



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
28 octobre 2019  
Français  
Original : anglais

---

### Lettre datée du 25 octobre 2019, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

En application de la résolution [1031 \(1995\)](#) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le cinquante-sixième rapport sur l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine, couvrant la période allant du 16 avril au 15 octobre 2019, que m'a transmis le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine (voir annexe).

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

(Signé) António Guterres



## Annexe

### **Lettre datée du 18 octobre 2019, adressée au Secrétaire général par le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine**

En application de la résolution 1031 (1995) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil a prié le Secrétaire général de lui soumettre les rapports établis par le Haut-Représentant sur l'application de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, conformément à l'annexe 10 à cet Accord et aux conclusions de la Conférence sur la mise en œuvre de la paix tenue à Londres les 8 et 9 décembre 1995, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le cinquante-sixième rapport établi par le Haut-Représentant sur l'application de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir le faire distribuer, pour examen, aux membres du Conseil de sécurité.

Le présent rapport, qui porte sur la période allant du 16 avril au 15 octobre 2019, est le vingt-deuxième que je sou mets au Secrétaire général depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant et de Représentant spécial de l'Union européenne le 26 mars 2009.

Je me ferai un plaisir de répondre à toute demande d'information complémentaire ou à toute question sur le contenu de ce rapport que vous-même ou un membre du Conseil pourriez m'adresser.

Le Haut-Représentant  
pour la Bosnie-Herzégovine  
(*Signé*) Valentin **Inzko**

## **Cinquante-sixième rapport du Haut Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine**

### *Résumé*

Le présent rapport couvre la période allant du 16 avril au 15 octobre 2019. En octobre, les gouvernements de la Fédération et de la Republika Srpska ont adopté simultanément un train de mesures liées au programme de réforme de l'Union européenne. Un mois plus tôt, la toute première marche des fiertés du pays s'était déroulée sans accrocs à Sarajevo, la capitale de la Bosnie-Herzégovine. L'entrée en vigueur de l'accord sur la réduction des frais d'itinérance liés à la téléphonie mobile dans les pays des Balkans occidentaux, le 1<sup>er</sup> juillet 2019, a également constitué une avancée positive.

Pendant, au 7 octobre 2019, une année entière s'était écoulée depuis la tenue des élections générales en Bosnie-Herzégovine en 2018. Je me vois malheureusement dans l'obligation d'annoncer que la formation des autorités n'a guère progressé pendant la période considérée, puisque le nouveau Conseil des ministres bosnien au niveau de l'État, le gouvernement de la Fédération et les membres de deux de ses 10 gouvernements de canton n'ont toujours pas été nommés. Les autorités de la Republika Srpska, en revanche, sont entrées en fonction pratiquement au lendemain des élections et sont toujours bien en place.

À l'origine de cette impasse, du moins aux niveaux de l'État et de la Fédération, on retrouve les divisions qui règnent entre les principaux partis nationaux, le Parti bosniaque de l'action démocratique (SDA) et l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine, majoritaires dans la Fédération, et le Parti social-démocrate indépendant (SNSD), majoritaire en Republika Srpska. Tous défendent des visions du pays et des interprétations de la Constitution bosnienne qui divergent et sont souvent contraires aux termes des dispositions à caractère civil de l'Accord-cadre, dont il m'incombe de veiller à la mise en œuvre.

Les partis s'opposent toujours sur des aspects fondamentaux de la Constitution bosnienne, certains partis établis en Republika Srpska remettant en cause la définition même du rôle et de l'autorité de l'État, ainsi que des politiques déjà approuvées et les engagements juridiques du pays envers l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Au mois de mai, la Commission européenne a prononcé, concernant la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne, un avis dans lequel elle fixait 14 priorités que les autorités bosniennes devaient respecter afin que puissent s'ouvrir les négociations en vue de son adhésion à l'Union. Ce fait nouveau aurait dû inciter les responsables politiques à surmonter leurs différences et à engager les réformes indispensables au pays. Au lieu de cela, l'accord sur les principes de la formation des autorités élaboré en août par les chefs des trois partis en question est venu à échéance en septembre sans que la situation ait avancé, ce qui a donné lieu à des bouleversements plus profonds encore et à des menaces, notamment de la part du SNSD, concernant un éventuel retrait des accords existants et une remise en question des réformes déjà approuvées. De telles initiatives manifesteraient clairement une volonté de porter atteinte à la souveraineté de l'État bosnien et à ses institutions clefs, à qui il revient d'exercer les responsabilités constitutionnelles de la Bosnie-Herzégovine. La situation a également conduit à un véritable recul du point de vue du respect, par les autorités bosniennes, des obligations qui leur incombent au regard

de la réalisation des cinq objectifs et de l'établissement des deux conditions préalables à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant.

Concrètement, au moins de septembre, le chef du SNSD et membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, Milorad Dodik, a menacé de retirer la Republika Srpska des accords relatifs aux transferts juridiques à l'État de compétences exercées par les deux entités, que celles-ci avaient signés en amont de la création des forces armées unifiées de la Bosnie-Herzégovine, de l'unique Haut Conseil de la magistrature et de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte. M. Dodik a également affirmé que d'autres institutions, parmi lesquelles la Cour de Bosnie-Herzégovine, le Ministère public de Bosnie-Herzégovine et l'Agence d'investigation et de protection de l'État, avaient été créées en violation de la Constitution, sans le consentement de la Republika Srpska, et devaient donc être considérées comme des instances temporaires plutôt que permanentes. Enfin, il a lancé une mise en garde, annonçant que toutes les lois et décisions promulguées « sous la pression du Haut-Représentant », y compris celles qui avaient été adoptées par l'Assemblée de la Bosnie-Herzégovine, pourraient être invalidées et que l'Assemblée nationale de la Republika Srpska se réunirait début novembre pour examiner ces propositions.

De plus, au mois de septembre également, le SDA a adopté sa déclaration de programme. Il y décrivait, et ce n'était pas la première fois, son objectif à long terme tenant à l'adoption d'une constitution selon laquelle le pays, qui serait désigné sous le nom de « République de Bosnie-Herzégovine » fonctionnerait avec trois niveaux de gouvernement : national, régional et local. Cette déclaration malavisée a semé la zizanie dans le pays.

À la suite de cette déclaration, le chef du SNSD, M. Dodik, et d'autres représentants de la Republika Srpska se sont entretenus à Belgrade avec le Président de la République de Serbie, Aleksandar Vučić. M. Dodik aurait appelé l'attention de ce dernier sur la possibilité d'un conflit et sollicité l'intervention de Belgrade en Bosnie-Herzégovine<sup>a</sup>. Il convient de saluer les déclarations apaisantes de M. Vučić, dans lesquelles il a exhorté les responsables de la Republika Srpska à faire preuve de retenue et à œuvrer en faveur de la paix et de la stabilité. Le Président de la République de Serbie a également réaffirmé le soutien de son pays à l'existence d'un État bosnien unique constitué de « deux entités, la Republika Srpska et la Fédération, avec leurs différentes instances de gouvernement et l'accord des trois peuples constitutifs, à savoir les Serbes, les Croates et les Bosniaques »<sup>b</sup>.

La situation politique actuelle est à nouveau symptomatique des dysfonctionnements d'ordre politique qui règnent de longue date au niveau de l'État et découlent en grande partie des politiques et points de vue divergents exposés plus haut. Il est impératif de remédier à ces questions au plus vite et de manière satisfaisante, sans quoi la Bosnie-Herzégovine ne pourrait pas entreprendre les réformes dont elle a besoin pour avancer sur la voie de l'intégration euro-atlantique, ni à surmonter les graves insuffisances qui l'empêchent d'aplanir les difficultés en cours, notamment en matière de gestion des migrations irrégulières et de lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

Il me faut enfin appeler à nouveau l'attention sur le discours de déstabilisation que tiennent de nombreux responsables politiques en Bosnie-Herzégovine, y compris sur les déclarations faites constamment par M. Dodik, qui prophétise la dissolution de la Bosnie-Herzégovine<sup>c</sup> et ne cesse de plaider en faveur de la sécession de la Republika Srpska<sup>d</sup> et de son unification avec la Serbie<sup>e</sup>.

Dans ce contexte, en vertu des pouvoirs qui me sont conférés par l'annexe 10 à l'Accord-cadre général, je rappelle que les entités ne sont en aucun cas fondées à faire sécession de la Bosnie-Herzégovine, que l'Accord-cadre garantit la

souveraineté et l'intégrité territoriale de cette dernière et dispose qu'elle est composée de deux entités : la Republika Srpska et la Fédération.

Il semble que près de 25 ans après la signature de l'Accord-cadre général, la classe politique en Bosnie-Herzégovine n'ait toujours pas abandonné les objectifs à long terme qu'elle défendent pendant la guerre, à savoir : pour les parties serbes, l'indépendance de la Republika Srpska ; pour les parties croates, une restructuration territoriale et administrative du pays en vue de la création d'une troisième entité, qui serait Croatie ; pour certaines des parties bosniaques, une République de Bosnie-Herzégovine dans laquelle il n'y aurait plus d'entités.

Il est grand temps que les autorités de Bosnie-Herzégovine honorent l'engagement qu'elles ont pris de préserver la paix et la stabilité du pays, fassent progresser le pays vers la réalisation de l'objectif d'intégration euro-atlantique qu'elle s'est fixé et respectent toutes les obligations qui sont les leurs à cet égard. J'exhorte les responsables politiques à maintenir un dialogue ouvert et constructif en vue de constituer les autorités du pays, à tous les niveaux et sans plus tarder. La population mérite mieux que la situation actuelle ; c'est dans son intérêt que la communauté internationale doit exiger que l'on y remédie.

<sup>a</sup> « Nous avons demandé à la Serbie de nous aider à renforcer et à former nos forces de sécurité à un moment où nous en avons besoin. Nous ne devons pas être naïfs. C'est l'objectif [du SDA] depuis toujours : faire disparaître les Serbes et la Republika Srpska de la Bosnie-Herzégovine. Ils veulent le pays pour eux tous seuls. À chaque fois que nous avons été naïfs et que nous nous sommes passés de l'appui de nos États, nous avons souffert et nous nous sommes faits tuer. Nous ne devons plus le permettre aujourd'hui... Il était important pour nous de dire au Président Vučić que nous craignons pour notre sécurité, que cette déclaration comporte des intentions dangereuses et que les Bosniaques sont aussi déterminés que jamais à éliminer toute présence serbe en Bosnie-Herzégovine. Nous voulons aussi montrer que nous sommes prêts à nous défendre, que nous [la Republika Srpska] en avons les moyens, et que nous demandons l'appui de Serbie à tous égards ». Déclaration faite par le membre de la Présidence bosnienne et Président du SNSD, Milorad Dodik à Belgrade le 21 septembre 2019.

<sup>b</sup> « Tout conflit, synonyme d'un effondrement et d'une crise économiques qui n'épargneraient personne, nous fermerait la porte d'un avenir prospère. Il importe donc que nous demandions à toutes les parties concernées d'apaiser les tensions et de respecter l'Accord de paix de Dayton. La position de la République de Serbie est la suivante : nous respectons l'existence d'un État, la Bosnie-Herzégovine, de deux entités, la Republika Srpska et la Fédération, avec toutes leurs instances de gouvernement et l'accord des trois peuples constitutifs, à savoir les Serbes, les Croates et les Bosniaques. Cette position repose sur des principes ; elle n'a jamais changé et ne changera pas ». Déclaration faite par le Président de la Serbie, Aleksandar Vučić, à Belgrade, le 21 septembre 2019.

<sup>c</sup> « Je ne crois pas à la Bosnie-Herzégovine, à la conception qui a présidé à sa formation, je ne crois pas qu'elle ait d'avenir et personne ici ne nourrit de grand dessein révolutionnaire qui viserait à l'abolir, mais une fois qu'on en arrivera à un point d'achoppement, que ce soit la question de l'OTAN ou autre chose, elle se désagrègera d'elle-même ». Déclaration faite par M. Dodik dans l'est de Sarajevo le 3 septembre 2019.

<sup>d</sup> « Si on laisse [le SDA, les Bosniaques] se permettre des choses telles que [la déclaration politique du SDA], il est normal qu'on nous laisse régler la question de l'autodétermination jusqu'à la sécession ». Déclaration faite par M. Dodik à Belgrade le 14 septembre 2019.

<sup>e</sup> Si certains pensent que la Republika Srpska ne devrait pas exister, et c'est le cas, il est parfaitement logique que [celle-ci] trace sa propre voie. Cela passe nécessairement par l'indépendance et l'unification avec la Serbie ». Déclaration faite par M. Dodik au cours d'un entretien accordé à TV Prva le 21 septembre 2019.

## I. Introduction

1. Le présent rapport périodique est le vingt-deuxième que je sou mets depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine en 2009. Il comporte une description des progrès accomplis au regard des objectifs énoncés dans mes précédents rapports, des informations sur les faits nouveaux survenus, des déclarations pertinentes, ainsi qu'une évaluation impartiale du degré de mise en œuvre de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine dans les principaux domaines relevant de mon mandat. Je me suis consacré à ces domaines, conformément à la responsabilité qui m'incombe de veiller à la mise en œuvre des dispositions à caractère civil de cet Accord. J'ai donc constamment encouragé les autorités bosniennes à progresser sur la voie de la réalisation des cinq objectifs et de l'établissement des deux conditions préalables à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant, ce qui suppose le plein respect de l'Accord-cadre. Il est impératif d'insister auprès des autorités pour qu'elles continuent de mettre l'accent sur le respect intégral de ses dispositions, sans quoi l'on risquerait d'encourager un nouveau recul des réformes engagées aux fins de sa mise en œuvre.

2. Je continue de m'employer à exécuter mon mandat tel qu'il est défini dans l'annexe 10 à l'Accord-cadre et dans les résolutions du Conseil de sécurité sur la question. Mon bureau appuie pleinement les aspirations d'intégration européenne de la Bosnie-Herzégovine, manifestées dans les décisions adoptées par ses institutions.

## II. Le point de la situation politique

### A. Situation politique générale

3. Le Parti de l'action démocratique (SDA) bosniaque, l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ Bosnie-Herzégovine) et le Parti social-démocrate indépendant (SNSD), sortis grands vainqueurs des élections générales qui se sont tenues en Bosnie-Herzégovine en octobre 2018, ont tenté de parvenir à un accord sur la formation des instances dirigeantes au niveau de l'État à compter du mois de mars 2019. Ils ont deux fois réussi à s'entendre sur des ensembles de principes de gouvernement et même sur la répartition des compétences au Conseil des ministres bosnien, mais leurs efforts n'ont pas abouti. La pierre d'achoppement tient au désaccord persistant concernant la présentation à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) du premier programme national annuel de la Bosnie-Herzégovine. Le SDA et le membre croate de la Présidence bosnienne, Željko Komšić du Front démocratique (FD), soutiennent qu'il s'agit d'une condition préalable à la formation du gouvernement, tandis que le SNSD s'y oppose catégoriquement, arguant de la neutralité militaire déclarée de la Republika Srpska, au mépris de la loi de défense bosnienne et d'autres décisions, toujours valides, qui avaient été adoptées par le passé au niveau étatique concernant l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'OTAN.

4. À la fin du mois de septembre, alors qu'aucun accord n'avait été trouvé sur la question du programme national annuel, Milorad Dodik, chef du SNSD, a annoncé que si la présentation du programme restait considérée comme un prérequis à la formation des autorités au niveau de l'État, il imposerait pour sa part une condition nouvelle, à savoir le départ des juges internationaux de la Cour constitutionnelle bosnienne<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> « Je vais probablement bientôt demander que nous refusions de participer à la formation des autorités tant que les juges étrangers ne seront pas partis de la Cour constitutionnelle. À partir de

5. La situation se répercute sur l'Assemblée bosnienne, où les députés du SNSD ont empêché la tenue des séances et la mise en place des comités et des organes de travail, jurant qu'ils continueraient sur cette voie jusqu'à la nomination du président désigné du Conseil des ministres, issu des rangs de leur parti.

6. Quoique le FD, parti d'orientation citoyenne basé dans la Fédération, et l'Alliance pour un avenir meilleur de la Bosnie-Herzégovine (SBB), dont les adhérents sont majoritairement bosniaques, fassent eux-aussi théoriquement partie de la coalition au niveau de l'État, les altercations entre les principaux partis les ont relégués à l'arrière-plan.

7. Au niveau de la Fédération, le SDA et la HDZ Bosnie-Herzégovine, alliés de longue date, ont formé avec le FD et la SBB une coalition qui n'a toutefois pris aucune mesure pour nommer un nouveau gouvernement de la Fédération. En effet, la HDZ Bosnie-Herzégovine continue de subordonner la nomination de ce gouvernement à une modification de la loi électorale bosnienne, qui tendrait semble-t-il à résoudre ce que le parti présente comme la question de « la représentation légitime des peuples constitutifs », condition que rejette le SDA. Contrairement à ce qui s'est passé au niveau de l'État, peu d'efforts ont apparemment été faits pour sortir la Fédération de l'impasse dans laquelle elle se trouve.

8. À l'intérieur de la Fédération, le SDA et la HDZ Bosnie-Herzégovine sont à la tête des coalitions qui dirigent la majorité des cantons (6 sur 10). À Sarajevo, la coalition au pouvoir est constituée de partis politiques d'orientation citoyenne qui gouvernent sans le SDA. Dans le canton d'Una-Sana, c'est le Parti d'activité démocratique qui dirige la coalition au pouvoir, dont le SDA est également exclu. Deux cantons, la Herzégovine-Neretva et le canton 10, n'ont toujours pas de gouvernement alors même que les majorités parlementaires n'y ont pas changé.

9. Doyen des partis d'orientation citoyenne de la Fédération, le Parti social-démocrate (SDP) a subi une vague de défections à tous les niveaux, en partie en raison de désaccords internes sur la question d'une éventuelle alliance de gouvernement avec le SDA. Ces désaccords sont l'un des principaux facteurs qui ont conduit à la création du parti des Sociaux-démocrates de Bosnie-Herzégovine, lancé officiellement en septembre 2019. Certains de ses membres étant allés grossir les rangs du nouveau parti, le SDP a perdu cinq sièges à la Chambre des représentants de la Fédération (passant de 16 à 11 sièges), un siège à la Chambre des peuples de la Fédération (passant de huit à sept sièges) et un à la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine (passant de cinq à quatre sièges).

10. En Republika Srpska, le SNSD reste de loin le parti le plus populaire et maintient, avec ses alliés historiques de l'Alliance populaire démocratique (DNS) et du Parti socialiste de la Republika Srpska (SPRS), une coalition de gouvernement qu'on rejoint le Mouvement démocratique populaire (NDP), Srpska Unie (UjS) et la plus récente Alliance démocratique (DEMOS). Cette coalition dispose d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. L'opposition regroupe le Parti pour le progrès démocratique, le Parti démocrate serbe et la coalition « Ensemble pour la Bosnie-Herzégovine », constituée de plusieurs partis de la Fédération, à savoir le SDA, le Parti pour la Bosnie-Herzégovine et le Parti patriotique bosnien.

---

maintenant, nous allons nous aussi poser nos conditions à la constitution du gouvernement. Je vais me rendre à Sarajevo et quand je m'y exprimerai, voilà ce que je dirai : "Une fois que les juges de la Cour constitutionnelle auront plié bagage, alors nous pourrions discuter de la formation des instances dirigeantes" ». Déclaration faite par M. Dodik au cours d'un entretien accordé à ATV le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

11. Au cours de la précédente période considérée, la communauté internationale avait suivi de près les modifications qu'il était envisagé d'apporter à la loi relative à la police et aux affaires intérieures de la Republika Srpska, qui auraient notamment donné lieu à la création, dans l'entité, d'une force policière de réserve. Sous la pression de la communauté internationale, le Ministre de l'intérieur de la Republika Srpska a supprimé les propositions de modifications en cause au mois de juin 2019, mais le gouvernement de l'entité a institué par la suite, dans le cadre de la restructuration de son Ministère de l'intérieur, une gendarmerie (terme et concept généralement réservé à des composantes de l'armée chargées d'assurer des services civils de maintien de l'ordre) qui mérite de faire l'objet d'un examen attentif.

12. Un accord sur les principes de la formation des autorités signé en août par les responsables du SDA, de la HDZ Bosnie-Herzégovine et le SNSD est venu à échéance en septembre sans que la situation ait avancé. Alors que l'accord semblait vaciller, le Président du SNSD et membre de la Présidence bosnienne, M. Dodik, a menacé de retirer la Republika Srpska des accords relatifs aux transferts de compétence des deux entités vers l'État, que celles-ci avaient signé en amont de la création des forces armées unifiées de la Bosnie-Herzégovine, de l'unique Haut Conseil de la magistrature et de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte.

13. Les membres du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, à l'exception de la Fédération de Russie, ont réagi par une déclaration dans laquelle ils encourageaient les parties à dialoguer au niveau politique en vue d'assurer la formation des autorités, à tous les niveaux, et de faciliter l'adoption de réformes cohérentes avec les objectifs et engagements stratégiques du pays, sans y poser de conditions. Le Comité directeur a également demandé aux responsables politiques de s'abstenir de toute intervention qui compromettrait, affaiblirait ou entraverait le bon fonctionnement des institutions de l'État. Il a par ailleurs dit à nouveau que les entités et les institutions devaient respecter les lois et accords juridiquement contraignants en vigueur, rappelant que les réformes, notamment celles qui portaient sur le secteur de la défense, sur la création du Haut Conseil de la magistrature et sur la mise en place d'un système d'imposition indirect, au niveau de l'État, étaient exécutées avec le plein appui des parlements des entités et de l'État. Le Comité directeur a demandé aux parties de respecter la Constitution bosnienne, les lois en vigueur et l'intégrité des institutions de l'État.

14. M. Dodik a par la suite proposé l'ouverture avec la Fédération de négociations visant à ce que les deux entités se retirent conjointement des accords de transfert des compétences. Il a également affirmé que d'autres institutions, parmi lesquelles la Cour et le Ministère public de Bosnie-Herzégovine et l'Agence d'investigation et de protection de l'État, avaient été créées en violation de la Constitution, sans le consentement de la Republika Srpska, et devaient donc être considérées comme des instances temporaires plutôt que permanentes. M. Dodik a lancé une mise en garde, annonçant que si la Fédération refusait toute perspective de dialogue, le principal bureau du SNSD demanderait à faire invalider toutes les lois et décisions promulguées « sous la pression du Haut-Représentant », y compris celles qui avaient été adoptées par l'Assemblée bosnienne.

15. En septembre, le SDA a adopté sa déclaration de programme. Il y décrivait, au demeurant pas pour la première fois, son objectif à long terme tenant à l'adoption d'une constitution selon laquelle le pays, défini comme « la République de Bosnie-Herzégovine » fonctionnerait avec trois niveaux de gouvernement : national, régional et local. Le parti a présenté cette idée comme un objectif à atteindre par l'intermédiaire de processus politiques et constitutionnels mais, comme je l'avais indiqué dans une déclaration publiée à ce sujet, il était malavisé de sa part de



l'introduire ainsi, sachant qu'elle susciterait des réactions négatives et des tensions supplémentaires.

16. À l'occasion du congrès qu'elle avait tenu en avril, à la veille de la période considérée, HDZ Bosnie-Herzégovine a adopté une déclaration tout aussi sensible dans laquelle elle demandait la « restructuration administrative » de la Bosnie-Herzégovine suivant trois niveaux de gouvernement, dont un niveau intermédiaire composé d'au moins trois unités administratives, ce dernier élément faisant écho à une demande formulée de longue date par la population croate, à savoir la création d'une troisième entité ethnique. Une semaine plus tard, le Conseil général de l'Assemblée nationale croate, organisation-cadre rassemblant plusieurs partis politiques croates et dominée par la Bosnie-Herzégovine, a demandé, dans l'une de ses conclusions, à ce que la Bosnie-Herzégovine fasse l'objet d'une « restructuration territoriale et administrative ».

17. Le pays peine toujours à faire face à l'afflux de migrants qui le traversent pour rejoindre des pays de l'Union européenne et dont le nombre a augmenté récemment. Mal préparées, les autorités bosniennes ne disposent d'aucun plan stratégique national efficace qui permettrait de surmonter cette crise, qui continue de grever les ressources du pays et de créer des tensions dans les collectivités où les migrants sont temporairement installés. Il convient de noter que ceux-ci sont actuellement tous accueillis dans la Fédération, les autorités de la Republika Srpska ayant indiqué à maintes reprises qu'elles s'opposeraient à leur installation sur son territoire. Des informations préoccupantes font état d'incursions fréquentes, sur le territoire bosnien, de forces de police croates cherchant à repousser les migrants qui tentent de rejoindre la Croatie, membre de l'Union européenne, depuis la Serbie et le Monténégro en passant par la Bosnie-Herzégovine.

18. Dans son rapport final sur les élections générales qui se sont tenues en 2018 en Bosnie-Herzégovine, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a fait plusieurs recommandations importantes visant à améliorer l'intégrité du processus électoral en Bosnie-Herzégovine. Nombre de ces recommandations avaient déjà été formulées après les précédents cycles électoraux, mais n'ont toujours pas été appliquées. Il est impératif que les autorités se penchent sur ces questions bien avant les prochaines élections, qui devraient se tenir au niveau local en octobre 2020. La population doute de l'intégrité des opérations électorales, ce qui continue d'émousser l'autorité des instances gouvernementales, à tous les niveaux de l'administration du pays.

19. Le manque d'engagement en faveur de l'état de droit dans l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine demeure un grave problème. Les autorités à tous les niveaux continuent de faire abstraction des décisions contraignantes prises par la justice ou de les rejeter. Les partis de la Fédération n'ont fait aucun effort pour résoudre les problèmes découlant de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine dans l'affaire Ljubić ou de sa décision concernant le système électoral de la ville de Mostar. Par voie de conséquence, aucune élection locale ne s'est tenue à dans la ville de Mostar depuis 2008. La Republika Srpska s'obstine à refuser les décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine et de la Cour de Bosnie-Herzégovine concernant l'enregistrement des biens de défense ainsi que celles de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine concernant la proclamation d'une « Journée de la Republika Srpska » le 9 janvier. Si nul ne conteste le fait le droit de la Republika Srpska à une journée de célébrations, celle-ci doit être organisée conformément au cadre juridique applicable et dans le respect de l'état de droit.

20. À sa session plénière du 5 juillet, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine a décidé de clore la procédure relative à l'*Affaire Krišto*, après avoir reçu, de la part de la Présidente de la Chambre des représentants, Borjana Krišto

(Bosnie-Herzégovine), une lettre datée du 23 mai dans laquelle celle-ci retirait la requête dont elle l'avait saisie. Comme indiqué dans de précédents rapports, à la suite de la décision prise par la Cour constitutionnelle dans l'affaire Ljubić et compte tenu du fait que l'Assemblée de la Bosnie-Herzégovine n'avait pas modifié la loi électorale de manière à la rendre conforme au cadre constitutionnel applicable, Bosnie-Herzégovine avait introduit, par l'intermédiaire de M<sup>me</sup> Krišto, une requête en contrôle de constitutionnalité des dispositions relatives à la règle dite du « 1-1-1 » inscrite dans la Constitution de la Fédération. Le 10 janvier 2018, M<sup>me</sup> Krišto avait ainsi déposé une requête en contrôle de constitutionnalité visant l'élément de l'article IV de la Constitution de la Fédération, qui dispose qu'à la Chambre des peuples de la Fédération siègent au moins un Bosniaque, un Croate et un Serbe de chaque canton à l'organe législatif duquel siège au moins un délégué de l'ethnie correspondante. Le 28 mars 2018, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine a invité le Haut-Représentant à communiquer par écrit ses observations sur cette affaire en sa qualité d'*amicus curiae*. Elle a décidé depuis de reporter ses délibérations. Pendant ce temps, la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine a compensé l'inaction de l'Assemblée en adoptant des règles permettant de constituer la Chambre des peuples de la Fédération tout en respectant le prescrit constitutionnel du « 1-1-1 ».

21. Le 1<sup>er</sup> octobre, la Cour européenne des droits de l'homme a statué sur l'affaire *Orlović et autres c. Bosnie-Herzégovine*, qui concernait une église illégalement érigée en 1998 par une paroisse orthodoxe serbe sur le terrain de la famille Orlović, situé dans le village de Konjevic Polje, près de Bratunac, en Republika Srpska. La Cour a ordonné que l'église soit retirée des lieux dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt aurait acquis force de chose jugée et que les requérants soient indemnisés. Les parties ont trois mois pour se pourvoir en appel devant la Grande Chambre de la Cour, après quoi la décision deviendra définitive. Celle-ci a globalement été bien accueillie par la population bosnienne, car elle est venue clore une affaire qui durait depuis 2002 et pesait sur les relations interethniques dans les environs du village concerné. Une fois l'arrêt devenu définitif, et même si la réinstallation de l'église présentera des difficultés matérielles, les autorités auront l'occasion de montrer qu'elles respectent les décisions de la Cour et de renverser la tendance négative observée jusqu'ici à cet égard. Il est encourageant de noter que le responsable du SNSD, M. Dodik, a exprimé son soutien à l'exécution de la décision rendue<sup>2</sup>.

22. Plusieurs cantons de la Fédération, dont celui de Herzegovina-Neretva, n'ont encore pas modifié leur constitution, comme ils en ont l'obligation, pour l'harmoniser avec la Constitution de l'entité et pour assurer la pleine égalité des Serbes en tant que peuple constitutif, ce qui constitue un autre aspect pour lequel je continue d'engager instamment les autorités locales à faire respecter l'état de droit. En mai 2018, la Cour constitutionnelle de la Fédération a publié une nouvelle décision exigeant de trois cantons qu'ils modifient leur constitution en conséquence. Aucun ne l'a fait.

23. Outre la question des décisions de justice qui ne sont toujours pas appliquées, la Bosnie-Herzégovine doit faire face à la profonde déception de sa population face à l'incapacité apparente du système de justice pénale de s'attaquer à la corruption et de lutter contre la criminalité organisée. En témoignent deux affaires, survenues l'une à Banja Luka et l'autre à Sarajevo, dans lesquelles de jeunes hommes ont été tués dans des circonstances suspectes et au sujet desquelles des militants accusent les autorités

<sup>2</sup> « Je suis favorable à ce que l'on trouve un accord sur la manière dont on pourrait concrètement déplacer l'église. C'était déjà ma position il y a cinq ans. C'est l'attitude que je trouve préférable et je crois qu'il faut mettre un terme à cette histoire ». Déclaration faite par M. Dodik à FTV le 7 octobre 2019.

de dissimuler la vérité. Ces affaires sont symptomatiques de la désillusion que nourrissent bien des citoyens à l'égard du respect de l'état de droit en Bosnie-Herzégovine. Il s'agit là d'un des principaux facteurs qui poussent de plus en plus de personnes, en particulier des jeunes, à quitter le pays. Si elle devait se maintenir, cette tendance malheureuse ferait de la Bosnie-Herzégovine un pays vieillissant et dépeuplé.

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

24. Malgré la persistance des manquements à l'état de droit et à l'Accord-cadre pour la paix en Bosnie-Herzégovine pendant la période considérée, j'ai continué de m'abstenir de faire usage de mon pouvoir exécutif, conformément à la politique adoptée par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, qui consiste à favoriser « l'appropriation du processus » par les intéressés au niveau local plutôt que de prendre des décisions au niveau international.

## **C. Les cinq objectifs et deux conditions fixés pour la fermeture du Bureau du Haut-Représentant**

### **1. Progrès accomplis au regard des objectifs fixés**

25. Mes équipes continuent d'exhorter les autorités bosniennes, à tous les niveaux, à œuvrer en faveur de la pleine application des cinq objectifs et l'établissement de deux conditions, défini en 2008 par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix comme une étape essentielle de la transition vers la fermeture du Bureau du Haut-Représentant. Il convient de rappeler que c'est aux autorités bosniennes, et non à la communauté internationale, d'obtenir des résultats. En établissant le programme, le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix entendait que les autorités et les institutions locales en assumeraient la pleine responsabilité et s'en serviraient pour faire la preuve de leur crédibilité. Malheureusement, l'attitude des autorités indique clairement qu'elles ne sont pas sérieusement attachées à son application. C'est pourquoi l'on constate, à quelques exceptions près, une immobilité, voire une régression, dans nombre des domaines couverts par le programme et bien d'autres encore.

### **2. Biens publics et biens immobiliers pouvant servir à la défense**

26. Aucun progrès n'est à signaler concernant la réalisation du premier objectif, à savoir la recherche d'un règlement acceptable et durable de la question de la répartition des biens entre l'État et les autres niveaux de gouvernement.

27. Pour ce qui est du deuxième objectif, à savoir la recherche d'un règlement acceptable et durable de la question de la répartition des biens immobiliers pouvant servir à la défense, une trentaine de sites de la Fédération ont été inscrits comme propriété de l'État bosnien dans les registres fonciers. La procédure est en cours pour quelques autres encore. Comme indiqué dans de précédents rapports, l'enregistrement des 20 sites pouvant servir à la défense situés en Republika Srpska est toujours au point mort.

28. Depuis plusieurs années, la Republika Srpska persiste à traiter ouvertement par le mépris les décisions finales et contraignantes de la justice, en particulier celles de la Cour constitutionnelle et de la Cour de Bosnie-Herzégovine. Au lieu de se conformer aux demandes relatives à l'enregistrement des biens pouvant servir à la défense, fondées sur des dispositions de la Constitution bosnienne telles

qu'interprétées par la Cour constitutionnelle du pays dans plusieurs décisions finales et contraignantes, sur l'Accord sur les questions de succession, sur les lois nationales applicables et les décisions finales et contraignantes d'autres instances de justice, la Republika Srpska refuse toujours de reconnaître, non seulement le droit de propriété de l'État bosnien sur les biens publics et les biens pouvant servir à la défense, mais encore la capacité juridique même de l'État à disposer de ce droit.

29. Plus qu'une mise en cause flagrante de la validité des décisions des institutions judiciaires de l'État et de leur applicabilité, ce refus persistant des autorités compétentes et des responsables de haut rang de la Republika Srpska est en réalité un élément central de la politique que cette entité poursuit de longue date en vue de se retirer du système judiciaire bosnien au moment le plus opportun pour ses objectifs politiques. Il ne s'agit pas simplement d'un différend d'ordre technique, mais plutôt d'un moyen de promouvoir des politiques fondées sur la remise en cause systématique de la souveraineté de l'État, de l'ordre constitutionnel et de l'État de droit. Ces politiques de la Republika Srpska trouvent leur origine dans une mauvaise interprétation des dispositions de l'Accord-cadre concernant la définition de l'État bosnien et la nature constitutionnelle et juridique de l'État et des deux entités.

30. Les responsables de la Republika Srpska diffusent depuis un certain temps l'idée fautive qui voudrait que la Bosnie-Herzégovine soit une « union d'États » constituée en 1995 par deux « États » préexistants. On en a vu un exemple récent avec la résolution sur la protection de l'ordre constitutionnel et la neutralité militaire de la Republika Srpska adoptée en octobre 2017 par l'Assemblée nationale de l'entité, dans laquelle il était affirmé que l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine tel que défini à l'annexe à l'Accord-cadre, avait été établi par les entités et ne pouvait être modifié qu'avec l'accord de celles-ci. Par cette résolution, l'Assemblée nationale de Republika Srpska tentait également de s'appuyer sur des dispositions de l'Accord-cadre relatives au territoire des entités pour empêcher l'État d'enregistrer en son nom des biens publics et des biens pouvant servir à la défense situés sur le territoire de la Republika Srpska, affirmant qu'un tel enregistrement « serait contraire à l'ordre constitutionnel et au droit international et n'aurait aucun effet juridique ». Cette justification repose sur l'hypothèse erronée selon laquelle enregistrer des biens immobiliers au nom de l'État de Bosnie-Herzégovine en Republika Srpska équivaldrait à rogner sur le territoire de l'entité.

31. Dans sa lettre datée du 24 février 2011 adressée aux ambassadeurs des États membres de l'Union européenne et du Conseil de mise en œuvre de la paix en Bosnie-Herzégovine, le Président de la Republika Srpska avait indiqué que toute référence à la continuité interne de la République de Bosnie-Herzégovine était sans fondement juridique dans l'accord international par lequel la Bosnie-Herzégovine, telle qu'elle existait actuellement, avait été créée et définie, qu'aucun article de la Constitution bosnienne ne conférait de droit de propriété à l'État, qu'il n'existait pas de Bosnie-Herzégovine en dehors des entités et, enfin, que tout enregistrement de terrain ou d'installations en tant que propriété foncière de l'État de Bosnie-Herzégovine constituerait une violation directe de l'accord international.

32. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine a souligné que si ses décisions sur le fond étaient contraignantes et exécutoires, les avis juridiques et les opinions sur lesquels elle s'était appuyée pour les rendre ne l'étaient pas moins. Dans une décision prise en juillet 2012, la Cour a clairement établi que d'après les dispositions applicables de la Constitution bosnienne, l'État était propriétaire des biens publics et que la réglementation des questions relatives à ces biens relevait de la compétence exclusive de l'Assemblée parlementaire du pays. La Cour a fait remarquer que dans la Constitution bosnienne, le pays était considéré au regard du droit international comme succédant à la République de Bosnie-

Herzégovine, du point de vue de la continuité de l'État et de sa continuité juridique et que du fait de l'identité et de la continuité entre la République de Bosnie-Herzégovine et la Bosnie-Herzégovine de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie, et en application de l'Accord sur les questions de succession, les biens publics cités dans ledit accord revenaient à l'État bosnien, qui s'en trouvait donc être le propriétaire.

33. En application des dispositions de la Constitution, « la propriété publique est le reflet du statut d'État, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine. Elle fait donc partie intégrante des attributs constitutionnels et des pouvoirs de l'État ». En outre, « du raisonnement qui précède concernant la continuité entre l'ex-République socialiste de Bosnie-Herzégovine et la Bosnie-Herzégovine, il ressort clairement que l'État bosnien est le propriétaire des biens publics ». Au titre du paragraphe 1 de l'article premier de sa Constitution, la Bosnie-Herzégovine est fondée à continuer d'exercer sa compétence s'agissant des biens publics, dont elle est propriétaire, c'est-à-dire qu'elle peut trancher, tant en droit civil qu'en droit public, toutes les questions qui ont trait à ces biens. C'est là la seule interprétation qu'il est logique de tirer de la notion d'identité et de continuité inscrite dans ladite disposition.

34. De plus, en juillet 2016, la Cour de Bosnie-Herzégovine a prononcé un jugement définitif dans une autre affaire concernant un site pouvant servir à la défense situé à Han Pijesak. La Cour a confirmé le droit de propriété de la Bosnie-Herzégovine et ordonné aux autorités compétentes de la Republika Srpska d'enregistrer ce site en tant que bien de l'État dans un délai de 30 jours, ce qu'elles n'ont toujours pas fait à ce jour.

35. La Republika Srpska se sert manifestement de la question des biens publics et des biens pouvant servir à la défense comme prétexte pour promouvoir des politiques unilatérales visant à ébranler les fondements de l'Accord-cadre. Il convient donc que la communauté internationale intercède au niveau politique en faveur d'un renforcement des efforts déployés en vue de régler les questions relatives aux biens publics et aux biens pouvant servir à la défense, en gardant à l'esprit que la seule solution acceptable et durable tient à l'adoption, au niveau de l'État, d'une législation globale fondée sur les principes énoncés dans l'arrêt de 2012 de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

### **3. District de Brcko**

36. Le Superviseur du district de Brcko a continué de concentrer ses efforts sur le renforcement de la capacité du district de surmonter les difficultés auxquelles il fait face, en mettant l'accent notamment sur la bonne gouvernance, les infrastructures et la croissance du secteur privé.

37. Pour ce qui est de la bonne gouvernance, l'intégration du district au régime fiscal de la Bosnie-Herzégovine, lancée en mars, a été menée à bien conformément à la loi de 2016 établie avec le concours de l'expert du Bureau du Haut-Représentant, ce qui a permis à l'administration fiscale de lutter contre la fraude, d'enregistrer des recettes publiques et de contribuer ainsi aux efforts déployés à cet égard à l'échelle du pays. Avec l'appui de l'expert du Bureau du Haut-Représentant, la dernière main a été mise à une nouvelle loi relative au budget du district visant à renforcer la discipline budgétaire et la transparence et le respect du principe de responsabilité dans la dépense publique. L'Assemblée du district en est actuellement saisie. Le Superviseur aide également les autorités à élaborer une nouvelle loi relative aux fondations et aux associations, qui a également pour objet de limiter les possibilités d'abus de biens publics. Les propositions de modification de la loi relative à la police de Brcko qui avaient été élaborées avec le concours de l'expert du bureau du Haut-Représentant ont été adoptées avec une diligence louable.

38. En ce qui concerne le développement des infrastructures, grâce aux multiples démarches politiques engagées par le Superviseur auprès des autorités locales et d'autres parties individuelles, l'accord de prêt longuement attendu concernant la modernisation du port de Brcko a été adopté en mars, à la suite de quoi la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et l'Union européenne ont débloqué des financements. Les préparatifs de l'exécution du projet sont entrés dans leur dernière phase et les travaux devraient commencer au deuxième trimestre de 2020. Il convient de saluer l'allocation de fonds, par l'Assemblée du district, à la reconstruction du pont reliant Brcko et Gunja, couloir de transport essentiel et point de passage de la frontière bosnienne.

39. Pendant le premier semestre de 2019, l'approvisionnement du district de Brcko en électricité a fait l'objet d'une attention particulière : régi par des arrangements annuels ad hoc, il est susceptible de faire l'objet de manipulations à des fins politiques ou financières. Le Superviseur s'est plusieurs fois réuni avec les autorités de l'État, des entités et du district en vue de définir les modalités et de faciliter la mise en œuvre d'ici au troisième trimestre de l'année, d'une solution qui permettrait d'éliminer tout risque de coupure de courant dans le district après le 31 décembre 2019. Un contrat relatif à l'approvisionnement du district en électricité pendant l'année 2020 a donc été conclu le 4 octobre, par les autorités du district et l'entreprise moins-disante, la compagnie d'énergie de la Republika Srpska, dans les délais prévus par la loi et considérablement plus tôt que les années antérieures. C'est une nouvelle positive, mais elle ne règle pas le problème de l'approvisionnement en électricité du district à long terme, c'est-à-dire de son approvisionnement prévisible et durable, qui restera une priorité de l'action du Bureau du Haut-Représentant pendant la période considérée suivante.

40. Enfin, compte tenu du fait que la croissance du secteur privé est indispensable au développement et à la prospérité du district de Brcko, le Superviseur a collaboré avec les autorités locales et le milieu des affaires en vue d'améliorer les lois relatives aux investissements et les dispositifs d'appui aux entreprises et d'encourager ainsi la création d'un environnement favorable à l'activité économique.

41. Si les mesures prises par les responsables du district de Brcko pendant la période considérée sont indispensables au renforcement de sa stabilité et de sa viabilité, des inquiétudes subsistent quant à la possible instrumentalisation politique de tout progrès à cet égard et dans d'autres domaines, notamment à l'approche des élections locales de 2020. Parmi les sujets de préoccupation, on pourra citer notamment la possible propagation dans le district des tensions qui agitent le reste de la Bosnie-Herzégovine et les difficultés que soulèvent, pour le district, certaines des tendances observées en Bosnie-Herzégovine et plusieurs déclarations récentes, y compris celles de M. Dodik.

42. Tiers-arbitre et Président du tribunal d'arbitrage pour Brcko, l'ambassadeur des États-Unis d'Amérique, Clint Williamson, a effectué en septembre une visite en Bosnie-Herzégovine. Accompagné du Superviseur, il s'est rendu dans le district de Brcko, où il a rencontré les autorités, et à Sarajevo, où il s'est réuni avec les membres de la présidence et de la Cour constitutionnelle bosnienne. M. Williamson a réaffirmé qu'aux termes de la décision finale des arbitres, visée à l'annexe 2 à l'Accord-cadre, le tribunal resterait compétent jusqu'à ce que le Superviseur lui notifie, avec l'approbation du Haut-Représentant, que les conditions préalables à sa fermeture ont été réunies.

#### **4. Viabilité budgétaire**

43. Conformément au mandat et au rôle de coordination, le bureau du Haut-Représentant a continué de suivre et d'analyser l'évolution de la situation en matière de viabilité budgétaire ainsi que les mesures législatives prises en Bosnie-

Herzégovine et d'établir des rapports à ce sujet. La viabilité budgétaire, c'est-à-dire la capacité du Gouvernement de maintenir des niveaux de recettes crédibles et d'honorer ses obligations à long terme, est d'une importance cruciale pour la gouvernance à tous les niveaux. Dans ce domaine, le Bureau est notamment chargé d'assurer la surveillance et de rendre compte au Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, au sein duquel le Bureau est le seul représentant de la communauté internationale, des activités du Conseil d'administration de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte en Bosnie-Herzégovine et du Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine.

44. L'évolution de la situation dans les deux institutions suscite des inquiétudes quant à la capacité des instances dirigeantes, à tous les niveaux, d'assurer le bon fonctionnement des institutions et de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et légales.

45. Les tentatives de torpiller le système unique de fiscalité indirecte et les institutions correspondantes au niveau de l'État, l'annonce par le Republika Srpska de son possible retrait de l'accord par lequel les deux entités avaient transféré à l'État la responsabilité de la taxation indirecte et l'incertitude financière que connaissent les institutions étatiques, laquelle découle en partie d'un gel du budget de l'État instauré de longue date qui nuit directement à leurs résultats et à leur capacité de remplir toutes leurs obligations, y compris au niveau national, mais aussi d'un manque de fonds résultant de manœuvres politiciennes visant à couper les vivres aux institutions de l'État sont autant d'exemples du grave recul enregistré au regard de l'une des plus importantes réformes qu'ait mené la Bosnie-Herzégovine depuis la signature de l'Accord-cadre. Ces tendances portent directement atteinte à la stabilité et à la viabilité budgétaire de la Bosnie-Herzégovine et doivent être contrées si l'on veut que le pays puisse atteindre le quatrième objectif, à savoir la viabilité budgétaire.

46. Le Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine fait partie des institutions étatiques que le SNSD tient captives : ses membres issus de la Republika Srpska (son Premier Ministre et son Ministre des finances) ont indiqué qu'ils ne siègeraient pas aux réunions du Conseil tant que le candidat investi par le parti n'aurait pas été nommé à la Présidence du Conseil des ministres. Par conséquent, le Conseil des finances publiques ne s'est pas réuni pendant la période considérée, dont il suit qu'il n'a pas adopté le Cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2020-2022, qui devait servir de base à l'établissement et à l'adoption des budgets pour 2020, avant la date limite fixée au mois de mai.

47. Le Conseil d'administration de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte en Bosnie-Herzégovine s'est réuni à quatre reprises pendant la période considérée (le 8 mai, le 21 juin, le 24 juillet et le 23 septembre), sans toutefois obtenir de résultats tangibles. Le Conseil d'administration s'est penché sur plusieurs questions techniques relevant de sa compétence mais ses membres ne sont parvenus à s'entendre sur aucun des engagements en souffrance de longue date. Les coefficients de répartition des recettes entre les entités n'ont été ajustés que pour 13 trimestres (29,5 %) des 44 trimestres écoulés depuis 2008, tandis que le montant des dettes entre entités accumulées depuis 2012 s'élève à plus de 70 millions de marks. Le non-respect des règlements édictés par le Conseil concernant l'ajustement trimestriel des coefficients et le règlement bisannuel des dettes qu'elles contractent l'une envers l'autre empoisonne toujours les relations entre les entités, comme en témoignent l'action en recouvrement intentée le 5 août par le gouvernement de la Republika Srpska contre la Fédération concernant une dette de 34,5 millions de marks assortie des intérêts correspondants, et l'annonce par le gouvernement de la Fédération, le 5 septembre, de son intention d'assigner la Republika Srpska en justice en vue du recouvrement d'une dette de 31,9 millions de marks assortie également des intérêts correspondants.

48. Les incidences négatives des différends entre les entités sur le bon fonctionnement du système unique de taxation indirecte et des institutions étatiques correspondantes sont plus préoccupantes encore. Témoin en est la procédure intentée contre l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte par la Republika Srpska pour réclamer la réparation de dommages découlant de la dette contractée auprès d'elle par la Fédération en 2009 et 2010 (et réglée en 2011). Après une décision prise en sa faveur en 2015 par la Cour de Bosnie-Herzégovine, la Republika Srpska a demandé à être indemnisée à partir des recettes fiscales perçues par l'Autorité. Parmi les conséquences de cette procédure, que la Cour de Bosnie-Herzégovine a quelque peu atténuées en suspendant l'exécution de sa décision à plusieurs occasions et dernièrement jusqu'au 11 mars 2020, on peut citer le préjudice financier causé à tous les bénéficiaires des recettes fiscales, y compris la Fédération, la Republika Srpska et le district de Brcko, aux personnes et entités qui peuvent prétendre à un remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée et aux titulaires d'une assurance sur les droits de douane, préjudice qu'il est encore une fois demandé à l'Autorité de couvrir, en tant qu'administratrice du système. En outre, ce précédent ouvre la voie à de nouvelles actions en justice que les entités pourraient engager contre l'Autorité en vue du recouvrement de leurs dettes mutuelles ou de l'obtention de réparations en cas de non-remboursement.

49. Ces procédures finissent par avoir des répercussions politiques, car elles affaiblissent le système étatique, alimentent la défiance à l'égard de son bon fonctionnement et sont utilisées comme prétexte à de nouvelles mises en cause de l'ordre établi, comme cela a été le cas lorsque la Republika Srpska a menacé de se retirer de l'accord de transfert des compétences relatives à la taxation indirecte.

## **5. Renforcement de l'état de droit : loi de la Bosnie-Herzégovine relative aux étrangers et loi relative à l'asile**

50. Mon bureau a continué d'aider les autorités bosniennes à appliquer la loi sur les étrangers de 2015 et la loi sur l'asile de 2016.

## **6. Lutte contre la corruption**

51. Dans la Fédération, les textes portant création d'un parquet et d'une chambre chargés de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, adoptés en 2014, ne sont toujours pas appliqués.

52. En juin 2019, le conseil disciplinaire du Haut Conseil de la magistrature en Bosnie-Herzégovine a rejeté une procédure disciplinaire lancée contre son président, arguant que ni le Président ni les Vice-Présidents étaient exonérés de toute responsabilité disciplinaire, ce qui revenait de fait à placer ces agents de la justice au-dessus des lois. La plainte concernait des allégations de corruption lancées après que le Président du Haut Conseil avait rencontré, dans un café, un individu qui cherchait à faire accélérer son dossier. Un enregistrement audio et vidéo de leur entretien avait été diffusé dans les médias.

53. La loi n'excluant pas la responsabilité disciplinaire du Président et des Vice-Présidents du Haut Conseil, la décision du conseil disciplinaire a suscité un tollé dans l'opinion publique bosnienne et la communauté internationale, démontrant qu'il fallait d'urgence améliorer les normes de fonctionnement du Haut Conseil de la magistrature, étant donné que l'on attendait de l'instance supérieure d'une institution chargée de nommer les juges et les procureurs et de veiller à leur bonne conduite qu'elle respecte les normes éthiques et professionnelles les plus élevées.

54. Cette affaire et les autres problèmes qui ont récemment agité le Haut Conseil de la magistrature en Bosnie-Herzégovine, y compris des cas d'apparences de conflit



d'intérêt, la nomination controversée de juges qui n'étaient pas les mieux classés et le manque d'indépendance de ses organes disciplinaires, qui ne disposent d'aucune voie de recours en dehors du Haut Conseil lui-même, justifieraient un examen approfondi des règles qui régissent le fonctionnement de cette institution.

## **7. Crimes de guerre**

55. Dans son rapport sur la gestion des crimes de guerre par le Ministère public de Bosnie-Herzégovine qui a été publié en juin 2019, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a fait état de lacunes persistantes, d'une baisse du taux de condamnation dans les affaires de crimes de guerre jugées au niveau de l'État, de la fragmentation des affaires et de situations réactivant le traumatisme des victimes, et conclu que le Ministère public ne serait pas en mesure de conclure ses travaux sur ces crimes d'ici à 2023, comme prévu dans la stratégie de poursuites des crimes de guerre en Bosnie-Herzégovine.

## **D. Difficultés rencontrées dans l'application de l'Accord-cadre général pour la paix**

### **1. Remise en cause de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine**

56. Au cours de la période considérée, des déclarations contestant la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine ont continué d'être faites, la plupart étant le fait de M. Dodik<sup>3</sup>.

57. Le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix a demandé à maintes reprises aux parties de renoncer à tout discours ou acte de division et réaffirmé son attachement à l'intégrité territoriale et à la structure fondamentale de la Bosnie-Herzégovine, à savoir celle d'un État unique et souverain composé de deux entités, et a réaffirmé que la carte du pays ne serait pas redessinée.

### **2. Menaces de retrait des accords de transfert existants**

58. Comme indiqué tout au long du présent rapport, les menaces répétées de la Republika Srpska de se retirer des accords prévoyant le transfert juridique des compétences des entités à l'État dans les domaines de la défense, de la fiscalité indirecte et des questions liées au Haut Conseil de la magistrature, issus de l'application de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine après des années de travail et d'investissement de la communauté internationale, visent notamment à compromettre la stabilité politique et économique, l'état de droit et le système de défense du pays.

59. Ces pratiques s'inscrivent dans une politique de longue durée et systématique de la Republika Srpska visant à compromettre la souveraineté de l'État bosnien et de ses institutions clefs, qui sont indispensables à l'exercice des responsabilités constitutionnelles de l'État. Il est indéniable que la Republika Srpska s'emploie depuis longtemps à remettre en cause les compétences de l'État, à saper les institutions étatiques qui sous-tendent la stabilité de tout le pays et à menacer de s'en retirer.

<sup>3</sup> « La Republika Srpska se défendra, se protégera et deviendra indépendante grâce à un processus politique. » Déclaration faite par M. Dodik au cours d'un entretien avec Alo.rs le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

### 3. Position de la Republika Srpska sur la neutralité militaire

60. Comme indiqué précédemment, en octobre 2017, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté une résolution dans laquelle elle affirme « neutralité militaire » de l'entité, en dépit de la prérogative reconnue par la Constitution nationale à l'État bosnien en ce qui concerne la politique étrangère et malgré des décisions déjà prises par la Présidence bosnienne et d'autres institutions dans ce domaine. Les questions de politique étrangère et de défense relèvent de la compétence de l'État et non des entités. Toutefois, la Republika Srpska invoque maintenant la résolution pour justifier son refus d'enregistrer sur son territoire des biens pouvant servir à la défense comme propriété de la Bosnie-Herzégovine, et pour contester la présentation du Programme annuel national à l'OTAN. Plus concrètement, cette résolution fait obstacle à des processus fondamentaux, ce qui remet directement en cause plusieurs aspects de l'Accord-cadre général pour la paix, dont l'ordre constitutionnel et la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine.

### 4. Rhétorique sur les crimes de guerre

61. Les propos haineux, la glorification des criminels de guerre et le révisionnisme ou le négationnisme du génocide, qui a été confirmé par les institutions judiciaires internationales, sont courants dans le discours politique. Les revendications identitaires ethniques, qui sont à l'origine du conflit en Bosnie-Herzégovine, réapparaissent une fois de plus comme outil politique dans les mains des agents publics.

62. Les dirigeants nationalistes continuent de poursuivre des politiques de guerre, tout en niant les crimes de guerre commis par « leur camp », en glorifiant les criminels de guerre condamnés et en organisant des commémorations qui perpétuent la notion de victimisation d'un groupe tout en passant sous silence ou en minimisant l'empathie et la compassion pour la souffrance et les pertes subies par d'autres. Près d'un quart de siècle après la cessation des hostilités, des responsables, des personnalités publiques et des médias contestent de plus en plus les décisions du Tribunal international chargé de juger les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, de la Cour internationale de Justice et du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux.

63. En Republika Srpska, des personnalités politiques de haut rang continuent de nier et de dénigrer le génocide commis à Srebrenica<sup>4</sup>, qui a été confirmé par deux tribunaux internationaux et des tribunaux nationaux, et de rejeter les verdicts rendus et les conclusions formulées par des instances judiciaires internationales dans des affaires de crimes de guerre. En août 2018, le Gouvernement de la Republika Srpska a abrogé son rapport de 2004 sur Srebrenica, dans lequel il avait officiellement reconnu l'implication des forces militaires et de police de l'entité dans les événements survenus dans cette ville en juillet 1995, ce qui montre à quel point le processus de réconciliation s'est détérioré ces dernières années.

64. À cet égard, il est nécessaire de légiférer à l'échelon national pour lutter contre le négationnisme du génocide et la glorification des criminels de guerre et autres personnalités controversées dont les noms sont donnés à des bâtiments et autres espaces publics, ce qui devrait être une priorité de l'Assemblée bosnienne lorsqu'elle reprendra ses travaux. Comme la Commission européenne l'a noté dans son avis sur

<sup>4</sup> « Ils ont fait de Srebrenica un mythe, qui sert à construire l'identité nationale bosniaque. Tout comme les Serbes ont le mythe du Kosovo, ils élèvent Srebrenica au rang de mythe, car tout peuple a besoin d'un mythe pour être pris au sérieux. Je les comprends. » Déclaration faite par M. Dodik sur Radio Sarajevo, le 12 juillet 2019.

la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne, « le révisionnisme et la négation du génocide sont contraires aux valeurs européennes les plus fondamentales ».

65. Dans un discours prononcé en septembre lors du congrès de son parti, le Président du SDA, Bakir Izetbegović, a dénoncé la mise en examen de plusieurs anciens responsables militaires et policiers de la République de Bosnie-Herzégovine pendant la guerre et les poursuites engagées contre eux, alléguant qu'il s'agissait d'une conspiration qui viserait à mettre les parties au conflit au même niveau<sup>5</sup>.

66. En août, les partis politiques croates qui composent l'Assemblée du peuple croate ont célébré le vingt-sixième anniversaire de la proclamation de la République croate d'Herceg-Bosna, proto-État croate créé pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine, dont six des dirigeants ont été condamnés par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie pour participation à une « entreprise criminelle commune<sup>6</sup> ». Dans le discours qu'il a prononcé à cette occasion, Dragan Čović, Président de la HDZ Bosnie-Herzégovine et de l'Assemblée du peuple croate, a fait l'éloge de la République croate d'Herceg-Bosna<sup>7</sup>.

67. Il est troublant de constater que des personnalités politiques de haut rang et certains segments de la société n'ont pas réussi à accepter le passé et continuent de rejeter les décisions des tribunaux internationaux et la gravité des accusations de crimes de guerre portées devant la juridiction interne. De telles attitudes compromettent fortement les perspectives d'une réconciliation durable dans le pays.

<sup>5</sup> « [Atif] Dudakovic, [Sakib] Mahmuljin, [Ramiz] Drekovic, [Ahmet] Sejdic, [Naser] Oric, [Dragan] Vikić, [Jusuf] Pusić et tant d'autres sont immolés sur l'autel de la justice. L'objectif évident est d'entacher la réputation des commandants de chaque corps d'armée et du Ministère de l'intérieur de la République de Bosnie-Herzégovine et de prouver ainsi que toutes les parties à la guerre se sont comportées de la même manière, qu'il n'y a aucune différence majeure entre elles. » Déclaration faite par le Président de la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine et du SDA, Bakir Izetbegovic au Congrès du SDA à Sarajevo le 14 septembre 2019.

<sup>6</sup> « La Chambre de première instance a conclu que les membres de cette entreprise criminelle commune avaient mis en œuvre tout un système d'expulsion de la population musulmane de la République croate de Herceg-Bosna. Ce système recouvrait un large éventail de crimes, à savoir des déplacements et mises en détention de civils, des meurtres et destructions de biens pendant les attaques, des mauvais traitements et destructions de biens pendant les opérations d'éviction, des mauvais traitements et l'imposition de mauvaises conditions de détention dans les centres du Conseil de défense croate, l'utilisation de détenus sur la ligne de front pour effectuer des travaux et parfois même pour servir de bouclier humain, ainsi que le déplacement des détenus et de leur famille hors du territoire à la suite de leur libération. La Chambre de première instance a constaté que des milliers de personnes avaient été victimes de ces actes de violence qui avaient été commis de façon organisée par les forces militaires et politiques du Conseil. » Résumé du jugement de première instance du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie pour *l'affaire Prlić et al*, 29 novembre 2017. Consultable à l'adresse suivante : <https://www.icty.org/case/prlic>.

<sup>7</sup> « En fondant la République croate d'Herceg-Bosna, nous avons également formé la Bosnie-Herzégovine, puisque tout ce qui caractérise la Bosnie-Herzégovine selon la Constitution et l'Accord de paix de Dayton, à savoir le statut des peuples constitutifs et leur égalité, existait déjà dans la République croate d'Herceg-Bosna. » Déclaration faite par le Président de l'Assemblée du peuple croate et Président de la HDZ Bosnie-Herzégovine, Dragan Čović, à l'occasion du vingt-sixième anniversaire de la proclamation de la République croate d'Herceg-Bosna, 28 août 2019.

### III. Les institutions de l'État de Bosnie-Herzégovine

#### A. La Présidence de la Bosnie-Herzégovine

68. Les membres de la Présidence de Bosnie-Herzégovine, M. Dodik (SNSD), Komšić (FD) et Šefik Džaferović (SDA), ont continué de se réunir et de remplir leurs fonctions. Malgré les désaccords et la crise politique persistante résultant de l'absence de consensus sur la formation des institutions nationales, la Présidence a réussi à tenir cinq sessions ordinaires et un nombre indéterminé de sessions urgentes ou extraordinaires durant la période considérée, qui ne sont ni annoncées ni enregistrées. Les membres se sont mis d'accord sur certaines questions importantes, telles que la voie à suivre pour devenir membre de l'Union européenne, les questions liées à l'accord de succession, y compris les biens appartenant à la Bosnie-Herzégovine se trouvant en Croatie, et l'adoption de divers documents de travail relevant de sa compétence.

69. M. Dodik a présidé le Collège de la présidence jusqu'au 20 juillet, date à laquelle M. Komšić a pris le relais conformément à la pratique de rotation de la présidence tous les huit mois. M. Komšić a annoncé comme priorités à court terme l'adoption du budget de l'État bosnien pour 2019, la nomination du président désigné du Conseil des ministres et la soumission du Programme annuel national de la Bosnie-Herzégovine à l'OTAN. Comme on pouvait s'y attendre, ce dernier point est devenu une source de discorde au sein de la Présidence, MM. Komšić et Džaferović ayant tenté d'en faire endosser la responsabilité à la Présidence par un vote consensuel en faveur de la soumission du Programme annuel, sans succès.

70. Le Collège présidentiel a participé conjointement au sommet du Processus de Brdo-Brijuni réunissant les dirigeants des Balkans occidentaux à Tirana et s'est rendu en visite officielle en Turquie en mai. Il a aussi tenu un sommet tripartite avec les présidents de Serbie et de la Turquie à Belgrade en octobre, à l'occasion du début des travaux de l'autoroute Sarajevo-Belgrade. La Présidence a également accueilli le sommet du Processus de coopération d'Europe du Sud-Est en juillet. Individuellement ou par deux, les membres de la Présidence ont effectué des visites officielles à l'Assemblée générale des Nations Unies aux États-Unis, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, au Vatican et en Fédération de Russie. Cependant, ces visites ont souvent donné lieu à des controverses, certains membres de la Présidence en visite ayant parfois fait des déclarations en contradiction avec les points de vue des autres membres, qui, à leur tour, ont contesté le caractère « officiel » des déclarations et des visites elles-mêmes.

71. En juillet, la Présidence a adopté des conclusions appelant la Croatie à cesser la construction du pont de Pelješac, qui doit enjamber la baie de Neum-Klek en Bosnie-Herzégovine et fait l'objet d'un contentieux depuis plusieurs années, le traité de 1999 sur la frontière entre la Bosnie-Herzégovine et la République de Croatie n'ayant jamais été ratifié par ces pays faute d'une délimitation de la frontière maritime, ce qui pourrait avoir des conséquences sur l'accès de la Bosnie-Herzégovine aux eaux internationales. M. Dodik a voté contre la conclusion et invoqué le mécanisme de protection d'intérêt vital des entités, déclarant que la conclusion était préjudiciable aux intérêts de la Republika Srpska. L'Assemblée nationale de l'entité a soutenu M. Dodik, empêchant ainsi les conclusions de la Présidence de prendre effet.

72. Plus tard en juillet, la Présidence a adopté le budget de l'État pour 2019 contre le vote dissident de M. Dodik, qui a immédiatement annoncé que le budget adopté serait bloqué à l'Assemblée parlementaire bosnienne et ne serait pas approuvé avant la formation du nouveau Conseil des ministres bosnien.

73. La Présidence a tenté de résoudre la crise des migrants en Bosnie-Herzégovine en déclarant en juillet que le pays ne devait pas devenir une base pour les migrants, en chargeant le Conseil des ministres de présenter un plan d'action global pour faire face à la crise et en annonçant des pourparlers avec la Serbie et le Monténégro sur la migration clandestine entre ces deux pays et la Bosnie-Herzégovine. Toutefois, les membres de la Présidence n'ont pas pu se mettre d'accord sur plusieurs propositions visant à résoudre la crise, notamment le déploiement des forces armées bosniennes dans les zones frontalières où l'afflux de migrants est le plus important, principalement la frontière orientale avec la Serbie et le Monténégro, la création de centres pour migrants temporaires dans toute la Bosnie-Herzégovine ou la mise au point d'une approche coordonnée entre la police des entités et la police aux frontières.

## **B. Le Conseil des ministres bosnien**

74. Faute de la formation d'un nouveau Conseil des ministres, le Conseil du mandat précédent a continué de se réunir, quoique rarement, tenant six sessions ordinaires et sept sessions d'urgence. Il s'est concentré sur la crise des migrants en Bosnie-Herzégovine, les questions de l'Union européenne, la ratification des traités internationaux, les projets d'infrastructure, la sécurité alimentaire, l'administration publique et divers documents d'information, rapports et autres régissant ses travaux. Le Conseil n'a adopté qu'un seul texte législatif, modifiant la loi relative aux aides d'État en Bosnie-Herzégovine.

75. En l'absence d'un budget national pour 2019, le Conseil des ministres a dû adopter des décisions trimestrielles sur le financement temporaire des institutions bosniennes, dont la dernière en date remonte à octobre, pour le quatrième trimestre de 2019.

76. Le Conseil des ministres a adopté plusieurs stratégies et plans d'action, notamment le projet de programme d'investissements publics pour la période 2020-2022, la stratégie de gestion de la dette à moyen terme pour la période 2018-2021, le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de communication sur l'intégration à l'Union européenne et le plan intégré de sûreté nucléaire pour la période 2019-2023.

77. En juillet, le Conseil des ministres a participé au Sommet sur les Balkans occidentaux tenu en Pologne dans le cadre du processus de Berlin.

## **C. L'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine**

78. Les travaux de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine sont restés paralysés par la crise politique qui sévit dans le pays, les représentants du SNSD refusant la création de commissions parlementaires et autres organes de travail avant la formation d'un nouveau Conseil des ministres. En dehors des sessions constitutives tenues à la fin de 2018 et au début de 2019 pour élire leurs présidents, la Chambre des représentants et la Chambre des peuples n'ont tenu aucune session ordinaire.

79. La Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine a tenté d'organiser deux sessions d'urgence, mais n'a pu en tenir qu'une seule, convoquée en juin par les partis d'opposition, au cours de laquelle les représentants ont demandé la démission de tous les membres du Haut Conseil de la magistrature. La Chambre des peuples a tenté de tenir une session d'urgence, sans succès.

80. La paralysie du pouvoir législatif en Bosnie-Herzégovine compromet non seulement la capacité du pays d'adopter des lois mais aussi de respecter ses obligations internationales. Malgré plusieurs demandes du Conseil de l'Europe,

l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine n'a pas formé de délégation à l'Assemblée parlementaire du Conseil en juin. Les représentants de l'Assemblée parlementaire bosnienne doivent assurer eux-mêmes des fonctions protocolaires en recevant les invités et les délégations étrangères.

81. Des dizaines de propositions législatives restent en attente d'examen devant l'Assemblée, notamment le budget de l'État pour 2019 et de nombreux accords financiers internationaux à l'appui du développement des infrastructures nationales, pour un montant total d'un milliard d'euros.

#### **IV. La Fédération de Bosnie-Herzégovine**

82. Faute de la formation d'un nouveau gouvernement de la Fédération depuis les élections générales tenues en 2018, le Gouvernement formé lors du précédent mandat a continué d'assurer pleinement ses fonctions, tenant 20 sessions ordinaires et six sessions extraordinaires pendant la période considérée. Les deux chambres du Parlement de la Fédération se réunissent également, quoique très rarement : la Chambre des représentants a tenu trois sessions ordinaires et trois sessions extraordinaires, et la Chambre des peuples deux sessions ordinaires et une session extraordinaire. La production législative a été pratiquement inexistante, avec seulement quatre amendements aux lois existantes et une nouvelle loi.

83. Dans les deux chambres, les collègues sont incomplets. Comme indiqué précédemment, depuis sa session inaugurale en février, la Chambre des peuples n'a pas nommé d'adjoint à la présidence parmi les Serbes, en partie à cause de la division politique au sein du caucus serbe, qui a également empêché celui-ci d'élire son président. L'absence de président n'empêche pas les deux tiers du caucus d'invoquer « l'intérêt national vital », mais sans président adjoint serbe, le caucus ne peut pas utiliser toute la gamme des mécanismes de protection. En juillet, un remaniement de la majorité parlementaire a conduit à la reconduction du mandat du collègue de la Chambre des représentants, qui n'a pas non plus nommé d'adjoint à la présidence parmi les représentants du peuple serbe.

##### **1. Mauvais fonctionnement de la formation de la Cour constitutionnelle de la Fédération chargée de l'intérêt national vital**

84. Plusieurs juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération ayant pris leur retraite depuis 2016, la Cour fonctionne actuellement avec seulement cinq des neuf juges requis. Les cinq juges doivent être présents pour qu'il y ait quorum et les décisions doivent être prises par consensus. De plus, la formation de la Cour chargée de l'intérêt national vital ne compte plus que quatre juges en exercice et ne peut donc pas se réunir. Conformément à la Constitution de la Fédération, la formation est composée de sept membres : deux pour chaque peuple constitutif et un pour les autres groupes. Avec trois membres manquants (un pour chaque peuple constitutif), il n'y a pas quorum. L'incapacité de la formation à fonctionner et à prendre des décisions relevant de sa compétence a une incidence directe sur la prise de décision des assemblées cantonales et de la Chambre des peuples. Plusieurs dossiers sont actuellement en instance.

85. En septembre, le Haut Conseil de la magistrature a adopté la liste finale des candidats à trois des quatre postes de juges devenus vacants. Par la suite, la Cour constitutionnelle de la Fédération a soumis au Haut Conseil son avis écrit concernant les candidats, après quoi ce dernier doit présenter les candidats au Président de la Fédération qui procèdera à leur nomination. Conformément à la Constitution de la Fédération, c'est le Président de la Fédération qui nomme les juges de la Cour

constitutionnelle, avec l'accord des vice-présidents et sous réserve de l'approbation de la majorité des membres présents et votants de la Chambre des peuples.

## **2. Réaction de la Chambre des représentants de la Fédération au projet de police de réserve de la Republika Srpska**

86. Le 14 mai, la Chambre des représentants a adopté, en l'absence des représentants de la Bosnie-Herzégovine et de l'Assemblée du peuple croate, des conclusions relatives à un projet de modification de la loi de la Republika Srpska sur la police et les affaires intérieures, prévoyant la création de forces de police de réserve dans cette entité. La Chambre des représentants a demandé à la communauté internationale ; principalement au Bureau du Haut-Représentant, de s'opposer à l'adoption de cet amendement, au motif qu'il compromet la sécurité et suscite l'inquiétude de la population. Elle a également exhorté la Fédération et les autorités cantonales à doter leurs forces de police de tous les effectifs et équipements nécessaires pour assurer la sécurité de l'ensemble de son territoire. Le 9 juin, le Ministre de l'Intérieur de la Fédération, Aljoša Čampara (SDA), a annoncé que son ministère prévoyait de modifier les lois de la Fédération existantes en vue de créer une force de police de réserve dans l'entité. À la suite du retrait des modifications proposées en Republika Srpska plus tard dans le mois, le Ministère a aussi suspendu la rédaction de ses projets d'amendement.

## **3. Absence de progrès concernant la tenue d'élections locales à Mostar**

87. Les partis politiques concernés ne se sont pas concertés sérieusement en 2019 pour trouver un accord visant à l'adoption des amendements à la loi sur les élections bosnienne, laquelle est appelée à définir les modalités des élections locales dans la ville de Mostar, où aucun scrutin n'a eu lieu depuis 2008. J'exhorte les parties à entamer des pourparlers en vue de régler cette question et de permettre aux habitants de Mostar de jouir du même droit démocratique d'élire leurs dirigeants locaux et de se présenter aux élections que les citoyens du reste du pays.

## **4. Égalité constitutionnelle des Serbes dans les cantons de la Fédération**

88. La décision du Haut-Représentant en 2002 avalisant des modifications à la Constitution de la Fédération, dans le cadre de l'exécution plus large de la décision de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine sur l'égalité des peuples constitutifs, a établi que les trois peuples constitutifs étaient égaux dans la Fédération, que les langues officielles de la Fédération étaient le bosniaque, le croate et le serbe et que les alphabets latin et cyrillique devaient en être les alphabets officiels. Les cantons demeurent tenus d'harmoniser leur constitution avec celle de la Fédération. En 2018, la Cour constitutionnelle a établi que plusieurs dispositions figurant dans les constitutions des cantons de Posavina, d'Herzégovine-Neretva et d'Herzégovine occidentale n'étaient pas conformes à la Constitution fédérale sur ce point et elle a exigé des assemblées de ces cantons qu'elles modifient leurs constitutions respectives, ce qu'aucune d'entre elles n'a fait.

89. J'ai continué d'exhorter les autorités des cantons de Posavina, d'Herzégovine-Neretva et d'Herzégovine occidentale à harmoniser leurs constitutions respectives avec les dispositions de la Constitution fédérale établissant l'égalité constitutionnelle des trois peuples constitutifs, notamment le peuple serbe et le statut officiel des trois langues et prévoyant l'utilisation de l'alphabet cyrillique comme un des deux alphabets officiels.

## V. La Republika Srpska

90. Le SNSD reste à la tête de la coalition au pouvoir en République Srpska, avec les mêmes partenaires que durant son précédent mandat, à savoir la DNS et le SPRS, ainsi qu'avec l'UJS, le NDP et la DEMOS, parti nouvellement formé. Le Gouvernement de la Republika Srpska, dirigé par le Premier Ministre Radovan Viskovic (SNSD), s'est réuni régulièrement. D'après les informations disponibles, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a tenu trois sessions ordinaires et deux sessions extraordinaires et a adopté neuf nouvelles lois et 27 séries de modifications à la législation existante.

91. En septembre, en représailles à la déclaration du SDA faisant de la République de Bosnie-Herzégovine un objectif politique, la majorité de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska emmenée par le SNSD a demandé la destitution du Président adjoint bosniaque de l'Assemblée, Senad Bratić (SDA). Bien que M. Bratić ait présenté sa démission avant la séance prévue à la seule fin de le destituer, l'Assemblée de la Republika Srpska l'a tout de même démis de ses fonctions.

92. Les autorités de la Republika Srpska ont pris des mesures visant à limiter la liberté de réunion de l'opposition et des citoyens. En juin, les représentants de l'opposition à l'Assemblée nationale de l'entité ont demandé à la police de leur délivrer un permis les autorisant à manifester contre ce qu'ils qualifient de répression policière contre les membres du groupe « Justice pour David » qui ne cesse depuis 18 mois de demander des comptes sur la mort de David Dragicevic, un étudiant de 21 ans, survenue dans des conditions mystérieuses en mars 2018 à Banja Luka et qu'ils attribuent à une conspiration policière. La police a délivré le permis, mais pour un lieu bien éloigné du centre-ville. Depuis la dispersion des manifestations quotidiennes sur la place principale de Banja Luka à la fin de 2018, la police de la Republika Srpska n'y a autorisé aucune manifestation.

93. La police de la Republika Srpska, qui continue de faire pression sur les militants de « Justice pour David » et de les intimider, leur a ordonné en juin de quitter le cimetière de la cathédrale du Christ-Sauveur et a arrêté par la force un ressortissant suédois de 66 ans originaire de Bosnie-Herzégovine qui parlait à l'un des manifestants. Bien que le parquet de Banja Luka ait annoncé en 2018 (après des mois de manifestations) qu'il avait ouvert une enquête sur la mort de David Dragicevic, il n'a à ce jour dressé aucun acte d'accusation dans cette affaire ni révélé ses conclusions.

94. Le 27 juin, face à une forte pression internationale, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté la loi relative aux modifications et amendements à la loi sur la police et les affaires intérieures, supprimant les dispositions litigieuses qui visaient à créer une force de police de réserve. Dans le même temps, le Ministre de l'intérieur de l'entité a annoncé qu'une gendarmerie serait créée à la place, le Gouvernement de la Republika Srpska ayant consenti aux modifications du règlement intérieur du Ministère à cette fin. Le 24 septembre, la Republika Srpska a tenu une cérémonie d'inauguration de la gendarmerie, constituée de l'ancienne unité de soutien du Ministère.

### 1. Commissions d'enquête sur Srebrenica et Sarajevo

95. Comme indiqué au début de 2019, le Gouvernement de la Republika Srpska a nommé les membres des commissions chargées d'enquêter sur les événements survenus à Srebrenica et à Sarajevo de 1992 à 1995, donnant ainsi suite à la demande de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska qui l'avait prié, dans ses conclusions du 14 août 2018, d'abroger son rapport de 2004 sur Srebrenica, dans lequel il avait reconnu la participation des forces militaires et de police de l'entité aux événements



survenus dans cette ville en juillet 1995 et d'établir des commissions internationales indépendantes chargées d'enquêter sur les événements survenus durant la guerre à Srebrenica et Sarajevo. Les commissions ont poursuivi leurs travaux pendant la période considérée. Toutefois, elles ont décidé de ne pas communiquer d'information jusqu'à ce que leurs travaux soient terminés.

96. Dans son communiqué du 18 juin 2019, les membres du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, à l'exception de la Fédération de Russie, ont déploré la décision du Gouvernement de la Republika Srpska de créer une commission d'enquête sur Srebrenica et la rhétorique révisionniste concernant cette question et rappelé que des tribunaux internationaux aussi bien que nationaux avaient conclu que les événements survenus en juillet 1995 dans cette ville étaient constitutifs de génocide.

## **2. Absence de coopération avec le Haut-Représentant**

97. Le Gouvernement de la Republika Srpska continue de refuser à mon bureau l'accès à des informations et des documents officiels, en dépit des dispositions de l'article IX et de l'annexe 10 à l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, aux termes desquelles toutes les autorités bosniennes sont tenues de pleinement coopérer avec le Haut-Représentant. À plusieurs reprises, le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix a rappelé aux autorités de la Republika Srpska leurs obligations à cet égard, en vain. Le fait que le Gouvernement ne fournisse ni les informations ni les documents demandés par le Bureau du Haut-Représentant contredit les déclarations régulières selon lesquelles cette entité respecte la lettre de l'Accord-cadre général.

## **VI. Sécurité publique et maintien de l'ordre, y compris la réforme des services de renseignement**

98. Les pressions politiques qui s'exercent depuis longtemps sur le fonctionnement de la police n'ont pas diminué.

99. En mai, les autorités du canton de Zenica-Doboj ont adopté des modifications à la loi régissant les affaires intérieures, reportant à l'exercice 2020 la mise en place d'un budget distinct pour la police, en raison des politiques de coalition.

100. En juin, les autorités du canton de Sarajevo ont adopté des modifications controversées à la loi sur la police, que le syndicat de la police cantonale et un parti de la coalition gouvernementale ont jugées inacceptables, au motif qu'elles permettent une ingérence politique abusive dans les activités de police professionnelle. En août, l'administration du canton de Sarajevo a nommé un nouveau directeur général de la police.

101. En raison d'un procès en cours, les autorités du canton de Posavina ont tardé à supprimer une disposition de la loi sur la police, comme l'a demandé la présidence du Conseil de sécurité dans une lettre de 2007 relative à la non-certification de certains agents par l'ancien Groupe international de police.

102. En août, l'administration du canton du Podrinje bosnien, suivie en septembre par l'Assemblée cantonale, a adopté un projet de loi sur les fonctionnaires de police sans consulter le directeur général de la police, s'attirant les foudres du syndicat de police local. Plus tôt, en juillet, l'Assemblée cantonale avait formé un Conseil indépendant chargé de superviser le travail du directeur général, alors que le mandat du Conseil en activité n'avait pas expiré.

103. Les autorités du canton d'Herzégovine-Neretva n'ont fait aucun effort pour nommer un nouveau directeur général de la police remplaçant l'ancien titulaire dont le mandat a expiré en octobre 2018. Le Conseil indépendant du canton n'est plus opérationnel depuis mars 2017.

104. Fait positif, en juin, les autorités du District de Brcko ont adopté des modifications à la loi sur la police visant notamment à renforcer la procédure de sélection des cadres fondée sur le mérite.

105. Le 27 août, le Conseil indépendant de Bosnie-Herzégovine a publié l'avis de vacance du poste de directeur de l'Agence d'investigation et de protection de l'État. Le Conseil a retenu quatre candidatures en septembre et tiendra des entretiens en octobre. Le mandat de l'actuel Directeur de l'Agence prend fin en novembre.

106. En avril, le Conseil indépendant de la Fédération a mené à bien la procédure de sélection du directeur de la police de la Fédération. Toutefois, le Gouvernement fédéral n'a pas encore achevé la procédure.

107. La création d'une nouvelle gendarmerie composée des membres de l'ancienne unité de soutien du Ministère de l'intérieur de la Republika Srpska, que l'entité a dévoilée en septembre, est source de préoccupation et mérite un suivi plus poussé.

## VII. Économie

108. Dans son rapport publié en août 2019 sur les indicateurs macroéconomiques pour la période janvier-mai 2019, la Direction de la planification économique du Conseil des ministres a pris note de la poursuite de la croissance économique en Bosnie-Herzégovine, qu'elle a estimée à 2,3 % au premier trimestre de 2019. Toutefois, selon les données d'Eurostat, la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie avaient le PIB par habitant le plus bas de la région en 2018, à moins d'un tiers de la moyenne européenne. Par rapport à 2018, la production industrielle a diminué de 5 %, tandis que les exportations et les importations ont augmenté respectivement de 1,1 % et 6,3 %. L'inflation était estimée à 0,9 %. Par rapport à 2018, les investissements directs étrangers au premier semestre de 2019 ont augmenté de plus de 50 %, mais en termes absolus, la Bosnie-Herzégovine reste à la traîne par rapport aux autres pays des Balkans occidentaux.

109. Les taux de chômage administratif (32,9 %) et réel (15,7 %) reflètent la baisse continue du chômage. L'exode croissant de la population, selon les estimations de l'Union pour un retour durable en Bosnie-Herzégovine, d'après lesquelles 30 000 personnes auraient quitté le pays durant les six premiers mois de 2019, est probablement l'un des facteurs expliquant ce recul.

110. Malgré une augmentation du salaire net moyen de 5,1 % (926 marks) et de la pension moyenne de 4,4 % (402 marks), le montant moyen des dépenses pour les prix moyen du panier de biens en mai 2019 (2 039 marks) laisse à penser que même les ménages dont les revenus sont stables peinent à joindre les deux bouts. C'est particulièrement le cas des retraités dont la pension est la plus faible (191,9 marks en Republika Srpska et 371,8 marks en Fédération de Bosnie-Herzégovine).

111. En septembre, l'agence de notation Standard & Poor's a confirmé la note « B » attribué à la cote de crédit de la Bosnie-Herzégovine, dont la perspective reste « positive », se réservant la possibilité de les réviser en fonction de la résolution de l'impasse politique et de la relance des réformes structurelles.

112. Le secteur bancaire est jugé globalement stable et liquide. Les 15 banques commerciales de la Fédération ont vu leurs bénéfices augmenter de 3,7 % pour atteindre 89,8 millions de marks ; en revanche, les bénéfices des huit banques

commerciales de la Republika Srpska ont diminué de 3 % pour s'établir à 26,6 millions de marks.

113. La stabilité du secteur bancaire repose sur la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine, institution clef créée par l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, dont l'indépendance, les responsabilités et le bon fonctionnement sont néanmoins constamment remis en cause. La menace la plus récente découle de la décision, prise à la majorité par les membres de la Présidence de Bosnie-Herzégovine le 19 juin, sur proposition de M. Dodik, de démettre deux membres du Conseil d'administration de la Banque centrale deux ans avant l'expiration de leur mandat. Les deux membres en question ont été démis de leurs fonctions avec effet immédiat.

114. Faute de soutien de la part de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine s'agissant de nommer leurs successeurs parmi les candidats proposés par M. Dodik, le Conseil ne compte plus que trois membres sur cinq, le minimum requis pour atteindre le quorum.

115. Le 19 juillet, la Cour de Bosnie-Herzégovine a répondu à cette menace directe et interdit provisoirement l'exécution des décisions de destitution des membres du Conseil d'administration de la Banque centrale, en attendant sa décision finale dans l'affaire engagée par les membres destitués ; malgré tout, en septembre, la Chambre d'appel a retenu le recours de la Présidence de Bosnie-Herzégovine contre cette mesure provisoire, ce qui signifie que les destitutions sont confirmées et que le Conseil ne compte de nouveau plus que trois membres.

## 1. Questions budgétaires

116. Au cours de la période considérée, aucun retard n'a été enregistré dans le service de la dette et les versements mensuels ont été réguliers, principalement grâce à la hausse continue des recettes de fiscalité indirecte (de 6,84 % durant les sept premiers mois de 2019 par rapport à la même période en 2018) mais aussi, en particulier en Republika Srpska, parce que les emprunts se sont poursuivis. Le Fonds monétaire international n'a octroyé aucun fonds à la Bosnie-Herzégovine au cours de la période considérée.

117. Les institutions de l'État ont entamé le quatrième trimestre de 2019 sans budget. Le Conseil des ministres avait adopté en janvier le budget pour 2019 qui devait permettre aux institutions de la Bosnie-Herzégovine de s'acquitter de leur mandat et au pays d'honorer ses obligations internationales, et la Présidence de Bosnie-Herzégovine a fait de même à la fin du mois juillet, contre l'opinion dissidente de Milorad Dodik, mais le processus est au point mort à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, dont les travaux sont paralysés par les représentants du SNSD dirigé par M. Dodik. En tout état de cause, les chances d'adoption du budget sont minces, le SNSD s'opposant à une augmentation de 2 %, la première pour les institutions bosniennes en sept ans. Cette augmentation est conforme au Cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2019-2021, adopté par le Conseil national des finances publiques de Bosnie-Herzégovine en juillet 2018 avec l'appui du Premier Ministre et du Ministre des finances de la Republika Srpska, et sans effet sur la part des recettes fiscales indirectes de l'État, qui reste gelée au niveau de 2012.

118. Sans budget pour 2019, les institutions de l'État doivent fonctionner grâce à des financements temporaires, limitant non seulement le montant des fonds disponibles, mais aussi la portée de leurs activités. Cette situation met également ces institutions à la merci des calculs politiques, comme on l'a vu en juin, lorsque la Bosnie-Herzégovine a fait jouer des mécanismes procéduraux pour retarder l'adoption de la décision de financement temporaire pour le troisième trimestre de 2019, ce qui a

compromis le financement et le fonctionnement des institutions de l'État au-delà du 30 juin et provoqué une levée de boucliers de la part de plus de 20 000 fonctionnaires, dont la majorité travaillaient dans le secteur de la défense et de la sécurité. Après plusieurs tentatives, le Conseil des ministres a finalement adopté le financement du troisième trimestre à la fin du mois de juillet, et plus récemment celui du quatrième trimestre de 2019 au début du mois d'octobre.

119. Le fait que le SNSD n'a toujours pas accepté de nommer le candidat choisi à la présidence du Conseil des ministres paralyse les travaux du Conseil national des finances publiques bosnien et a empêché l'adoption du Cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2020-2022, qui doit servir de base pour l'élaboration et l'adoption des budgets pour 2020, avant la date limite de mai, aggravant l'incertitude financière qui pèse sur les institutions nationales.

120. La Fédération a maintenu la stabilité budgétaire au cours de la période considérée. Le rapport consolidé sur l'exécution du budget qui porte sur la période allant de janvier à juin 2019 fait état d'un bilan cumulé positif s'élevant à un total de 395,3 millions de marks pour tous les niveaux de l'administration. En juillet, le Parlement de la Fédération a rééquilibré le budget de 2019, principalement pour financer l'application de la loi relative aux droits des soldats démobilisés et des membres de leur famille, adoptée pour répondre aux demandes insistantes des anciens combattants.

121. Le 14 septembre, le Ministère des finances de la Republika Srpska a entamé le rééquilibrage du budget pour 2019, adopté par l'Assemblée nationale de l'entité le 23 décembre 2018 et s'élevant à 3,256 milliards de marks. Le rééquilibrage budgétaire, soumis à l'adoption de l'Assemblée nationale, est motivé par l'augmentation de la collecte des recettes publiques. De janvier à juillet, les recettes publiques ont atteint 1,6 milliard de marks, soit 51,5 millions de marks de plus qu'à la même période l'an dernier. Selon le Conseil des finances publiques de la Republika Srpska, les principales difficultés financières de l'entité découlent de l'excédent de personnel dans des entreprises publiques déficitaires, de l'augmentation des emprunts et des mesures prises pour assurer la viabilité du secteur de la santé.

122. Selon le rapport sur l'endettement public de la Bosnie-Herzégovine au 30 juin 2019 adopté par le Conseil des ministres le 19 septembre, la dette publique du pays s'élève à 11,15 milliards de marks, dont 73,5 % pour la dette extérieure et 26,4 % pour la dette intérieure. La Fédération contribue à hauteur de 50,91 % au total de la dette publique et la Republika Srpska à hauteur de 47,97 %. Les institutions de Bosnie-Herzégovine y contribuent à hauteur de 0,65 % et le district de Brcko à hauteur de 0,47 %. Par rapport à la fin de 2018, la dette publique avait en moyenne augmenté de 50,8 millions de marks, soit 0,46 %. La dette publique de la Bosnie-Herzégovine était estimée à 31,4 % du PIB.

## **2. Obligations internationales**

123. La Bosnie-Herzégovine n'ayant toujours pas remédié à son manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la Communauté de l'énergie, dont elle devait s'acquitter dans le délai de six mois fixé par le Conseil des ministres de la Communauté le 29 novembre 2018, le Conseil a de nouveau annoncé que des mesures de sanction seraient prises contre le pays. Cette situation est due à des différends entre les entités concernant la portée de la réglementation du secteur du gaz à l'échelle nationale et de la législation correspondante. L'absence de réglementation du secteur gazier au niveau de l'État cause également des litiges entre entités qui menacent l'approvisionnement ininterrompu de la Bosnie-Herzégovine en gaz, comme on l'a vu début octobre, lorsque la compagnie gazière de la Republika Srpska a unilatéralement coupé l'approvisionnement de la Fédération en raison de ses

querelles avec la compagnie gazière de cette entité. Bien que ce conflit ait été résolu sans conséquence majeure, il met en évidence la manière dont les intérêts du pays sont pris en otage par la politique.

124. Après avoir suspendu ses versements à la Société publique des chemins de fer bosnienne au cours des six premiers mois de 2019, la Republika Srpska a récemment réglé un tiers de ses obligations pour la période allant de janvier à août. L'entité s'est pleinement acquittée de ses obligations de paiement pour 2018, mais en 2016 et 2017, elle a privé la Société de fonds d'un montant équivalent à celui de sa contribution annuelle. L'incertitude du financement causée par ces restrictions unilatérales met en péril le bon fonctionnement de la seule entreprise publique créée en vertu de l'annexe 9 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine. Cette situation n'est pas sans importance, étant donné que les conclusions du Gouvernement de la Republika Srpska, publiées le 16 mars 2017, dans lesquelles celui-ci demande à son ministère des transports et des communications d'examiner l'Accord conclu entre la Fédération et l'entité en vue de la création d'une société publique conjointe des chemins de fer dans le cadre de la Société des transports, restent en vigueur.

125. Les dissensions au sein de la Fédération et les différends entre la Fédération et la Republika Srpska au sujet de la nomination des cadres dirigeants de la Société de transport de l'électricité nuisent au bon fonctionnement de cette dernière. Les mandats de tous les membres de l'équipe dirigeante et du conseil d'administration ont expiré et aucun effort n'est fait pour nommer leurs successeurs. Tous les agents publics ont le droit et l'obligation d'exercer leurs fonctions jusqu'à leur remplacement, mais ils doivent s'abstenir de prendre des décisions, notamment sur les investissements nécessaires dans le réseau de transport de l'électricité. Cette situation ne menace pas seulement l'approvisionnement en électricité de la Bosnie-Herzégovine ; elle sert également de prétexte pour critiquer la Société de transport de l'électricité sur le plan politique, la Société ayant été créée par la loi de 2004 portant création de la Société de transport d'électricité de Bosnie-Herzégovine, adoptée par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine à la suite de l'accord relatif à la Société de transport d'électricité et à l'Organisme indépendant d'exploitation du réseau, conclu par les entités le 2 juin 2003 sur la base du paragraphe 5 b) de l'article III de la Constitution bosnienne.

## VIII. Retour des réfugiés et des déplacés

126. Le respect du droit des réfugiés et des personnes déplacées de retourner dans leurs foyers reste une condition indispensable à la mise en œuvre de l'annexe 7 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, qui fait obligation aux autorités à tous les niveaux de « créer sur leur territoire des conditions politiques, économiques et sociales favorables au rapatriement librement consenti et à la réintégration harmonieuse des réfugiés et des personnes déplacées, sans préférence pour un groupe particulier ».

127. La question de l'éducation demeure problématique dans plusieurs communautés de rapatriés. Les autorités de la Republika Srpska refusent toujours de reconnaître le droit qu'ont les écoliers bosniaques rapatriés de dire qu'ils parlent « bosniaque », en dépit d'une décision de 2016 du Tribunal constitutionnel de Bosnie-Herzégovine qui consacre ce droit, et préfèrent appliquer de manière sélective une disposition de la Constitution de la Republika Srpska dans laquelle il est question, d'une part, de « langue du peuple bosniaque » et, de l'autre, s'agissant des deux autres peuples constitutifs, de « serbe » et de « croate ».

128. Par ailleurs, dans certaines régions de la Fédération, des parents rapatriés serbes continuent de se battre pour que le serbe soit enseigné à l'école, en vain.

## **IX. Faits nouveaux concernant les médias**

129. Au cours de la période considérée, le service d'assistance téléphonique gratuit mis en place par le syndicat des journalistes de Bosnie-Herzégovine a enregistré 21 cas de violation des droits des journalistes : agressions physiques, menaces, intimidations verbales, pressions politiques et économiques, précarité, etc. Les agressions contre les journalistes sont de plus en plus fréquentes, comme le montre le cas de Vladimir Kovacevic, journaliste de RTV BN et propriétaire du portail Internet gerila.info, qui a été violemment passé à tabac en août 2018. En juillet 2019, le tribunal de Banja Luka a rendu une décision de première instance condamnant l'un des agresseurs à quatre ans de prison pour tentative de meurtre. Les motifs de l'attaque restent flous.

130. En avril 2019, la Chambre des représentants de la Fédération a adopté, en réponse aux préoccupations du syndicat des journalistes, sa proposition demandant que le Code pénal de l'entité soit modifié de façon à ériger les attaques visant des journalistes en infraction pénale grave contre un fonctionnaire en service.

131. Le service de radiotélévision publique de Bosnie-Herzégovine n'a pas progressé dans l'application des obligations découlant de la législation en vigueur. Son conseil d'administration n'a pas réussi à s'entendre sur un mode de financement durable. En conséquence, ce sont les entités qui continuent de collecter la redevance audiovisuelle, et les recettes perçues ne sont pas distribuées selon les ratios définis par la loi.

132. Le Parlement de la Fédération n'a fait aucun progrès en ce qui concerne la nomination longtemps attendue des membres du conseil d'administration du diffuseur public de la Fédération de Radio-TV de Bosnie-Herzégovine, qui ne compte actuellement qu'un seul administrateur, dont le mandat a expiré en juin 2013. Le 5 juillet, plus d'un an après l'expiration des mandats des administrateurs du diffuseur de radiotélévision de Republika Srpska, l'Assemblée nationale de l'entité a enfin publié des avis de vacance de postes. La sélection des membres des conseils d'administration, qui relève de la responsabilité exclusive des parlements des entités, est hautement politisée.

133. En raison de cette pression politique au sein du service de radiotélévision, les diffuseurs publics qui étaient censés procéder à la numérisation des signaux n'ont pas enregistré d'entité juridique commune chargée de finaliser ce projet. En juin, l'Agence de réglementation des communications a décidé de trancher le nœud gordien et publié un appel d'offres pour l'octroi d'une licence à un opérateur commercial pour son multiplex de télévision numérique, qui devrait être accordée d'ici la fin du mois d'octobre.

## **X. Mission militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine**

134. La mission militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, dont le mandat exécutif se poursuit, joue un rôle essentiel pour ce qui est de soutenir l'action menée par le pays afin de maintenir la sûreté et la sécurité. Dans ce contexte, je suis particulièrement préoccupé par la récente réorganisation de certaines forces de police en formations de plus en plus militarisées, qui, si elles étaient de surcroît équipées d'armes à canon long et d'autres équipements de type militaire, pourraient déstabiliser profondément le climat de sûreté et de sécurité dans le pays. En matière de sécurité, toutes les autorités de Bosnie-Herzégovine devraient se concentrer uniquement sur le professionnalisme, le principe de responsabilité et la coordination

des forces de l'ordre dans l'ensemble du pays. Ce n'est qu'ainsi que la police sera en mesure de servir ses citoyens et d'assurer leur sûreté et leur sécurité.

135. Dans ces circonstances, je suis convaincu qu'assurer le contrôle des stocks d'armes et de munitions des forces armées et des services de police constitue une mesure adaptée qui permettra de renforcer l'appréciation de la situation et de consolider la confiance dans le secteur du maintien de l'ordre et de la sécurité, particulièrement fragmenté.

## **XI. Avenir du Bureau du Haut-Représentant**

136. Les directeurs politiques du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix se sont réunis à Sarajevo les 17 et 18 juin 2019 pour examiner les progrès accomplis dans l'application de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et réaffirmer leur attachement sans réserve à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine, ainsi que leur soutien total aux activités que je mène en ma qualité de Haut-Représentant pour assurer le respect de l'Accord-cadre et m'acquitter du mandat qui m'a été confié à l'annexe 10 à l'Accord et dans les résolutions du Conseil de sécurité sur la question. Ils ont souligné qu'il fallait que les autorités et institutions locales exécutent pleinement les cinq objectifs et établissent les deux conditions. Le Comité directeur tiendra sa prochaine réunion les 3 et 4 décembre 2019.

137. Essentiellement, les considérations de politique générale concernant la Bosnie-Herzégovine doivent servir de base pour déterminer les besoins en ressources du Bureau du Haut-Représentant. Il ressort clairement de mon rapport qu'il reste encore beaucoup à faire pour faire avancer le pays. Mon bureau a travaillé sans relâche pour rationaliser les opérations. Au plus fort de son activité, en 2002, le Bureau était doté d'un budget de 25 millions d'euros et d'un effectif d'environ 700 personnes, contre 5,3 millions d'euros et seulement 92 personnes aujourd'hui.

138. Rien que pendant mon mandat, le budget a diminué de 53 % et les effectifs de plus de 58 %. Toutefois, malgré ces réductions, les tâches du Bureau sont demeurées en grande partie les mêmes. Alors que le budget diminue avec le temps, il devient de plus en plus difficile de réduire davantage les ressources sans devoir se passer de membres du personnel aux connaissances et aux compétences essentielles. Compte tenu des obstacles qui se dressent encore devant nous, je dois conserver les effectifs nécessaires pour atténuer les risques d'instabilité et favoriser de réels progrès. La réduction des effectifs présente un risque plus grand pour un organisme comme le Bureau du Haut-Représentant, dont l'efficacité dépend de son capital humain, de sa mémoire institutionnelle, de son expertise et de ses réseaux de contacts historiques. La diminution des ressources financières ne fait qu'exacerber le problème. Le Bureau doit rester solide et efficace, et bénéficier du soutien politique et financier nécessaire à cet effet.

139. Sans les ressources requises, la capacité de s'acquitter des responsabilités confiées de mettre en œuvre l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et de satisfaire aux conditions nécessaires à la fermeture du Bureau restera limitée, ce qui irait à l'encontre de l'objectif final fixé par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix ; la réalisation de cet objectif constitue en revanche une condition essentielle pour que la Bosnie-Herzégovine puisse rejoindre l'Union européenne, comme indiqué dans l'avis de la Commission européenne en 2019.

## **XII. Calendrier de présentation des rapports**

140. Le présent rapport est le vingt-deuxième que je sou mets en ma qualité de Haut-Représentant, conformément à la pratique consistant à présenter des rapports périodiques en vue de leur transmission au Conseil de sécurité, comme celui-ci l'a demandé dans sa résolution [1031 \(1995\)](#). Si le Secrétaire général ou un membre du Conseil souhaite à un moment donné un complément d'information, je leur fournirai avec plaisir des renseignements supplémentaires. Le prochain rapport sera présenté au Secrétaire général en avril 2020.

---