me référant à la Republika Srpska, mais d'État. », Radovan Višković, *TV1*, le 17 mars 2013; « La Bosnie-Herzégovine ne présente pas les intérêts politiques et historiques des Serbes, et il se peut qu'elle n'existe plus dans 10 ou 15 ans, car la volonté des deux peuples constitutifs n'y est pas. », Milorad Dodik, *Vecernje Novosti*, le 9 janvier 2013; « J'estime que la Republika Srpska est un État. Il n'a pas de capacité internationale, mais c'est un État, avec tout ce que comporte la définition d'État. La Constitution de la Bosnie-Herzégovine a été établie sur le fondement de celle des États-Unis d'Amérique, qui dispose que l'Amérique est un État composé d'États. La Republika Srpska a tout ce que les États américains ont. », Milorad Dodik, *Vecernje Novosti*, le 9 janvier 2013; « La Republika Srpska choisira l'indépendance si elle ne parvient pas à récupérer les compétences qu'elle avait dans les années qui ont suivi la guerre. La Republika Srpska et la Bosnie-Herzégovine devraient partager les compétences conformément à ce que prévoit à l'origine l'Accord de paix de Dayton. La Republika Srpska essaiera certainement d'obtenir son indépendance si cela ne se passe pas de cette manière. », Milorad Dodik, *BNTV*, le 9 janvier 2013; « La Republika Srpska, que peut-elle être d'autre qu'un État? », Milorad Dodik, *TV Prva*, le 30 novembre 2012.

¹⁴ « Nous nous retrouvons aujourd'hui entre hauts responsables de deux États serbes. [...] Nous collaborons à l'essor économique des deux États. », Tomislav Nikolić, conférence de presse à Belgrade, le 7 avril 2013.

¹⁵ « La Cour constitutionnelle essaie de recréer la Constitution, mais la Constitution ne dit pas que les biens sont ceux de la Bosnie-Herzégovine, mais ceux des entités. L'ancien Haut-Représentant, Paddy Ashdown, a promulgué trois lois interdisant la cession de biens, une pour la Republika Srpska, une pour la Fédération de Bosnie-Herzégovine et une pour le district de Brčko. Il s'agit ici de débloquent les biens. La Cour constitutionnelle, quant à elle, doit seulement établir s'il y a ou non respect de la Constitution. Elle n'est pas compétente en l'espèce. La Cour constitutionnelle prend ses ordres à l'étranger. C'est un monstre qui sert quotidiennement des intérêts politiques. Trois étrangers siègent à la Cour, ainsi que deux Bosniaques, et ils font la pluie et le beau temps. La Cour constitutionnelle est le théâtre d'un viol politique. », Milorad Dodik, *Face TV*, le 16 février 2013; « Le Bureau du Procureur et la Cour de Bosnie-Herzégovine n'existent pas d'après la Constitution bosnienne. Je ne veux pas, par mon silence, accorder une quelconque légalité à quoi que ce soit ayant été imposé par le Haut-Représentant. », Milorad Dodik, *Al Jazeera*, le 7 janvier 2013; « Le Haut Conseil de la magistrature est un centre de pouvoir informel dénué de légitimité. », Milorad Dodik, *TV1*, le 28 décembre 2012; « Le Haut Conseil de la magistrature creuse la tombe de la justice et du

visent à fragiliser ces institutions essentielles à un moment où il faudrait qu'elles bénéficient d'un soutien pour être encore plus efficaces, notamment dans la lutte contre la corruption qui constitue un problème de taille dans le pays. Il va sans dire que la pression politique subie par les fonctionnaires de ces institutions est énorme.

23. Le dossier qui a fait ressortir les insuffisances du processus politique en Bosnie-Herzégovine, ainsi que la volonté des autorités de la Republika Srpska de contester l'Accord-cadre, est celui qui a donné lieu au litige concernant le numéro d'identification nationale à 13 chiffres. La loi régissant la délivrance de ce numéro a été adoptée en 2001, mais doit être modifiée pour être mise en conformité avec les décisions rendues par la Cour constitutionnelle bosnienne en 2011 et début 2013 annulant l'une des dispositions de cette loi. Depuis 2012, trois propositions différentes d'application des décisions de la Cour ont été rejetées par l'Assemblée parlementaire bosnienne à cause d'un différend relatif aux zones géographiques associées à ce numéro. Le fait que l'Assemblée parlementaire bosnienne n'ait pas réussi à adopter les amendements nécessaires a, depuis le mois de mars, sérieusement compliqué la situation de citoyens ordinaires incapables d'obtenir un numéro d'identification pour leur nouveau-né ainsi que celle des citoyens naturalisés. Cela a des répercussions sur l'obtention de nombreux services, tels que les soins de santé et les documents de voyage.

24. Au lieu de négocier une solution avec l'Assemblée parlementaire bosnienne, le 2 avril, le parti SNSD a demandé au Gouvernement de la Republika Srpska d'adopter un décret visant à réglementer la question des numéros d'identification au niveau de l'entité serbe, tout en annonçant simultanément qu'il demanderait aux élus de la Republika Srpska siégeant au Parlement de l'État de présenter une nouvelle proposition pour modifier la loi. Au moment de l'établissement du présent rapport, cette proposition n'avait pas encore été transmise au Parlement. Les numéros d'identification relevant de la compétence de l'État, l'adoption par la Republika Srpska de ce décret est hautement problématique dans la mesure où elle traduit la position unilatérale, selon laquelle l'entité peut assumer une responsabilité qui est conférée à l'État par la Constitution. Le Président de la Republika Srpska a fait connaître clairement sa position sur la question, déclarant ce qui suit : « Nous avons dit que même si la communauté internationale intervenait, ce décret demeurerait en vigueur et serait appliqué »¹⁶.

Non-respect des décisions de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine

25. Le non-respect des décisions de la Cour constitutionnelle bosnienne est devenue une tendance inquiétante, y compris du point de vue de la remise en

pouvoir judiciaire dans ce domaine. », Milorad Dodik, *Hayat*, le 28 décembre 2012; « Il ne fait aucun doute que la décision de la Commission électorale centrale à propos de Srebrenica est politique et qu'elle a été soufflée par les membres bosniaques de la Commission. Elle n'a rien à voir avec la réalité. Il est évident que les élections à Srebrenica reposent sur des suppositions. », Milorad Dodik, *SRNA*, le 28 novembre 2012; « La Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine est un lieu de crime chargé de procéder à une réorganisation constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine sous influence étrangère. », Milorad Dodik, *AA (Anadolu)*, le 16 novembre 2012; « Les étrangers siègent encore dans les institutions judiciaires de la Bosnie-Herzégovine, et tentent d'en garder le monopole. », Milorad Dodik, *RTRS*, le 2 novembre 2012; « Aujourd'hui, les tribunaux et les bureaux de procureur sont les lieux où il y a le plus de corruption. », Milorad Dodik, *RTRS*, le 2 novembre 2012.

¹⁶ Milorad Dodik, *ATV*, le 4 avril 2013.

question de l'Accord-cadre. Le 15 mars, dans une réponse écrite à une question posée par un représentant à l'Assemblée parlementaire bosnienne, la Cour a répondu qu'elle avait rendu 80 décisions sur le non-respect de ses précédentes décisions au Bureau du Procureur de la Bosnie-Herzégovine, pour la période allant de 2005 à 2013¹⁷. La Constitution bosnienne dispose expressément que les « décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et obligatoires » et que « les entités et leurs subdivisions se conforment totalement à la Constitution [...] ainsi qu'aux décisions des institutions de la Bosnie-Herzégovine ». Le fait que les décisions de la Cour constitutionnelle ne soient pas respectées est d'autant plus préoccupant que la Cour est l'ultime arbitre des litiges constitutionnels, qui seront encore plus prononcés après la fin du mandat du Haut-Représentant.

26. Le respect de l'Accord de Dayton et en particulier du cadre constitutionnel et de la primauté du droit est une condition préalable de la stabilité à long terme. À l'inverse, et compte tenu de l'histoire récente agitée de la Bosnie-Herzégovine, la remise en cause des éléments fondamentaux de l'Accord de paix et de la Constitution compromet directement la stabilité du pays et tous les efforts bien intentionnés qui sont déployés pour ressouder le pays et le faire avancer.

III. Institutions étatiques de la Bosnie-Herzégovine

Présidence de la Bosnie-Herzégovine

27. Pendant la période considérée, la présidence de la Bosnie-Herzégovine s'est réunie lors de sept séances ordinaires et quatre séances d'urgence, au cours desquelles elle a adopté des décisions sur les politiques budgétaire et étrangère et en matière de défense. Le 29 novembre 2012, la présidence a adopté le budget de 2013 et l'a soumis au Parlement, qui l'a adopté le 7 décembre 2012. C'était la première fois en deux ans que le budget était adopté en temps voulu sans dépassement des délais réglementaires.

28. La présidence a pris des décisions sur la destruction des mines défectueuses et des mines et explosifs, et est convenue de prolonger la participation des forces armées aux opérations internationales de paix en Afghanistan et au Congo. Ses membres ont reçu, les 29 et 30 octobre 2012, la visite conjointe de la Secrétaire d'État américaine Hillary Clinton et de la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton, et ils ont rencontré, le 7 février 2013, le Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, qui faisait escale par la Bosnie-Herzégovine. Ils ont aussi accueilli d'autres personnalités, comme le Président slovaque, Ivan Gašparović, et le Premier Ministre serbe, Ivica Dačić. Ils se sont par ailleurs rendus en Turquie, en Serbie, en Roumanie et en Autriche, et ils se sont de nouveau réunis avec M^{me} Ashton le 18 avril.

29. Pendant la période considérée, c'est le Serbe Nebojša Radmanović, qui a pris la tête de la présidence le 10 novembre 2012 pour une durée de huit mois, selon le

¹⁷ Le Code pénal de Bosnie-Herzégovine érige en infraction le fait, pour tout représentant de l'État, de refuser d'appliquer une décision de la Cour constitutionnelle, ou de faire obstacle de quelque manière que ce soit à son application, et prévoit une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Cela n'a pas été assez dissuasif, personne n'ayant été condamné pour ces faits jusqu'à présent.

principe de rotation en vigueur. Il a accompli une série de visites régionales et de déplacements porteurs dans le cadre de son mandat. Il faut aussi se féliciter que, contrairement à leur habitude passée, les membres de la présidence ne se sont pas gravement opposés publiquement pendant la période considérée. Il faut par ailleurs noter que le Bosnien et le Croate siégeant à la présidence ont chacun fait appel devant la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine pour contester la législation de la Republika Srpska sur les congés et les dispositions constitutionnelles concernant l'élection des présidents et vice-présidents des entités.

Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine

30. Dans le cadre du remaniement du Gouvernement dirigé par le Parti social-démocrate, la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine a confirmé, le 22 novembre 2012, l'entrée au Conseil des ministres de deux nouveaux ministres et d'un vice-ministre. Le Conseil des ministres a continué de se réunir régulièrement et a tenu 24 séances pendant la période considérée : il a adopté 1 amendement constitutionnel¹⁸, 6 nouvelles lois¹⁹ et 13 projets de modification de lois en vigueur. Il a par ailleurs adopté le cadre budgétaire pour 2013-2015, créé le groupe de travail susmentionné sur les biens publics et les biens militaires et approuvé son propre programme de travail ambitieux pour 2013²⁰. Il a procédé à plusieurs nominations et adopté divers arrêtés ainsi que des dizaines de décisions, notamment des propositions d'accords bilatéraux et des décisions de ratification d'instruments internationaux.

31. Le Conseil des ministres a adopté une proposition de modification de la loi relative au recensement à sa séance du 23 janvier visant à reporter de six mois le recensement, pour qu'il se déroule du 1^{er} au 15 octobre 2013. Sur un autre point de discordance – la demande d'une interprétation authentique de la loi électorale en rapport aux mandats du Conseil municipal de Mostar –, le Conseil des ministres s'est montré plus réticent. Le 30 janvier, il a adopté une conclusion préparée par le Ministère de la justice indiquant qu'il n'était pas en mesure de se prononcer sur les mandats des conseillers municipaux de Mostar, au motif que la disposition posant problème n'avait pas été indiquée dans la demande d'interprétation authentique (voir la section VI pour plus de détails sur Mostar).

32. La question des difficultés, notamment d'ordre économique, posées par l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne est bien entendu restée à l'ordre du jour du Conseil des ministres, qui y a consacré une séance thématique le 7 février.

¹⁸ Le Conseil des ministres a adopté l'amendement II à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, portant modification du paragraphe 2 de l'article IX, pour permettre une baisse de la rémunération des titulaires de postes dans les institutions de la Bosnie-Herzégovine.

¹⁹ Les nouvelles lois adoptées par le Conseil des ministres et soumises à approbation parlementaire sont les suivantes : loi relative aux réfugiés, aux déplacés et aux rapatriés en Bosnie-Herzégovine; loi relative au budget des institutions et aux obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine en 2013; loi relative à la gestion des biens saisis à titre permanent ou temporaire dans le cadre de procédures pénales nationales; loi relative aux responsabilités en cas de catastrophe nucléaire; loi relative à l'application de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction; et loi relative au programme de protection des témoins.

²⁰ Le programme de travail pour 2013 a été adopté le 17 janvier et il prévoit l'adoption de 65 textes législatifs dans l'année (dont 29 nouvelles lois et 36 modifications de lois en vigueur).

Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine

33. L'impossibilité de parvenir à des accords politiques, notamment de la part des partis de la coalition au pouvoir, continue de saper les travaux de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, au sein de laquelle les débats ne sont souvent pas du tout constructifs et où l'idée d'une dissolution de l'État a même parfois été évoquée²¹. Pendant la période considérée, seules deux nouvelles lois ont été adoptées : la loi budgétaire de 2013 et la loi relative au financement des partis politiques. Des modifications mineures ont aussi été apportées à 15 lois qui étaient déjà en vigueur. Pendant la même période, l'Assemblée parlementaire a rejeté huit lois, dont cinq ne sont pas passées en raison du recours, par les représentants élus de la Republika Srpska, au mécanisme de vote par entité. La plupart de ces projets de loi ont été soumis à l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine par le Conseil des ministres et avaient été approuvés par les comités parlementaires compétents avant d'être rejetés au dernier tour de scrutin.

34. Pendant la période considérée, les représentants élus de la Republika Srpska ont continué d'avoir tendance à rejeter les rapports d'activité annuels des institutions nationales dont la Republika Srpska souhaite la suppression. Par exemple, le 17 janvier, la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine a rejeté le rapport de 2011 du Haut Conseil de la magistrature et celui de la radiotélévision bosnienne.

35. Ces tendances se sont confirmées malgré la constitution d'une nouvelle majorité parlementaire au début de la période considérée, qui a vu le SDA remplacé par la SBB au sein de la coalition au pouvoir, constituée de six partis. Les Présidents du SDP et du SNSD ont alors conclu un accord de coopération prévoyant de nombreuses modifications en ce qui concerne l'appareil judiciaire, le système électoral, les conflits d'intérêts, l'économie et l'administration. Certaines de ces propositions ont suscité l'inquiétude de la communauté internationale, bien qu'un seul des projets de loi considérés ait été adopté par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine.

Application des résultats des élections locales

36. Les résultats des élections locales du mois d'octobre 2012 ont été appliqués sans incident majeur. Toutefois, la constitution d'un nouveau conseil municipal à Sarajevo et l'élection d'un nouveau maire ont été retardées par l'opposition vigoureuse des coalitions dirigées par le SDP et le SDA. Le conseil municipal a finalement été constitué le 12 mars et ce n'est que le 27 mars qu'un nouveau maire a pu être élu. Ivo Komšić est le premier maire de Sarajevo qui n'est pas un Bosniaque depuis la signature de l'Accord-cadre général et j'espère que cela contribuera aux efforts déployés pour faire accepter le caractère pluriethnique de la Bosnie-Herzégovine.

²¹ Par exemple, lors de la séance du 14 février à la Chambre des représentants, qui a vu la tenue d'un débat spontané sur l'égalité des peuples en Bosnie-Herzégovine, le Vice-Président (SNSD) a fait référence à la dissolution de la Tchécoslovaquie – dont les peuples, qui avaient parfaitement défini leurs positions respectives au sein de l'État, ne voulaient selon lui tout simplement plus coexister – et a déclaré que le problème n'était pas de savoir s'il y avait égalité des peuples en Bosnie-Herzégovine mais s'il était souhaitable que le pays reste sur la carte.

Révision de la Constitution

37. Les responsables politiques de la Bosnie-Herzégovine ne sont toujours pas parvenus à tomber d'accord sur les amendements à apporter à la Constitution pour appliquer la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Sejdić-Finci. Malgré l'aide généreusement offerte par l'Union européenne à la mi-février, les dirigeants des partis politiques n'ont pas réussi à conclure un accord avant le 11 avril, date butoir fixée par l'Union européenne. Comme pour beaucoup d'autres problèmes en Bosnie-Herzégovine, l'heure est venue pour les hommes politiques de ne plus faire passer l'intérêt de leur parti avant celui du pays et des citoyens, qui sont dans leur écrasante majorité en faveur de l'intégration euro-atlantique.

IV. Fédération de Bosnie-Herzégovine

Crise du Gouvernement de la Fédération

38. Les principales institutions de la Fédération – dont le Gouvernement et la Cour constitutionnelle – ont été quasi paralysées par la crise constitutionnelle qui sévit dans l'entité. Les efforts déployés par le SDP, la SBB et les deux partis HDZ pour reconstruire le Gouvernement ont dominé la scène politique pendant la période considérée. Ces partis ont formé une majorité dans les deux chambres du Parlement de la Fédération, mais ne sont pas parvenus comme ils le souhaitent à renverser le Président de la Fédération et la majorité gouvernementale actuelle (SDA/NSRzB/HSP). Cette situation a été exacerbée par l'échec répété des institutions compétentes à mettre en place un dispositif constitutionnel efficace en nommant les juges manquants pour que la Cour constitutionnelle et son Groupe pour la protection de l'intérêt national essentiel soient au complet, en dépit des demandes répétées de la communauté internationale en ce sens.

39. Les désaccords au sein de la Fédération se sont d'abord aggravés au mois de novembre, lorsque les ministres du SDA, du HSP et du NSRzB ont quitté une réunion gouvernementale en signe de contestation d'une décision ayant trait à la gestion de la Banque de développement de la Fédération. Le Gouvernement ne disposait donc pas du quorum nécessaire pour prendre une décision, notamment sur le budget de 2013, dont l'adoption avant la fin de l'année était une des conditions fixées pour le versement d'une aide par le Fonds monétaire international (FMI). En réponse, le Premier Ministre de la Fédération a proposé en décembre que le Président de la Fédération congédie ces ministres du Gouvernement, tandis que les groupes parlementaires du SDA, du HSP et du NSRzB adressaient de leur côté une demande conjointe au Président pour qu'il démette de ses fonctions le Premier Ministre, accusé d'avoir commis des irrégularités en ce qui concerne la soumission du budget de 2013 au Parlement et en rapport à la gestion de la Banque de développement de la Fédération.

40. Au début du mois de février, la nouvelle majorité dans les deux chambres du Parlement de la Fédération a voté une motion de censure à l'égard du Gouvernement. La Chambre des représentants a adopté cette motion à sa séance du 12 février, date à laquelle elle a aussi adopté des conclusions critiquées visant à

restreindre unilatéralement les activités du Gouvernement²². La Chambre des peuples a voté une motion de censure le 15 février, mais le groupe bosniaque à la Chambre des peuples a eu recours contre cette décision à la procédure d'intérêt national essentiel.

41. La motion de censure ne peut être adoptée ni entrer en vigueur avant l'achèvement de la procédure d'intérêt national essentiel. Le Parlement de la Fédération a constitué une Commission conjointe pour harmoniser la décision relative à la motion de censure contre le Gouvernement, étape nécessaire avant que cette demande ne soit communiquée au Groupe pour la protection de l'intérêt national essentiel de la Cour constitutionnelle de la Fédération. Toutefois, le Groupe ne pourra décider de la recevabilité ou des mérites de l'affaire jusqu'à ce que les juges du Groupe soient au complet. Ainsi, la motion de censure est bloquée jusqu'à ce que la question de la nomination des juges soit réglée.

42. En attendant, le Premier Ministre de la Fédération m'a écrit pour me faire savoir que le Gouvernement de la Fédération n'était pas selon lui en état de fonctionner. Le 19 mars, le Vice-Premier Ministre de la Fédération a proposé de modifier les règles en vigueur pour permettre aux Vice-Premiers Ministres de convoquer et tenir des séances et de signer les textes adoptés par le Gouvernement si le Premier Ministre ne le faisait pas dans un délai raisonnable. La majorité des membres du Gouvernement se sont prononcés en faveur de ces changements lorsqu'ils ont été mis aux voix. Après le vote, le Premier Ministre et les ministres SDP ont quitté la séance, qui s'est malgré tout poursuivie sous l'autorité d'un des Vice-Premiers Ministres. Le 25 mars, le Premier Ministre a informé le Secrétaire du Gouvernement qu'en raison de l'adoption de la décision du 19 mars, il n'avait pas l'intention de convoquer de nouvelles séances du Gouvernement jusqu'à ce que soit réglée la question de sa constitutionnalité et de sa légalité, qu'il a ensuite contestées devant la Cour.

43. Le 26 mars, les ambassadeurs siégeant au Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix ont noté que tous les partis de la Fédération sans exception avaient joué un rôle dans la situation actuelle, en avertissant tous ceux qui étaient concernés qu'ils devaient s'abstenir d'agir d'une manière qui pourrait rendre la situation encore pire. Ils ont réitéré que les autorités compétentes devaient pourvoir sans plus tarder les postes vacants à la Cour constitutionnelle et au Groupe pour la protection de l'intérêt national essentiel pour que la Cour puisse s'acquitter du rôle qui était le sien au titre de la Constitution. Ils ont aussi prévenu que le Gouvernement et le Parlement devaient respecter leurs rôles découlant de la Constitution jusqu'à ce que la Fédération sorte de l'impasse. Les partis devaient travailler main dans la main

²² Les représentants ont décidé que : a) le Gouvernement de la Fédération devait continuer de fonctionner avec des pouvoirs restreints, en se limitant au minimum aux activités requises pour s'acquitter de ses obligations internationales et régler les affaires courantes; b) le Gouvernement ne pouvait prendre de décisions ayant de nouvelles incidences financières ni adopter des plans de dépenses ou procéder à des nominations sans l'autorisation du Parlement; c) la Chambre des représentants a donné pour instruction au Premier Ministre de lui communiquer la liste des postes à pourvoir dans les équipes dirigeantes des entreprises, organismes, institutions et instituts publics pour qu'elle puisse faire des nominations par intérim; d) le Président de la Chambre des représentants et le Premier Ministre de la Fédération ont été chargés de suivre l'application desdites conclusions et de faire rapport à la Chambre; et e) le Président a été instamment prié de permettre l'application de la procédure prévue en vue de la formation d'un nouveau gouvernement fédéral.

pour que les institutions puissent s'acquitter de leur mission dans le respect de l'état de droit, même si d'autres initiatives plus ambitieuses n'étaient pour l'instant pas envisageables. C'était là leur devoir, pas un choix.

44. J'ai exercé mes bons offices pour convaincre les partis de trouver une solution et sortir de l'impasse concernant la nomination des juges et je les ai aussi encouragés à continuer de collaborer pour faire en sorte que le Gouvernement et le Parlement puissent s'acquitter de leurs fonctions essentielles et veiller à ce que la situation politique ne se dégrade pas davantage jusqu'à ce que les différends divisant la Fédération puissent être réglés. Les partis se sont réunis récemment, le 10 avril, lors d'une réunion gouvernementale pendant laquelle ils ont examiné 23 points à l'ordre du jour, dont un important texte législatif, adopté à cette occasion, qui était indispensable au versement d'une aide par le Fonds monétaire international dans le cadre de l'accord de confirmation conclu avec lui.

Problèmes rencontrés dans la nomination des juges à la Cour constitutionnelle et à son groupe pour la protection de l'intérêt national essentiel

45. Le fait que la Cour constitutionnelle ne compte que cinq juges sur les neuf normalement en fonctions est un des facteurs structurels qui empêchent la Fédération de sortir de la crise. Le quorum minimum fixé pour les décisions est bien de cinq juges, mais comme elles doivent être prises à la majorité des neuf juges siégeant normalement, elles doivent en fait à l'heure actuelle être adoptées par consensus par les cinq juges en exercice. La situation est encore plus problématique avec le Groupe pour la protection de l'intérêt national essentiel, qui est aujourd'hui privé de quatre des sept juges qui doivent normalement le composer et qui est paralysé depuis plus de trois ans. Cet état de fait a des répercussions négatives sur la protection des intérêts des habitants de la Fédération, mais aussi sur les processus décisionnaires au sein des organes délibérants de la Fédération et des cantons et de certaines assemblées municipales. L'adoption de certains textes est bloquée indéfiniment dans l'attente d'une décision d'intérêt national essentiel²³. À l'heure actuelle, 18 affaires d'intérêt national essentiel sont en instance de jugement par la Cour constitutionnelle, toutes en rapport à des demandes présentées par des organes délibérants des cantons. Au moins trois affaires d'intérêt national essentiel devraient être soumises à la Cour par les autorités de la Fédération pendant la prochaine période. La situation actuelle illustre les graves conséquences de l'échec des autorités de la Fédération, depuis quatre ans et demi, à nommer des juges aux postes vacants²⁴.

46. J'ai rencontré, avec les membres de mon bureau, des représentants des institutions chargées de nommer les juges manquants pour les aider à choisir des candidats. Jusqu'ici, ils sont tombés d'accord sur la nomination d'un des juges, et nous nous efforçons de les aider à parvenir à une décision en ce qui concerne les trois autres.

²³ D'après la Constitution de la Fédération, un Groupe pour l'intérêt essentiel de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine doit décider sous une semaine par une majorité de deux tiers de la recevabilité d'une affaire donnée et sous un mois des mérites des affaires jugées recevables.

²⁴ Une fois les juges nommés à la Cour, les deux chambres du Parlement de la Fédération devront élire les quatre membres manquants du Conseil pour la protection de l'intérêt national essentiel de la Cour constitutionnelle.

Réforme constitutionnelle de la Fédération

47. La crise qui sévit dans la Fédération a sans surprise donné lieu à des appels de plus en plus nombreux en vue de la réforme de cette entité. L'Ambassade des États-Unis a pris l'initiative en constituant un groupe d'experts chargé d'examiner les moyens de rendre la Fédération de Bosnie-Herzégovine plus viable, notamment en en révisant la Constitution. C'est une initiative bienvenue, que je soutiens et dont j'espère qu'elle aidera la Fédération à venir à bout de ses problèmes.

Assemblée nationale croate

48. L'Assemblée nationale croate (*Hrvatski narodni sabor*), organisation réunissant la plupart des partis croates et dominée par la deux partis HDZ, s'est réunie à Mostar le 6 avril et a continué de contester la légitimité des autorités de la Fédération. L'Assemblée a adopté à l'unanimité une déclaration en sept points, par laquelle elle a exigé l'égalité institutionnelle, territoriale et administrative des trois peuples composant la Bosnie-Herzégovine; approuvé les boycottages institutionnels et la désobéissance civile à l'encontre des Croates qui ont cherché à usurper des positions; défendu une nouvelle organisation territoriale de la Bosnie-Herzégovine en un pays regroupant trois unités fédérales ou plus; et annoncé la mise en place de dispositifs pour s'assurer que les représentants croates suivent la politique préconisée par l'Assemblée nationale croate.

Vues du parti HDZ Bosnie-Herzégovine sur la réforme constitutionnelle de l'entité

49. L'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine a elle aussi présenté ses vues sur la réforme de la Constitution nationale et défini sa position quant à la réorganisation de la Fédération. Le Président du parti s'est exprimé à 13 reprises un peu partout en Bosnie-Herzégovine au mois de février, en défendant l'idée que la Bosnie-Herzégovine n'était pas un État parce qu'elle regroupait deux unités territoriales organisées différemment (la Fédération et la Republika Srpska), en arguant qu'il convenait de régler la question croate si l'on voulait que la Bosnie-Herzégovine survive en tant qu'État et en appelant à l'égalité territoriale entre Bosniaques et Serbes par une nouvelle division en quatre unités fédérales.

Association des municipalités serbes de la Fédération

50. Les responsables serbes de trois municipalités de la Fédération du Canton 10, peuplées par une majorité de Serbes – Bosansko Grahovo, Drvar et Glamoč –, ont créé l'Association des municipalités serbes pour demander la réforme de la Fédération. L'Association souhaite la création d'un canton à majorité serbe composé de Bosanski Petrovac (une ville dont la plupart des habitants sont des Serbes à proximité du Canton d'Una-Sana), Bosansko Grahovo, Drvar et Glamoč.

V. Republika Srpska

51. Pendant la période considérée, les institutions de la Republika Srpska ont fonctionné bien plus efficacement que celles de la Fédération. Le 12 mars, après des discussions prolongées avec le SNSD au pouvoir sur les moyens de sortir de la crise économique et budgétaire qui ne cessait de s'aggraver, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a nommé un nouveau gouvernement, avec pour Premier Ministre

Željka Cvijanović, l'ancien Ministre des relations économiques et de la coopération régionale de la Republika Srpska. Ce passage de pouvoir s'est passé sans heurt, à l'opposé du chaos caractérisant le Gouvernement de la Fédération. Le Premier Ministre Cvijanović a annoncé de nouvelles coupes budgétaires, en demandant que soit revu le financement des institutions de Bosnie-Herzégovine. Le remaniement gouvernemental en Republika Srpska a coïncidé avec l'aggravation de la crise économique et des manifestations de fonctionnaires. Contrairement à l'attitude adoptée par le Gouvernement de la Fédération, le Gouvernement de la Republika Srpska a continué de se réunir régulièrement pour s'employer à relever les nombreux défis économiques et sociaux auxquels il se heurtait et il défend toujours avec enthousiasme la perspective d'une intégration à l'Union européenne.

52. Toutefois, certains responsables de la Republika Srpska persévèrent dans leur politique qui a pour objectif, comme le Président de la Republika Srpska l'a souvent reconnu en public, de revenir sur des mesures déjà acceptées qui avaient été prises pour appliquer l'Accord de paix, et de remettre en question les responsabilités confiées à l'État aux termes de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, en obtenant qu'elles soient transférées aux institutions des entités. Pendant la période considérée, le Président de la Republika Srpska a, avec d'autres, renouvelé ses déclarations s'opposant à ce que les autorités de l'État aient compétence sur l'appareil judiciaire²⁵.

Srebrenica

53. Les résultats de l'élection municipale à Srebrenica sont les derniers à avoir été confirmés en Bosnie-Herzégovine, après avoir été contestés en justice. Certains partis de la Republika Srpska se sont plaints que des électeurs bosniaques avaient déclaré résider à Srebrenica sans avoir l'intention d'y vivre, juste pour permettre l'élection du candidat bosniaque à la mairie. Le 11 décembre 2012, la Cour d'appel de la Bosnie-Herzégovine a rejeté un appel du SNSD et de la Coalition de la Republika Srpska, ouvrant la voie à la confirmation des résultats électoraux par la Commission électorale centrale. L'élection du candidat indépendant bosniaque au poste de maire a été confirmée. Les partis basés à Sarajevo et en Republika Srpska ont respectivement remporté 11 sièges à l'Assemblée municipale, et une minorité nationale proche des partis basés à Sarajevo a obtenu un siège. Le nouveau conseil municipal est entré en fonctions le 17 janvier au terme d'une série d'échanges constructifs.

54. La décision controversée d'édifier une église orthodoxe serbe à proximité d'une fosse commune exhumée et non loin du mémorial de Potocari, où reposent des milliers de victimes du génocide de Srebrenica, agite de nouveau l'opinion. La construction de l'église a été engagée il y a environ deux ans sans que les permis nécessaires aient été obtenus. Le 21 janvier 2013, le Ministère de l'urbanisme de la Republika Srpska a délivré un permis de construction après pourtant un premier refus de la part de la municipalité. Le maire a donc écrit au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en faisant valoir qu'en revenant sur une

²⁵ « La Republika Srpska respectera les Accords de paix de Dayton et les compétences octroyées à la Bosnie-Herzégovine dans ce cadre. Tout le reste, qui n'est que le résultat des pressions subies ou qui a été imposé par les hauts-représentants, ne recevra jamais notre soutien quels que soient les appels pour modifier la Constitution et confirmer ces compétences. Non. Si tel était le cas, nous n'épargnerions aucun effort pour obtenir que ces compétences soient transférées à la Republika Srpska dès que nous le pourrions ». Milorad Dodik, *RTRS*, le 14 avril 2013.

décision antérieure de la municipalité, le Ministère de la Republika Srpska avait violé les principes d'autonomie locale. Si la construction d'une église en tant que telle ne pose pas de problème, le site retenu a été vu comme une provocation. Les efforts déployés pour trouver une solution propice à la réconciliation ont donc consisté à trouver un site plus approprié dans la municipalité. Malheureusement, les travaux sur le site proche du mémorial de Potocari ont repris le 16 avril. Le Conseil chargé d'organiser la commémoration annuelle du génocide de Srebrenica a écrit au Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix en lui faisant part de son intention de reporter les commémorations du 11 juillet s'il n'était pas mis un terme à la construction de l'église, en mentionnant entre autres facteurs les risques encourus sur le plan de la sécurité.

55. Je reste préoccupé par la rhétorique de certains hauts responsables de la Republika Srpska qu'il n'y a pas eu de génocide à Srebrenica en 1995, en dépit des conclusions de la Cour internationale de Justice et du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Le Président de la Republika Srpska est particulièrement vocal sur ce point²⁶.

56. En revanche, comme indiqué plus haut, le Président serbe, Tomislav Nikolić, a présenté des excuses publiques pour tous les crimes qu'aurait pu commettre tout individu au nom de l'État ou du peuple serbes, y compris ceux commis à Srebrenica. Pour mémoire, je tiens à saluer sans réserve la déclaration historique courageuse du Président Nikolić et la contribution qu'elle apporte indéniablement à la réconciliation dans la région.

Relations parallèles particulières

57. J'ai noté que le Gouvernement de la Republika Srpska a rendu publics plusieurs actes juridiques entre la Serbie et la Republika Srpska dans le cadre de l'Accord sur les relations parallèles particulières, comme le lui demandait depuis longtemps mon bureau. Je me félicite de cette évolution et je continuerai d'encourager les autorités de la Republika Srpska à coopérer étroitement avec les autorités de l'État pour ce qui est des questions liées à l'Accord sur les relations parallèles particulières et pour veiller à la bonne application des mécanismes constitutionnels permettant de s'assurer que les actes juridiques faits au titre de ces accords sont conformes à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine.

²⁶ « Nous, qui vivons ici, ne devons pas oublier ni accepter à la légère l'idée qu'il y aurait eu un génocide à Srebrenica, et même un génocide tout cours, ni tout autre histoire prétendant qu'il y aurait eu une entreprise criminelle commune, et nous devons poursuivre la lutte. », Milorad Dodik, *SRNA*, le 14 avril 2013; « Ni la Republika Srpska ni la Bosnie-Herzégovine ne sont jugées à La Haye, et aucun verdict ne saurait avoir de suite, si ce n'est sur le plan des spéculations. Tout comme nous n'accepterons jamais l'idée qu'on a essayé de nous faire avaler que la Republika Srpska et le peuple serbe auraient perpétré un génocide. Cela n'a pas eu lieu, nous le disons publiquement. », Milorad Dodik, *B92 TV*, le 15 octobre 2012; « On essaie de présenter la Republika Srpska comme génocidaire. Pour que cela soit le cas, encore faudrait-il qu'il y en ait parmi nous qui reconnaissent ce génocide. Mais heureusement, Dragan Čavić (ancien Président de la Republika Srpska) n'est plus là pour dire qu'il est prêt à signer ce rapport honteux, cette contrefaçon de rapport, sur les 8 000 personnes tuées à Srebrenica. Čavić devrait présenter ses excuses au peuple serbe pour avoir signé un tel rapport. », Milorad Dodik, *RTRS*, le 15 avril 2013.

VI. Médiation du Bureau du Haut-Représentant en faveur du processus de Mostar

58. L'incapacité des institutions locales à appliquer l'arrêt que la Cour constitutionnelle a rendu en novembre 2010 sur le système électoral de Mostar constitue une violation de l'Accord de Dayton, dont l'annexe 4 dispose explicitement que les arrêts de la Cour sont sans appel et ont force obligatoire. Les efforts entrepris à ce jour, notamment au sein de l'Assemblée parlementaire et au Conseil municipal de Mostar, pour donner effet à l'arrêt de la Cour ont échoué. La Commission électorale centrale n'a donc pas pu organiser d'élections à Mostar en octobre dernier, ce qui a privé les habitants de la ville du droit de participer au processus démocratique aux côtés de leurs compatriotes d'autres municipalités de Bosnie-Herzégovine.

59. Face au vide juridique qui en est résulté, les acteurs politiques locaux ont adopté des mesures de caractère juridique controversé qu'ils ont justifiées en invoquant la situation exceptionnelle à Mostar. Parallèlement, les institutions locales compétentes en la matière ont sans cesse évité de rendre des décisions propres à offrir une clarté juridique. Ainsi, initiative sans précédent, le Conseil municipal de Mostar a adopté, le 3 novembre 2012 – la veille de l'expiration du mandat de quatre ans fixé par la loi électorale de Bosnie-Herzégovine – une décision prorogeant le mandat des conseillers « jusqu'à ce que de nouveaux conseillers municipaux et le maire de la ville de Mostar soient élus ou qu'une autorité compétente supérieure en décide autrement quant à la situation et à la position des autorités locales de la ville de Mostar ». En réponse, j'ai adressé à tous les conseillers une lettre dans laquelle j'ai fait ressortir les problèmes que pourrait entraîner cette initiative et je leur ai demandé de s'abstenir de prendre toute décision jusqu'à ce que la question de leur mandat soit réglée par les institutions compétentes. Depuis lors, un conseil municipal croupion ne comptant aucun membre croate a, à deux reprises, adopté une décision portant financement temporaire pour les trois premiers mois de 2013, décision que le maire par intérim, un Croate de la HDZ Bosnie-Herzégovine, a contesté, ouvrant ainsi la voie à une procédure judiciaire devant la Cour constitutionnelle de la Fédération. Par la suite, le maire par intérim a suscité la controverse en proclamant un budget le 8 avril malgré des irrégularités de procédure, décision qui fait l'objet d'une contestation judiciaire. Faute de budget, de nombreuses personnes, notamment les plus vulnérables, éprouvent d'énormes difficultés, la ville n'étant pas en mesure de financer les services qui leur sont destinés. L'économie en général s'en est également ressentie car la population a dû réduire ses dépenses. J'ai été particulièrement préoccupé par les effets de cette situation sur les services essentiels comme la lutte contre les incendies et l'approvisionnement des soupes populaires qui fournissent de la nourriture à de nombreux habitants pauvres de la ville.

60. Ni la Commission électorale centrale ni la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine n'ont pu rendre une décision finale concernant le mandat des conseillers de Mostar. Dans le même temps, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine n'a pu à ce jour donner une réponse définitive à la requête que lui a adressée le 12 décembre 2012 le Secrétaire du Conseil municipal de Mostar en vue d'une interprétation faisant foi des dispositions du Code électoral relatives au mandat des conseillers.

61. Le vide politique et juridique à Mostar contribue à susciter des tensions. Loin de les dissiper, les déclarations des politiciens et des personnalités publiques et la diffusion d'informations par des médias sous contrôle politique exacerbent la situation, et plusieurs incidents inquiétants en matière de sécurité ont eu lieu.

62. Le 16 octobre, le Bureau du Haut-Représentant a lancé un processus de médiation entre les partis en vue de trouver un accord concernant l'application de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine relatif à Mostar²⁷ qui garantisse le respect de l'état de droit et permette la tenue d'élections locales. À ce jour, nous avons tenu plus de 100 réunions séparées et deux séances plénières avec les partis. La plupart des partis – qui sont tous représentés à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, où les amendements à la loi électorale seront adoptés – ont manifesté leur volonté de faire des compromis. Toutefois, les deux partis qui ont dominé la politique à Mostar ces 20 dernières années (la HDZ Bosnie-Herzégovine et le SDA) ont maintenu leurs positions mutuellement exclusives, positions qui ne semblent pas être en mesure de recueillir l'appui nécessaire des institutions de Bosnie-Herzégovine. J'ai tenu le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix entièrement informé de l'évolution des négociations, et je continue de croire, tout comme le Comité directeur, que des compromis raisonnables sont possibles pour peu que les acteurs politiques bosniens, en particulier la HDZ Bosnie-Herzégovine et le SDA, fassent preuve de la sagesse et du courage politiques nécessaires pour les accepter. Faute de quoi, ces deux partis continueront d'être les principaux responsables de la crise que connaît la ville et de la poursuite de la violation de l'Accord de Dayton.

VII. Consolidation de l'état de droit

63. Le dialogue structuré sur la justice, instance de concertation entre l'Union européenne et les autorités de Bosnie-Herzégovine, extrêmement utile à mes yeux, continue d'offrir aux politiciens bosniens l'occasion de discuter des problèmes que pose à leurs sens le système judiciaire de leur pays. Le Bureau du Haut-Représentant continue d'observer l'évolution de ce système, y compris le partage des compétences entre l'État et les entités, cette question étant une composante majeure de l'Accord-cadre général.

²⁷ En novembre 2010, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, statuant sur une requête déposée par le groupe parlementaire croate de la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine, a jugé que certaines dispositions du Code électorale bosnien se rapportant à Mostar étaient contraires à la Constitution. L'arrêt de la Cour a porté sur deux points : a) l'écart important existant parmi les six districts de la ville de Mostar concernant le nombre d'électeurs nécessaires pour élire les membres du Conseil municipal; b) la discrimination dont sont victimes les électeurs du district central de Mostar, lesquels, contrairement à ceux des autres districts, ne peuvent élire les conseillers municipaux qu'à partir d'une liste établie à l'échelle de la ville et non pas d'un district électoral géographique. La Cour constitutionnelle a donné un délai de six mois à l'Assemblée parlementaire pour remanier les dispositions pertinentes de la loi électorale. Rien n'ayant été fait à l'issue de ce délai, la Cour a, le 18 janvier 2012, rendu un arrêt complémentaire abrogeant les dispositions de la loi électorale qu'elle avait précédemment jugées contraires à la Constitution. Suite à cette abrogation, seuls 17 conseillers municipaux peuvent être élus lors d'élections tenues à l'échelle de la ville, alors que le statut de la ville de Mostar en prévoit 35.

64. Plusieurs questions revêtent une importance particulière pour la mise en œuvre des aspects civils de l'accord de paix et la répartition des compétences entre l'État de Bosnie-Herzégovine et ses entités en vertu de la Constitution du pays : débat sur les compétences juridiques de l'État en matière de droit pénal; modifications au fonctionnement de la Cour de Bosnie-Herzégovine et mise en place d'un cadre juridique en vue de l'institution de la Cour d'appel de Bosnie-Herzégovine; remaniement des dispositions de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature de Bosnie-Herzégovine; coopération internationale en matière de poursuite des auteurs de crimes de guerre; et mise en œuvre de la stratégie nationale de poursuite des auteurs de crimes de guerre.

Stratégie de réforme du secteur de la justice

65. L'actuelle stratégie nationale de réforme du secteur de la justice, qui devait initialement couvrir la période 2008-2012, a été prolongée jusqu'à fin 2013. Le 5 février, les participants à la neuvième conférence des ministres de la justice ont adopté un quatrième plan révisé pour la mise en œuvre de la stratégie de réforme du secteur de la justice. Cette prolongation donne aux autorités plus de temps pour élaborer une nouvelle stratégie, qui portera sur la prochaine période de quatre ans (2014-2018).

Stratégie de poursuite des auteurs de crimes de guerre

66. Le Comité directeur de la mise en œuvre de la stratégie nationale de poursuite des auteurs de crimes de guerre s'est réuni régulièrement et a fait régulièrement rapport au Conseil des ministres. Il est peu probable que les objectifs définis dans la stratégie, notamment traiter les affaires les plus complexes d'ici à 2015 et les moins complexes d'ici à 2023, soient atteints. Si le taux d'affaires renvoyées aux juridictions des entités est un motif de satisfaction, il faut toutefois améliorer le traitement de ces affaires. Depuis mars 2013, des projets bénéficiant de financements internationaux aident les tribunaux et les parquets des entités à renforcer leurs capacités à cette fin.

67. Le 31 décembre 2012, la présence de juges, de procureurs et d'enquêteurs internationaux à la Cour et au parquet de Bosnie-Herzégovine a pris fin. Je voudrais leur rendre hommage pour leurs efforts et pour leurs contributions au développement de l'appareil judiciaire en Bosnie-Herzégovine. D'aucuns se sont préoccupés de ce que leur départ pourrait entraver la poursuite des procès et des enquêtes concernant les crimes de guerre, en particulier dans la région de Srebrenica. J'ai fait part de ces préoccupations au parquet de Bosnie-Herzégovine et je continue de suivre étroitement la question.

68. Le 31 janvier a été signé à Bruxelles un protocole entre le Bureau du Procureur chargé des crimes de guerre en Serbie et le parquet de Bosnie-Herzégovine sur l'échange d'éléments de preuve et d'informations dans les affaires de crimes de guerre. Le parquet de Bosnie-Herzégovine est actuellement en pourparlers avec le Procureur de la République de Croatie en vue de conclure un protocole semblable.

VIII. Sécurité publique et forces de police

69. Je demeure préoccupé par le fait que certaines autorités cantonales soient disposées à déposer des motions susceptibles de mettre un frein aux progrès

laborieux qui ont été faits pour mettre les opérations de la police à l'abri de toute ingérence politique. Le 14 décembre 2012, le gouvernement du canton de Tuzla a adopté des amendements à la loi sur les affaires intérieures, portant notamment destitution de tous les membres du conseil indépendant chargé de superviser l'action du chef de la police cantonale. La loi sur les affaires intérieures du canton ne prévoit pas cette possibilité. Le 21 décembre 2012, le gouvernement du canton de Tuzla a retiré le projet d'amendement du programme de travail de l'assemblée cantonale suite à l'intervention du Bureau du Haut-Représentant, du Représentant spécial de l'Union européenne et de l'International Criminal Investigative Training Assistance Programme (ICITAP) du Département de la justice des États-Unis.

70. Le 23 janvier, les directeurs des services de police de l'État ont reçu des projets d'amendement à la loi bosnienne relative aux responsables de police, établis par un groupe de travail interinstitutions avec la participation du Bureau du Haut-Représentant et du programme ICITAP. Début avril, un groupe de travail du Ministère de la sécurité de Bosnie-Herzégovine a finalisé les projets d'amendement et les a communiqués au Ministre de la sécurité. La proposition du groupe de travail ne semble pas avoir d'incidence sur le respect par la Bosnie-Herzégovine des dispositions de la lettre datée de 2007 du Président du Conseil de sécurité relative aux personnes que le Groupe international de police (GIP) a refusé de certifier. Des représentants du Bureau du Haut-Représentant, du Représentant spécial de l'Union européenne et du programme ICITAP ont participé à la réunion.

IX. Coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

71. Au cours de la période à l'étude, la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie s'est poursuivie de manière satisfaisante. Dans son dernier rapport au Conseil de sécurité, le Procureur du Tribunal, Serge Brammertz, s'est déclaré préoccupé par les retards pris dans la poursuite des auteurs de crimes de guerre par les juridictions de la Bosnie-Herzégovine. Jugeant plutôt encourageant que des affaires soient renvoyées devant les instances des entités, il a fait observer que celles-ci en traitaient déjà plusieurs et qu'il faut, parallèlement au renvoi d'affaires, prendre des mesures pour doter les juridictions des entités de meilleurs moyens pour traiter les affaires dont elles sont saisies.

72. L'annulation, le 12 novembre 2012, par la Chambre d'appel du Tribunal pénal international des condamnations d'Ante Gotovina et de Mladen Markač et leur acquittement du chef d'accusation de crimes contre l'humanité en Croatie ont suscité des réactions négatives en Republika Srpska. Le 1^{er} décembre, le Bureau du Parti démocratique serbe (SDS) a appelé l'Assemblée nationale de la Republika Srpska à adopter une résolution condamnant le Tribunal, qu'il considère comme institution antiserbe, et a demandé au Président Milorad Dodik et au gouvernement de la Republika Srpska de fournir une aide à Radovan Karadžić, Ratko Mladić et autres Serbes inculpés par le Tribunal comme l'a fait la Croatie pour ses ressortissants inculpés. Le 9 avril, le Président Dodik a comparu comme témoin à décharge dans l'affaire Karadžić. Dans sa déposition, il a affirmé que « M. Karadžić n'a jamais insisté pour que des crimes soient commis [...] mais qu'en fait [...] il s'est efforcé de trouver une solution pacifique au conflit ». Cette déclaration est contraire à celles qu'il avait faites précédemment en 2001, lorsqu'il a soutenu qu'il

faut dire clairement que des crimes ont été commis sous la direction du SDS. Lorsque le Procureur lui a opposé sa déclaration antérieure, Dodik l'a qualifiée de propos de campagne.

73. Au cours de la période considérée, le Tribunal a rendu d'autres verdicts : le 12 décembre 2012, Zdravko Tolimir, reconnu coupable de génocide, de complot en vue de commettre un génocide et de crimes contre l'humanité, a été condamné à vie; le 28 février 2013, Momcilo Perišić a été acquitté du chef d'accusation de crimes contre l'humanité commis à Sarajevo, Srebrenica et Zagreb, pour lesquels il avait été condamné en première instance à 27 ans d'emprisonnement; et le 27 mars, Mico Stanišić et Stojan Župljanin ont été condamnés à 22 ans d'emprisonnement pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre commis en Bosnie-Herzégovine entre avril et décembre 1992.

X. Situation économique

74. La Direction de la planification économique du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a indiqué que le ralentissement de l'économie du pays s'est poursuivi en 2012²⁸. En conséquence, les exportations, les importations et la production industrielle ont reculé tandis que le déficit du commerce extérieur et le chômage ont augmenté. Chose positive, l'investissement étranger direct a légèrement progressé depuis 2011, de 0,5 %²⁹. Certaines sociétés privées ont toutefois remporté quelques succès malgré la situation.

75. Adoptée le 6 décembre 2012, la loi relative au budget des institutions et aux obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine pour 2013 a fixé le budget à 1,73 milliard de marks convertibles³⁰. L'opposition a soutenu que les délais et les procédures d'adoption du budget n'avaient pas été respectés. En outre, certains partis craignaient que le budget ne suffise pas pour assurer le bon fonctionnement des institutions de l'État.

76. Adopté le 4 décembre 2012, le budget de la Republika Srpska pour 2013 s'élève à 1,945 milliard de marks convertibles, soit une augmentation de 7 % par rapport au budget rééquilibré de 2012. Le budget de la Fédération de Bosnie-Herzégovine pour 2013 a également été adopté le 4 décembre 2012; il s'élève à 2,214 milliards de marks convertibles, soit une augmentation de 11,1 % par rapport au budget rééquilibré de 2012. Bien que les budgets des deux entités soient d'un niveau restreint, des pressions budgétaires subsistent. Les recettes intérieures se situent actuellement à un niveau inférieur ou égal à celui de 2012 et les décaissements des

²⁸ Direction de la planification économique de Bosnie-Herzégovine, rapport sur les indicateurs économiques pour la période janvier-décembre 2012, février 2013.

²⁹ Données révisées du Ministère du commerce extérieur et des relations économiques de Bosnie-Herzégovine, Direction de la planification économique de Bosnie-Herzégovine, rapport sur les indicateurs économiques pour la période janvier-décembre 2012, février 2013.

³⁰ Le montant prévu pour financer les institutions de l'État s'élève à 950 millions de marks convertibles, dont 750 millions provenant des impôts indirects. Ces chiffres sont les mêmes qu'en 2012 et, conformément à la décision prise le 15 juin 2012 par le Conseil de politique budgétaire de Bosnie-Herzégovine, relative à l'équilibre et aux politiques budgétaires de la Bosnie-Herzégovine pour la période 2013-2015, ils n'augmenteront pas jusqu'en 2015. Dans le même temps, il est prévu une augmentation de 77 % du montant consacré au service de la dette extérieure en 2013.

institutions financières internationales, notamment du FMI, ont été retardés essentiellement en raison de désaccords au sujet de l'adoption d'une nouvelle loi de la Fédération sur les pensions, qui n'est finalement intervenue que le 18 avril³¹.

XI. Retour des réfugiés et des déplacés

77. En janvier 2013, le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a obtenu, avec le concours du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, un prêt de 60 millions d'euros de la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour financer la construction de logements durables pour les 8 600 personnes qui vivent toujours dans des centres dans le pays. La mise en œuvre du projet régional de logements a commencé début 2013. Conformément à la stratégie révisée de la Bosnie-Herzégovine pour la mise en œuvre de l'annexe VII de l'Accord de paix de Dayton, le projet régional de logement et le prêt de la Banque de développement du Conseil de l'Europe permettront d'offrir un logement à quelque 21 000 réfugiés, rapatriés et déplacés. La Commission d'État pour les réfugiés, principal organe national de coordination de la mise en œuvre de l'annexe VII, a repris ses réunions au cours de la période considérée après un hiatus de 18 mois. Je me félicite de cette reprise des travaux attendue de longue date, l'annexe VII n'ayant pas encore été entièrement mise en œuvre. Il faut espérer que le projet régional de logement et le programme de la Banque de développement du Conseil de l'Europe serviront de catalyseur pour amener les acteurs nationaux à satisfaire les besoins des personnes déplacées en Bosnie-Herzégovine de manière plus coordonnée. Le 18 avril, une nouvelle loi bosnienne sur les réfugiés et les déplacés, en cours d'élaboration depuis plusieurs mois, a été rejetée par la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine du fait de l'opposition des partis basés en Republika Srpska et du SDA.

XII. Évolution du paysage médiatique

78. Les progrès accomplis dans le secteur des médias sont remis en cause dans certains domaines. Au niveau de l'État, les amendements à la loi sur les communications, adoptés en décembre 2012, qui visaient à régler la question de la nomination des membres du Conseil d'administration de l'Agence de régulation des communications, trop longtemps différée, n'ont à ce jour pas permis de débloquer les procédures ni d'en assurer la transparence. Le 18 avril, les six membres du

³¹ Le Conseil d'administration du Fonds monétaire international ayant approuvé, le 26 septembre 2012, un accord de confirmation en faveur de la Bosnie-Herzégovine d'un montant de 400 millions d'euros pour une période de 24 mois et procédé à un décaissement initial de 60,8 millions d'euros, il a effectué le premier examen de l'exécution de l'accord le 19 décembre 2012 et autorisé un autre décaissement de 58,9 millions d'euros. Cette décision du Conseil d'administration fait suite à l'adoption des budgets de l'État et des entités dans les délais. Le solde sera décaissé sous réserve d'autres réformes, la condition indispensable au prochain décaissement étant l'adoption d'une loi unique, globale et plus soucieuse de viabilité budgétaire sur la retraite des anciens combattants à des conditions favorables dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Après avoir été retirée de la procédure parlementaire le 28 mars en raison de divergences concernant les questions de fond et de procédure et à l'issue de consultations supplémentaires, la loi controversée a été révisée et adoptée de nouveau par le Gouvernement de la Fédération le 10 avril puis par le Parlement le 18 avril.

comité spécial ont enfin été approuvés, ouvrant ainsi la voie à la nomination des membres du Conseil d'administration de l'Agence.

79. Le 11 janvier, le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a adopté un projet d'amendement à la loi sur la radiotélévision de Bosnie-Herzégovine, sans l'appui du ministre compétent. L'amendement, qui visait à créer une chaîne croate, la quatrième du service de radiotélévision publique, n'a pas encore été examiné par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine. Dans l'ensemble, la mise en place du service de radiotélévision publique n'a pas progressé depuis quelque temps, en raison notamment de problèmes financiers. Hormis ce fait, la question de savoir comment et pourquoi une chaîne en langue nationale devrait être créée aux frais du contribuable alors que tous les organes de service public sont obligés de diffuser des émissions de manière équitable dans les trois langues officielles de la Bosnie-Herzégovine est manifestement une source de préoccupation.

80. Le 19 mars 2013, la Radio Televizija Republika Srpska (RTRS) a commencé à diffuser, à titre expérimental, des émissions par voie numérique terrestre sans l'approbation de l'Agence de régulation des communications, habilitée à allouer les fréquences. Malgré plusieurs demandes de l'Agence, la RTRS n'a mis fin à la diffusion illégale d'émissions que le 17 avril. On ne peut que se préoccuper de ce que la RTRS soit disposée à prendre de nouveau une mesure unilatérale de ce genre hors du cadre réglementaire.

XIII. Défense

81. J'ai le plaisir d'annoncer que l'initiative prise en octobre par le Président de la Republika Srpska à l'échelle de l'entité tendant à supprimer les forces armées de Bosnie-Herzégovine (voir mon précédent rapport) n'a pas vraiment recueilli un appui politique. En revanche, la question des pensions des soldats retraités a continué de susciter le plus de tensions, à l'échelle de la Fédération (voir la section X ci-dessus pour plus d'informations).

82. Fin mars, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté la loi portant exercice du droit à la pension de vieillesse par les militaires de carrière des forces armées de Bosnie-Herzégovine provenant de la Republika Srpska, qui permet aux officiers et sous-officiers des forces armées de Bosnie-Herzégovine recrutés sur le territoire de la Republika Srpska qui ont aussi servi dans l'ancienne Armée de la Republika Srpska de recevoir une pension imputée sur le budget de la Republika Srpska dès la cessation de service, s'ils ont totalisé 30 ans de service militaire, jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions requises pour bénéficier de la pension de vieillesse au titre du Fonds de retraite et d'invalidité de la Republika Srpska. Les soldats libérés à l'âge de 35 ans qui n'ont pu être promus au-delà d'un certain grade ne peuvent bénéficier des dispositions de la loi. Cette loi devrait permettre à plusieurs Serbes de Bosnie de faire valoir leur droit à la retraite des forces armées de Bosnie-Herzégovine; en effet, beaucoup d'entre eux attendaient son adoption.

83. Le nouveau chef d'état-major des forces armées de Bosnie-Herzégovine est le général de corps d'armée Ante Jeleč, qui a été nommé le 28 février. C'est la première fois qu'un Croate de Bosnie est nommé à ce poste, succédant ainsi à un Bosniaque et un Serbe.

XIV. Réforme des services de renseignement

84. Le 21 mars, le Ministre de la défense et le Directeur général de l'Agence de la sécurité et du renseignement de Bosnie-Herzégovine ont signé un accord de coopération dans le domaine du renseignement militaire. Prévu par la loi bosnienne sur la défense de 2005, cet accord remplace celui signé en janvier 2006. Il devrait favoriser considérablement la coopération entre le Ministère de la défense et l'Agence de la sécurité et du renseignement, en particulier en matière de préparation des opérations d'appui à la paix et de participation à celles-ci, et permettre de mieux protéger les installations de défense en Bosnie-Herzégovine, enlevant ainsi toute justification éventuelle à un retour au Ministère de la défense de certaines compétences que la loi a attribuées à l'Agence en 2004. L'accord a été élaboré par un groupe de travail présidé par le Bureau du Haut-Représentant et composé de représentants du Ministère de la défense de Bosnie-Herzégovine, des forces armées de Bosnie-Herzégovine et de l'Agence, avec l'assistance de conseillers de l'OTAN, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et de l'Institut norvégien des affaires internationales.

XV. Force de maintien de la paix de l'Union européenne

85. Le 14 novembre 2012, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2114 (2012), par laquelle il a prorogé le mandat de la mission militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, la Force de maintien de la paix de l'Union européenne (EUFOR), pour une nouvelle période d'un an. La Force compte actuellement un effectif de 600 hommes basés essentiellement à Sarajevo, avec des officiers de liaison et observateurs présents dans certaines régions.

86. L'EUFOR continue de jouer un rôle capital dans l'action menée pour maintenir des conditions de sécurité et de sûreté et aide les autorités bosniennes à améliorer la gestion et la destruction des excédents d'armes et de munitions. Elle continue donc d'être un facteur essentiel de la stabilité en Bosnie-Herzégovine. Compte tenu des tendances délétères dont je fais état plus haut, il m'apparaît indispensable qu'elle conserve son mandat opérationnel en vertu des annexes 1-A et 2 de l'Accord-cadre général et continue de rassurer la population, laquelle en a bien besoin.

XVI. Avenir du Bureau du Haut-Représentant

87. Le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix s'est réuni au niveau des directeurs politiques les 29 et 30 novembre 2012. Une nouvelle fois, il s'est dit préoccupé par l'incapacité à atteindre les objectifs restants et à remplir les dernières conditions fixées pour la fermeture du Bureau du Haut-Représentant. La prochaine réunion du Comité directeur est prévue les 22 et 23 mai 2013.

88. Comme les années précédentes, le Bureau du Haut-Représentant a continué de réduire de façon responsable ses dépenses en réponse à la crise financière mondiale et à ses effets sur les États contributeurs. Les économies réalisées seront présentées dans notre projet de budget pour 2013-2014. Depuis le début de mon mandat, le Bureau a réduit ses dépenses de près de 40 % et ses effectifs de plus de 49 %. Il demeure, aujourd'hui plus que jamais, indispensable que je dispose du budget et des effectifs nécessaires pour pouvoir m'acquitter efficacement de la mission qui m'a été confiée.

XVII. Présentation de rapports

89. Faisant suite à la proposition faite par mon prédécesseur de présenter périodiquement des rapports en vue de leur transmission au Conseil de sécurité, ainsi que celui-ci l'a demandé dans sa résolution 1031 (1995), le présent document constitue mon neuvième rapport périodique. Je compte présenter mon prochain rapport périodique au Secrétaire général en novembre 2013. Si, dans l'intervalle, le Secrétaire général ou tout membre du Conseil souhaitait un complément d'information, je me ferais un plaisir de leur présenter un compte rendu écrit supplémentaire.
