



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
1<sup>er</sup> novembre 2021  
Français  
Original : anglais

---

### Lettre datée du 29 octobre 2021, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Conformément à la résolution [1031 \(1995\)](#) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le soixantième rapport sur l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine, qui porte sur la période du 16 avril au 15 octobre 2021 (voir annexe). Il convient de noter que tous les membres du Conseil de sécurité ne reconnaissent pas le Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord.

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 22 octobre 2021, adressée au Secrétaire général par le Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à 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 chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, conformément à l'annexe 10 de 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 soixantième rapport du Haut-Représentant. 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 du 16 avril au 15 octobre 2021, est le premier que je sou mets au Secrétaire général depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine le 1<sup>er</sup> août 2021.

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

Le Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi  
de l'application de l'Accord de paix  
relatif à la Bosnie-Herzégovine  
(*Signé*) Christian **Schmidt**

## Soixantième rapport établi par le Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine à l'intention du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

### Résumé

Le présent rapport porte sur la période du 16 avril au 15 octobre 2021.

Au moment de l'établissement du rapport, la Bosnie-Herzégovine faisait face à la menace existentielle la plus grave de l'après-guerre. Les remises en cause graves et persistantes des fondements de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine par les autorités de la Republika Srpska, sous la houlette du principal parti de l'entité, le Parti social démocrate indépendant (SNSD), dirigé par Milorad Dodik, membre de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine, menacent la paix et la stabilité du pays et de la région et pourraient aboutir à la désintégration de l'Accord en l'absence de réponse de la part de la communauté internationale.

Au plus fort d'une série de crises qui se sont intensifiées tout au long de 2021, M. Dodik – qui dirige de facto la Republika Srpska bien que l'entité ait un président élu – a appelé au retrait unilatéral de la Republika Srpska des accords conclus de longue date sur le transfert à l'État des compétences relatives à la défense, à la fiscalité indirecte et au Haut Conseil de la magistrature, et à la « restitution » à l'entité de ce qu'il affirme être des compétences constitutionnelles usurpées en matière de justice, de maintien de l'ordre et de renseignement<sup>a</sup>. M. Dodik a également annoncé l'élaboration d'une nouvelle constitution pour la Republika Srpska et le rejet de toutes « les décisions et lois imposées illégalement par les Hauts-Représentants ».

Si les projets annoncés étaient mis à exécution, les militaires résidant en Republika Srpska se retireraient des forces armées de la Bosnie-Herzégovine, les installations des forces armées situées sur le territoire de l'entité passeraient sous le contrôle de la Republika Srpska et l'Armée de la Republika Srpska serait rétablie, manifestement en y intégrant le personnel issu des forces armées de la Bosnie-Herzégovine. Une telle mesure nous ramènerait quinze ans en arrière dans le seul domaine de la réforme de la défense, et encore plus loin dans le passé pour ce qui est du renforcement de la confiance et de la sécurité. Cela signifierait également que l'entité se retirerait de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte, du Haut Conseil de la magistrature, de l'Agence d'investigation et de protection de l'État et de l'Agence de renseignement et de sécurité de la Bosnie-Herzégovine et prendrait des mesures pour empêcher ces institutions d'exercer leurs activités sur le territoire de la Republika Srpska.

M. Dodik qualifie cette entreprise de retour à l'« Accord de Dayton original »<sup>b</sup>, terme inadapté sur le plan politique et fondé sur des interprétations erronées de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. Dans la pratique, cette politique vise à défaire nombre des réformes mises en œuvre de haute lutte au cours des vingt-six dernières années, en vue non pas de respecter strictement la lettre de l'Accord-cadre général pour la paix, mais de revenir à la situation qui prévalait sur le terrain avant la mise en œuvre de l'Accord de paix de Dayton. En bref, M. Dodik cherche à obtenir que la Republika Srpska s'affranchisse de l'ordre constitutionnel établi en vertu de l'annexe 4 de l'Accord-cadre général et cesse de participer à la mise en œuvre du volet civil de l'Accord prévue à l'annexe 10.

Il s'agit là d'une sécession qui ne dit pas son nom. Le retrait unilatéral de l'une ou l'autre des entités des institutions de l'État, qui n'est pas possible d'un point de vue juridique dans le cadre constitutionnel actuel, entraînerait l'effondrement de ces

institutions et compromettrait en dernier ressort la capacité de l'État de fonctionner et de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Peu avant l'achèvement du présent rapport, M. Dodik a révélé que son objectif était celui d'une Republika Srpska indépendante « au sein de la Bosnie-Herzégovine de Dayton »<sup>c</sup>. Comme l'ont signalé les partis d'opposition de l'entité, il s'agit là d'une voie dangereuse non seulement pour la Bosnie-Herzégovine, mais aussi pour la Republika Srpska, les entités n'ayant d'autre existence juridique que celle que leur confère la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et n'étant en aucun cas fondées à faire sécession.

Les institutions de l'État étaient déjà paralysées depuis juillet, lorsque M. Dodik, en accord avec les partis d'opposition de la Republika Srpska, avait annoncé le retrait des représentants de l'entité du processus décisionnel des institutions, de toute évidence en réponse à la décision relative à la modification du Code pénal de Bosnie-Herzégovine adoptée le 22 juillet par mon prédécesseur, Valentin Inzko, en vue d'ériger en infraction la négation du génocide et des crimes de guerre et la glorification des criminels de guerre<sup>d</sup>, décision dont M. Dodik avait exigé l'annulation.

Dans le cadre de cette riposte organisée, les autorités de la Republika Srpska ont adopté une loi relative à l'inapplicabilité de la décision du Haut-Représentant portant promulgation de la loi sur la modification du Code pénal de Bosnie-Herzégovine, qui est entrée en vigueur début octobre. Cette loi rejette la décision adoptée par le Haut-Représentant le 22 juillet, dispose que la législation de l'État ne s'applique pas en Republika Srpska et interdit aux autorités de l'entité de coopérer avec les institutions bosniennes qui s'efforceraient de faire appliquer cette législation, ce qui constitue une violation manifeste des annexes 4 et 10 de l'Accord-cadre général pour la paix.

Bien que M. Dodik ait déclaré récemment que ses actes n'avaient pas pour but de susciter un conflit, il a également signalé que toute tentative d'ingérence de la part des institutions judiciaires ou des services de police de l'État entraînerait le recours à la force, ajoutant, en l'absence de toute provocation, que si l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord devait intervenir, la Republika Srpska demanderait de l'aide à des « amis » dont il n'a pas précisé l'identité mais qui lui auraient assuré qu'ils étaient prêts à lui offrir une assistance<sup>e</sup>.

En tant que détenteur de l'autorité finale en matière d'interprétation de l'Accord-cadre général pour la paix, j'estime que les autorités de la Republika Srpska ont déjà gravement enfreint les dispositions de l'Accord et sont sur le point de commettre de nouvelles violations qui pourraient causer des dommages irréparables. Si elles parvenaient à leurs fins sans rencontrer d'opposition, les autorités établiraient un nouveau cadre constitutionnel et juridique qui permettrait à la Republika Srpska de s'affranchir de l'architecture de Dayton, et plus particulièrement de l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine, ce qui équivaldrait à une sécession. Négliger ou minimiser cet état de fait pourrait avoir des implications dangereuses dans la région et au-delà.

Cela ne revient pas à dire que tous les problèmes sont imputables à la Republika Srpska. Alors que trois années se sont écoulées depuis les élections générales de 2018, la Fédération n'a toujours pas de nouveau gouvernement, et l'administration élue en 2014 pour un mandat de quatre ans demeure en place. L'inertie règne au sein des institutions bosniennes, et la production législative du Conseil des ministres et de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine est plus faible qu'au cours de tous les mandats précédents. Un accord sur les réformes électorales indispensables demeure également hors de portée.

<sup>a</sup> Le 7 octobre, M. Dodik a déclaré lors d'une conférence de presse : « D'ici la fin du mois, ou au plus tard la première semaine du mois prochain, nous présenterons un vaste programme qui aboutira au

retrait du consentement relatif à l'armée, à la fiscalité indirecte – qui, conformément à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, est du ressort de la Republika Srpska – et même aux frontières – la gestion des frontières sur le territoire de la Republika Srpska incombant à la Republika Srpska, et non à la Bosnie-Herzégovine [...]. Puis nous invaliderons et interdirons les travaux de l'Agence d'investigation et de protection de l'État et de l'Agence de renseignement et de sécurité en Republika Srpska ».

<sup>b</sup> Le 25 septembre, M. Dodik a déclaré lors d'une conférence de presse : « J'exigerai que toutes les décisions imposées par le Haut-Représentant soient rejetées, que nous revenions à l'Accord de Dayton original et, à défaut, que nous nous présentions de nouveau devant l'Assemblée [nationale de la Republika Srpska] dans les six prochains mois pour y déclarer l'indépendance ».

<sup>c</sup> Le 12 octobre, M. Dodik a déclaré lors d'une conférence de presse : « Nous nous sommes employés à promouvoir un programme baptisé "Srpska indépendante au sein de la Bosnie-Herzégovine de Dayton" ».

<sup>d</sup> Voir [www.ohr.int/hrs-decision-on-enacting-the-law-on-amendment-to-the-criminal-code-of-bosnia-and-herzegovina/](http://www.ohr.int/hrs-decision-on-enacting-the-law-on-amendment-to-the-criminal-code-of-bosnia-and-herzegovina/).

<sup>e</sup> Le 14 octobre, M. Dodik a déclaré lors d'une conférence de presse : « Si nécessaire, nous nous défendrons par la force. S'ils vont jusqu'à parler d'une intervention de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, nous demanderons de l'aide à nos amis, qui nous ont indiqué clairement qu'ils ne laissaient jamais tomber leurs amis ».

## I. Introduction

1. Le présent rapport est le premier que je sou mets au Conseil de sécurité depuis ma nomination en mai 2021 par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix (moins la Fédération de Russie) au poste de Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine et ma prise de fonctions en août. Bien que nombre des faits évoqués ici se soient produits avant ma prise de fonction, la mémoire institutionnelle de mon bureau me permet de communiquer des informations sur l'évolution de la situation, assorties de citations le cas échéant, et de produire une évaluation impartiale du degré de mise en œuvre de l'Accord-cadre général pour la paix dans les domaines relevant de mon mandat consistant à faire respecter le volet civil de l'Accord.

2. Il est de mon devoir d'exécuter le mandat qui m'a été confié à l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix et dans les résolutions du Conseil de sécurité sur la question. Bien que je continue d'engager vivement les autorités bosniennes à progresser dans la réalisation des cinq objectifs et des deux conditions définis en 2008 en vue de mettre fin au mandat du Haut-Représentant et à la supervision assurée au titre de l'Accord de Dayton – une fois ces objectifs atteints et ces conditions remplies –, les faits rapportés dans le présent rapport montrent clairement que les progrès accomplis à ce jour ont été ralentis par des crises politiques persistantes, voire par un rejet patent de plusieurs des objectifs, et que les progrès à court terme sont au mieux discutables. Le programme « 5 plus 2 » suppose la pleine application de l'Accord-cadre général pour la paix, exigence qui n'est malheureusement pas satisfaite actuellement. À cet égard, j'ai lancé une initiative visant à associer toutes les parties prenantes à la mise en œuvre des objectifs afin de reprendre les travaux qui permettraient de progresser sur cette question. Si je considère que certains de ces objectifs doivent être ajustés, je formulerai des propositions à cet égard en temps utile.

3. Je veux espérer que les autorités se conformeront pleinement à l'Accord-cadre général pour la paix et que la Bosnie-Herzégovine progressera sur la voie de l'intégration à l'Union européenne – objectif de politique étrangère énoncé dans de nombreuses décisions des institutions bosniennes. Toutefois, si la paix et la stabilité devaient être davantage menacées, l'exercice de mon mandat exécutif et le déploiement d'efforts supplémentaires de la part de la communauté internationale devront être envisagés afin de préserver l'Accord. On trouvera des informations complémentaires sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme « 5 plus 2 » et sur d'autres questions dans la pièce jointe au présent rapport.

## II. Évolution de la situation politique

### A. Situation politique générale

4. La crise politique actuelle s'est déclenchée au cours de la période précédente. Dès février 2021, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a réagi aux informations faisant état du départ imminent de mon prédécesseur et de ma nomination au poste de Haut-Représentant en adoptant une conclusion dans laquelle elle a demandé aux représentants de la communauté internationale d'empêcher cette nomination. En mars, l'Assemblée a adopté d'autres conclusions dans lesquelles elle a appelé à l'ouverture d'un débat entre les acteurs politiques de la Fédération et de la Republika Srpska sur l'avenir de la Bosnie-Herzégovine, tout en avertissant que, si ce dialogue ne se concrétisait pas, « des pourparlers sur une dissolution pacifique devraient être lancés ». Le 19 avril, le Parti social démocrate indépendant (SNSD) a

lancé une campagne vidéo en ligne pour promouvoir la notion de « dissolution pacifique » de la Bosnie-Herzégovine et tenter de la normaliser<sup>1</sup>.

5. Peu après, le SNSD a soumis à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska une initiative visant à ce que des pourparlers et un dialogue soient engagés entre l'entité et la Fédération de Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'avec les trois peuples constitutifs (Serbes, Croates et Bosniaques), sur une solution possible pour la Bosnie-Herzégovine, et annoncé la formation d'une équipe de négociation à cette fin. Dans cette initiative, le parti a imposé ses interprétations erronées de l'Accord-cadre général pour la paix, notamment en affirmant que la Bosnie-Herzégovine « a[vait] été créée avec le consentement de la Republika Srpska, de la Fédération et des trois peuples constitutifs et ne p[ouvait] exister et n'exist[ait] effectivement qu'avec le consentement de ces deux entités et de ces peuples », et que l'État de Bosnie-Herzégovine « a[vait] une souveraineté limitée et indirecte » qui se manifestait dans ses relations extérieures. Dans ce contexte, le SNSD a « exigé » que les institutions de la Fédération et les deux autres peuples constitutifs amorcent des discussions politiques sur un « retour aux principes fondamentaux de l'Accord de paix de Dayton », précisant que si cette exigence n'était pas satisfaite ou si le résultat n'était pas à la hauteur des attentes des autorités de la Republika Srpska, l'entité « se réserv[ait] le droit de décider définitivement de son futur statut ».

6. Le 26 avril, le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix (moins la Fédération de Russie) a publié une déclaration condamnant « le discours politique centré sur la prétendue “dissolution pacifique” de la Bosnie-Herzégovine, en particulier les mesures concrètes prises par des représentants de la Republika Srpska et des fonctionnaires de l'État en faveur de la tenue de négociations sur la dissolution, notamment la création d'équipes de négociation et la promotion du démembrement du pays dans le cadre d'une campagne publicitaire en ligne ». Le Comité directeur a également réaffirmé son attachement à l'intégrité territoriale et à la structure fondamentale de la Bosnie-Herzégovine, soulignant à juste titre qu'en application de l'Accord-cadre général pour la paix, « les entités n'[étaient] en aucun cas fondées à faire sécession de la Bosnie-Herzégovine et n'exist[ai]ent juridiquement qu'en vertu de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine »<sup>2</sup>.

7. Toutefois, en mai, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté l'initiative présentée par le SNSD et rejeté la demande précédemment formulée par mon prédécesseur tendant à ce que l'Assemblée révoque les décorations qu'elle avait décernées en 2016 à des criminels de guerre condamnés, notamment le dirigeant de la Republika Srpska pendant la guerre, Radovan Karadžić. L'Assemblée a également rejeté les pouvoirs de Bonn, affirmant que le Haut-Représentant n'était pas habilité à les exercer ou à dicter son comportement à la Republika Srpska.

8. La situation s'est aggravée juste avant ma prise de fonction, avec la riposte de la Republika Srpska à la décision portant modification du Code pénal de Bosnie-Herzégovine adoptée par mon prédécesseur le 22 juillet en vue d'ériger en infraction la négation du génocide et des crimes de guerre et la glorification des criminels de guerre. Cette décision avait été jugée nécessaire en raison, notamment, de la négation de plus en plus véhémente du génocide de Srebrenica par les autorités de la Republika Srpska et de la glorification des criminels de guerre condamnés. Parmi les faits visés figuraient l'éloge adressé à l'ancien commandant militaire de la Republika Srpska, Ratko Mladić, qui avait été qualifié de héros après la confirmation, le 8 juin, du verdict par lequel il avait été reconnu coupable de génocide, de crimes contre

<sup>1</sup> Parti social démocrate indépendant, vidéo de M. Dodik s'exprimant au sujet de la dissolution pacifique de la Bosnie-Herzégovine, 15 avril 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=Shyao7TZ-DQ>.

<sup>2</sup> Voir [www.ohr.int/statement-by-the-peace-implementation-council-steering-board-2/](http://www.ohr.int/statement-by-the-peace-implementation-council-steering-board-2/).

l'humanité et de violations des lois ou coutumes de la guerre, ainsi que la publication d'un rapport d'une commission parrainée par le Gouvernement de la Republika Srpska niant le génocide de Srebrenica, après l'annulation en 2018 du rapport de 2004 dans lequel le Gouvernement reconnaissait à tout le moins la portée de cet événement tragique.

9. Les responsables de la Republika Srpska ont rejeté la décision de mon prédécesseur et annoncé qu'ils ne participeraient plus aux processus décisionnels d'institutions clés de l'État tant qu'elle ne serait pas annulée. Par la suite, les dirigeants des partis politiques de la Republika Srpska, notamment de l'opposition, se sont réunis et ont signé des conclusions dans lesquelles ils ont rejeté toutes les décisions imposées par le Haut-Représentant, affirmant également que ma nomination n'était pas conforme à la procédure prescrite et refusant toute coopération avec moi. Enfin, ils ont conclu que les conditions nécessaires à la poursuite des travaux des représentants de la Republika Srpska au sein de la Présidence, de l'Assemblée parlementaire et du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine n'étaient pas réunies.

10. Peu après, le 30 juillet, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a approuvé les conclusions adoptées par les dirigeants des partis politiques et modifié le Code pénal de l'entité afin de sanctionner les actes portant atteinte au nom ou à la réputation de la Republika Srpska ou du peuple serbe. L'Assemblée a également adopté la loi relative à l'inapplicabilité de la décision du Haut-Représentant portant promulgation de la loi sur la modification du Code pénal de Bosnie-Herzégovine, rejetant ainsi la décision adoptée par mon prédécesseur, déterminant que la législation de l'État ne serait pas applicable sur le territoire de la Republika Srpska et interdisant aux autorités de l'entité de coopérer avec les autorités bosniennes compétentes qui s'efforceraient de faire appliquer le Code pénal modifié.

11. L'adoption de la loi susmentionnée constitue un défi à l'autorité et aux pouvoirs conférés au Haut-Représentant par l'Accord-cadre général pour la paix et un rejet de l'application de la législation de l'État sur le territoire de l'entité. Ce faisant, les autorités de la Republika Srpska ont outrepassé les compétences dévolues à l'entité en contestant frontalement l'autorité et la souveraineté de l'État et de ses institutions. À cet égard, je rappelle le rapport du Haut-Représentant sur l'application de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, soumis au Secrétaire général par mon prédécesseur en septembre 2015<sup>3</sup>, après l'adoption par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska d'une décision tendant à organiser au niveau de l'entité un référendum sur la validité de la législation relative à la Cour et au Parquet de Bosnie-Herzégovine et sur l'applicabilité des décisions de ces institutions sur le territoire de l'entité, ainsi que sur les pouvoirs et les décisions du Haut-Représentant. Bien que la tenue d'un tel référendum ait été évitée, nombre des questions soulevées dans le rapport susmentionné au sujet des violations graves des obligations et des engagements contractés par la Republika Srpska au titre des annexes 4 et 10 de l'Accord demeurent d'actualité.

12. Le 31 juillet, le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix (moins la Fédération de Russie) a condamné l'escalade des tensions, notamment « les mesures prises par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska qui pourraient compromettre la stabilité et faire obstacle à un gouvernement efficace ». Il a également souligné que « le révisionnisme, la glorification des criminels de guerre condamnés et la négation de faits bien documentés et établis concernant des événements survenus pendant la guerre, y compris le génocide, [étaient] inacceptables [...] [et] contraires aux valeurs européennes les plus fondamentales[,]

<sup>3</sup> Voir [www.ohr.int/special-report-of-the-high-representative-to-the-secretary-general-of-the-un-on-the-implementation-of-the-gfap-in-bih/](http://www.ohr.int/special-report-of-the-high-representative-to-the-secretary-general-of-the-un-on-the-implementation-of-the-gfap-in-bih/).

et port[aient] atteinte à la stabilité du pays ainsi qu'au bien-être et à la prospérité des citoyens bosniens »<sup>4</sup>.

13. Toutefois, comme suite à l'approbation par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska des conclusions des dirigeants des partis de l'entité sur la non-participation aux processus décisionnels au niveau de l'État, la stratégie a évolué, passant d'une absence de participation à un blocage actif des décisions, notamment par M. Dodik au sein de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine. Des nominations clefs dans des institutions vitales telles que la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine – essentielle au maintien de la stabilité monétaire et fiscale du pays – ont notamment été bloquées. Cette crise particulière aurait pu être réglée par la prolongation du mandat du conseil d'administration sortant de la Banque centrale, dont les membres ont heureusement décidé entre eux de poursuivre leurs activités jusqu'à ce qu'ils soient remplacés, conformément au principe de continuité. Mon bureau a annoncé publiquement qu'il soutenait pleinement cette approche pragmatique. En août, M. Dodik est allé jusqu'à empêcher la Présidence de mobiliser les forces armées de la Bosnie-Herzégovine à l'appui des efforts de lutte contre les incendies dans le sud du pays. À l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, l'adoption du budget des institutions bosniennes et des obligations internationales du pays pour 2021 demeure par ailleurs dans l'impasse.

14. Ce n'est qu'à la fin de septembre qu'une brève accalmie a été observée, des membres du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine originaires de Republika Srpska ayant participé à une séance organisée d'urgence pour adopter, en lieu et place d'un budget, une décision relative au financement temporaire des institutions bosniennes et aux obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine pour le quatrième trimestre de 2021. Auparavant, j'avais adressé une lettre au Président et aux Vice-Présidents du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine pour leur demander d'agir sur cette question. M. Dodik avait précédemment déclaré que la Republika Srpska prendrait en charge les traitements des Serbes de l'entité employés par des institutions bosniennes, manifestant ainsi son intention de faire obstacle au financement temporaire, ce qui aurait été incompatible avec le cadre constitutionnel et juridique existant.

15. Durant la même période, comme suite à une décision adoptée par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine dans laquelle celle-ci avait estimé que certaines dispositions de la loi de la Republika Srpska sur les forêts étaient inconstitutionnelles, M. Dodik a annoncé que l'entité se retirerait des accords de transfert existants relatifs aux forces armées, à l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte et au Haut Conseil de la magistrature de la Bosnie-Herzégovine, rétablirait sa propre armée, procéderait elle-même à la collecte de la taxe sur la valeur ajoutée, interdirait aux institutions judiciaires bosniennes de mener leurs activités sur son territoire et rejetterait toutes les décisions du Haut-Représentant. M. Dodik a également déclaré que l'objectif était de revenir à l'« Accord de Dayton original » ou, à défaut, de déclarer l'indépendance « dans les six mois »<sup>5</sup>. À la suite d'une réunion tenue au début d'octobre par les partenaires de la coalition au pouvoir en Republika Srpska, M. Dodik a annoncé que l'Assemblée nationale de l'entité se réunirait pour examiner ces questions au plus tard début novembre.

16. Le 8 octobre, M. Dodik a annoncé que des équipes d'experts s'emploieraient à élaborer une nouvelle constitution pour la Republika Srpska et à établir de nouvelles

<sup>4</sup> Voir [www.ohr.int/statement-by-the-peace-implementation-council-steering-board-3/](http://www.ohr.int/statement-by-the-peace-implementation-council-steering-board-3/).

<sup>5</sup> Le 25 octobre, M. Dodik a déclaré lors d'une conférence de presse : « J'exigerai que toutes les décisions imposées par les Hauts-Représentants soient révoquées, que nous revenions à l'Accord de Dayton original et, à défaut, que nous nous présentions devant l'Assemblée nationale [de la Republika Srpska] dans six mois pour y déclarer l'indépendance ».

structures pour la défense, la justice et les questions financières au niveau de l'entité. Cela équivaudrait à un rejet de toutes les « décisions et lois imposées illégalement par le Haut-Représentant », M. Dodik ayant affirmé que celui-ci avait imposé environ 140 décisions, dont l'établissement du Conseil des peuples de la Republika Srpska – institution créée spécifiquement pour protéger les intérêts nationaux essentiels des peuples constitutifs de l'entité –, de l'Agence d'investigation et de protection de l'État et de l'Agence de renseignement et de sécurité. M. Dodik a réaffirmé que l'Assemblée nationale de la Republika Srpska retirerait le consentement relatif à la création des forces armées, de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte et du Haut Conseil de la magistrature de la Bosnie-Herzégovine et adopterait des règlements et des conclusions visant à combler les vides juridiques résultant de ce retrait. Il a également déclaré que le budget de la Republika Srpska pour 2022 couvrirait les traitements de tous les Serbes qui se retireraient des institutions bosniennes.

17. La mise à exécution d'un tel projet donnerait lieu à l'instauration d'un nouveau cadre constitutionnel et juridique qui serait juridiquement contraignant pour les autorités et les citoyens de la Republika Srpska, puisque l'entité s'affranchirait essentiellement de l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine et du cadre de Dayton. Dans la pratique, cela équivaudrait à une sécession sans déclaration officielle d'indépendance. Il s'agit là d'une atteinte grave à l'Accord-cadre général pour la paix qui compromet les perspectives de paix et de réconciliation durables.

18. Une telle situation pourrait être particulièrement dangereuse pour le secteur du maintien de l'ordre de la Bosnie-Herzégovine, qui pourrait être appelé à affirmer la compétence de l'État, ce qui pourrait donner lieu à des affrontements avec les services de maintien de l'ordre de la Republika Srpska. Le Code pénal de Bosnie-Herzégovine érige en infraction la création illégale de forces militaires (alinéa a) de l'article 162) et les atteintes à l'ordre constitutionnel (article 156). L'alinéa a) de l'article 162 dispose que quiconque enfreint la loi sur la défense ou la loi sur le service dans les forces armées de la Bosnie-Herzégovine en organisant ou en mobilisant une force militaire sur le territoire bosnien est passible de sanctions. Le fait de rejoindre de telles forces est également considéré comme une infraction.

19. La restitution à la Republika Srpska des compétences prétendument usurpées par l'État est une revendication de longue date des autorités de l'entité, qui affirment que toutes les compétences transférées aux institutions de l'État ou assumées par celles-ci l'ont été en vertu de décisions adoptées par le Haut-Représentant, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine et d'autres institutions de l'État. Cette revendication découle d'une interprétation unilatérale du cadre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine par les autorités de la Republika Srpska, fondée sur l'idée d'un « Accord de Dayton original » en application duquel les institutions de l'État devraient restituer la plupart des compétences qu'elles ont assumées alors qu'il s'agissait là de leur prérogative constitutionnelle.

20. Contrairement à ce que prétendent les autorités de la Republika Srpska, la Constitution de la Bosnie-Herzégovine envisage un processus dynamique et prévoit des modalités permettant à l'État et à d'autres institutions créées par celui-ci d'assumer des responsabilités supplémentaires. À titre d'exemple, le paragraphe 5 de l'article III de l'annexe 4 de l'« Accord de Dayton original » énonce les différents domaines dans lesquels l'État peut assumer de telles responsabilités et dispose que « des institutions supplémentaires sont créées à cette fin si besoin est »<sup>6</sup>. Le fait que

<sup>6</sup> Le paragraphe 5 de l'article III de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine dispose ce qui suit :  
« Responsabilités supplémentaires

a) La Bosnie-Herzégovine assume la responsabilité de tout autre domaine dont sont convenues les Entités ou qui est prévu dans les Annexes 5 à 8 de l'Accord-cadre général, ou qui est nécessaire à la souveraineté, à l'intégrité territoriale, à l'indépendance politique et à la personnalité

les institutions établies soient au cœur des discussions sur l'intégration de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne (Haut Conseil de la magistrature, Société de transport de l'électricité de la Bosnie-Herzégovine (TRANSCO) et Autorité chargée de la fiscalité indirecte) et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (défense) montre l'importance que revêtent ces institutions et leur fonctionnement effectif.

21. L'État a également assumé des responsabilités supplémentaires afin d'assurer la préservation de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique et de la personnalité internationale de la Bosnie-Herzégovine, notamment en ce qui concerne le Service frontalier de l'État, l'Agence de renseignement et de sécurité, la Cour d'État et le Parquet. Là encore, l'exercice de ces responsabilités est parfaitement conforme aux dispositions de l'alinéa a) du paragraphe 5 de l'article III de la Constitution.

22. Nombre des compétences visées – notamment en ce qui concerne les statistiques, la passation de marchés, le Haut Conseil de la magistrature, le Service frontalier, le transport d'électricité et les institutions judiciaires (Cour d'État et Parquet) – ont été contestées par la Republika Srpska devant la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, qui a jugé qu'elles étaient constitutionnelles. Chaque nouvelle décision montre que la Cour ne souscrit pas à l'affirmation selon laquelle les compétences énumérées au paragraphe 1 de l'article III constituent les seules compétences de l'État.

23. Les autorités de la Republika Srpska, en particulier M. Dodik, ont également recours à l'expression « Accord de Dayton original » pour remettre en cause les décisions et l'autorité du Haut-Représentant ainsi que les décisions finales et contraignantes adoptées par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine. Toutefois, sachant que l'Accord-cadre général pour la paix, paraphé à Dayton et signé à Paris en 1995, prévoit la création de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine dans sa composition actuelle, dispose que les décisions prises par celles-ci sont définitives et obligatoires, et précise que le Haut-Représentant a l'autorité finale sur le théâtre en matière d'interprétation de l'Accord pour ce qui est de l'application des aspects civils et que les parties doivent coopérer sans réserve avec celui-ci, M. Dodik donne l'impression de vouloir remplacer le véritable Accord de paix de Dayton – en vertu duquel la structure constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine est celle d'un État unique et souverain composé de deux entités – par une coquille vide privant l'État de toute capacité d'action et de toute compétence, et remettre en question la légitimité du pays en tant que sujet de droit international. Partant, des efforts intensifs s'imposent pour engager un dialogue et parvenir à une vision commune du cadre de Dayton.

24. Bien que les autorités de la Republika Srpska présentent leurs positions comme des réactions à de prétendues injustices envers l'entité, leurs agissements s'inscrivent en réalité dans une politique de longue date visant à entraver le fonctionnement des institutions de l'État afin de confirmer la prédiction autoréalisatrice selon laquelle la Bosnie-Herzégovine serait dysfonctionnelle. Elles considèrent que cela les autorise à affirmer que la Republika Srpska doit se voir restituer les compétences assumées par l'État – comme en témoignent les politiques instituées par l'entité en 2016 et, en particulier, en 2019, lorsque l'Assemblée nationale a adopté un plan d'action visant à

---

internationale de la Bosnie-Herzégovine, conformément au partage des compétences entre les institutions de Bosnie-Herzégovine. Des institutions supplémentaires sont créées à cette fin si besoin est.

b) Dans les six mois de l'entrée en vigueur de la Constitution, les Entités entament des négociations en vue de placer d'autres domaines sous la responsabilité des institutions de Bosnie-Herzégovine, notamment l'exploitation des ressources énergétiques et les projets de coopération économique. »

faire en sorte que la Republika Srpska récupère les responsabilités constitutionnelles transférées à l'État ou, à défaut, déclare l'indépendance. C'est une histoire sans fin qui a été bien documentée dans nombre de rapports précédents. Malheureusement, M. Dodik n'a jusqu'à présent répondu à aucune des invitations qui lui ont été adressées en vue d'examiner la question. Je lance la même invitation à tous les autres acteurs élus.

25. Un scandale de corruption lié à l'utilisation d'oxygène industriel au lieu d'oxygène médical pour le traitement des patients atteints de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), qui perdure depuis le début de septembre, a choqué le public en Republika Srpska. Récemment, on a assisté à une intensification de la guerre des mots et à une accélération des efforts visant à paralyser le fonctionnement de l'État et les activités constitutionnelles, législatives et administratives dans l'entité en vue d'affaiblir l'État de Bosnie-Herzégovine, sur fonds de poursuites pénales engagées contre des responsables de la santé publique et du Gouvernement et de grande manifestation organisée à Banja Luka, capitale de facto de la Republika Srpska<sup>7, 8</sup>.

26. Bien que les partis d'opposition de la Republika Srpska se soient souvent ralliés à la coalition au pouvoir sur des questions présentées comme relevant de l'intérêt national des Serbes et de l'entité, ils ont parfois estimé que certaines initiatives – telles que la proposition tendant à ce que soient organisés des pourparlers sur la « dissolution pacifique » et la ligne de conduite actuelle visant à obtenir le retrait des accords de transfert – mettaient en péril l'Accord-cadre général pour la paix et, partant, tous les progrès accomplis jusque-là en Republika Srpska. Sachant que les autorités de l'entité s'appuient intentionnellement sur des interprétations erronées de l'Accord pour justifier leurs positions, il s'agit là d'une analyse prudente. Les entités n'existant qu'en vertu de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, cet aventurisme politique ayant pour but de déstabiliser ou de démanteler le pays – même s'il n'est que rhétorique – est aussi dangereux pour la Republika Srpska que pour les autres parties prenantes.

27. La sortie de la Republika Srpska de l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine aurait plusieurs conséquences immédiates, en particulier pour le District de Brcko – seule question sur laquelle des progrès ont été accomplis à ce jour dans le cadre du programme « 5 plus 2 » –, sachant que le District est contrôlé par la Republika Srpska et la Fédération à titre de condominium et qu'il est soumis à l'ordre constitutionnel dont sont garantes les institutions bosniennes, notamment celles dont la Republika Srpska a annoncé son retrait, en particulier l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte, dont le District dépend pour ses revenus. Dans ces circonstances, le Tribunal d'arbitrage pour le différend concernant la ligne de démarcation inter-entités dans la zone de Brcko devrait évaluer si les agissements de la Republika Srpska constituent un manquement grave aux dispositions de la décision finale des arbitres.

28. Pour rappel, la seule crise comparable depuis la signature de l'Accord de paix de Dayton est celle qui a vu l'Assemblée du peuple croate, organisation-cadre regroupant les partis politiques croates, tenter de déclarer l'autonomie des zones de la Fédération à majorité croate en 2001 avant d'en être empêchée par une intervention décisive de la communauté internationale. Dans les circonstances actuelles, toute inaction mettrait l'Accord en péril, et l'instabilité en Bosnie-Herzégovine aurait des conséquences plus larges à l'échelle régionale. Je suis prêt à assumer mes responsabilités dans le cadre des mesures à mettre en œuvre.

<sup>7</sup> *Radio Free Europe/Radio Liberty*, « Thousands protest corruption in Bosnia's Serbian entity », 2 octobre 2021.

<sup>8</sup> *Euractiv*, « Protesters go against Dodik after COVID-19 patients treated with industrial oxygen », 4 octobre 2021.

29. Bien que M. Dodik affirme fréquemment qu'il ne cherche pas le conflit et que le sang des Serbes, des Bosniaques et des Croates n'a pas de prix, je m'en voudrais de ne pas exprimer mes préoccupations face aux informations selon lesquelles la Republika Srpska chercherait à se doter de capacités militaires et à les renforcer. Même si cela reste à voir, je me réserve le droit de considérer les déclarations susmentionnées comme étant plus que de simples discours.

30. Le 14 octobre, le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix (moins la Fédération de Russie) a publié une déclaration dans laquelle il a réaffirmé qu'il importait que la Bosnie-Herzégovine dispose d'institutions opérationnelles, notamment les forces armées, condamné les discours déstabilisateurs et clivants et demandé qu'il soit mis fin aux menaces de sécession. Le Comité directeur a également réaffirmé son attachement à la souveraineté, à l'intégrité territoriale et à l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine.

31. Les perspectives de nouvelles divisions et de nouveaux conflits sont bien réelles, et j'engage vivement le Secrétaire général et les membres du Conseil de sécurité à en prendre note.

32. Les politiques mises en œuvre par la Republika Srpska ont porté leurs fruits, puisque les principales institutions bosniennes étaient effectivement paralysées bien avant le blocage annoncé cet été. En témoigne le fait que le budget de l'État pour 2021 n'ait toujours pas été adopté au quatrième trimestre de cette année et que le Conseil des ministres et l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine affichent une production législative plus faible qu'au cours de tous les mandats précédents.

33. Le Gouvernement de la Fédération formé en 2014 demeure en place, aucune administration n'ayant été nommée comme suite aux élections générales de 2018. Le nombre de ministres est également tombé de 16 à 13 par suite de deux décès et d'une démission. Aucun accord n'a été trouvé sur la formation d'un nouveau gouvernement ou la nomination de nouveaux ministres en raison de la position déclarée de l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ Bosnie-Herzégovine), principal parti croate, consistant à n'approuver aucune nomination tant qu'un accord sur la réforme électorale n'aura pas été signé, essentiellement entre le HDZ Bosnie-Herzégovine et le Parti de l'action démocratique, principal parti bosniaque. Toute démocratie devrait avoir pour priorité de respecter la volonté des électeurs en formant une administration.

34. Les positions divergentes des deux partis n'ont pas changé depuis le précédent rapport. En juin, dans une lettre ouverte au Président du HDZ Bosnie-Herzégovine, Dragan Čović, le Président du Parti de l'action démocratique, Bakir Izetbegović, a indiqué que le processus de négociation entre les deux partis avait atteint ses limites et demandé à d'autres partis de la Fédération et à la communauté internationale de participer au processus. En juillet, M. Čović, qui avait déclaré à de nombreuses reprises qu'un accord sur la réforme électorale était imminent, a signalé que, sans modification de la loi électorale, les élections générales de 2022 ne pourraient pas se tenir, laissant ainsi planer l'éventualité d'un boycottage.

35. En ce qui concerne la réforme électorale, après un long différend à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine sur la composition du groupe de travail interinstitutions pour la réforme électorale – principalement dû au fait que le SNSD et le HDZ Bosnie-Herzégovine s'opposaient à la participation de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine – le groupe de travail a finalement été constitué en mai. Il se compose de 14 membres, dont 8 sont nommés par la Chambre des représentants, 3 par la Chambre des peuples et 3 par le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine. Le groupe de travail a tenu huit sessions – plus récemment le 23 juillet – sans résultats concrets à ce jour.

36. Même sur la question cruciale des améliorations techniques devant être apportées pour rétablir l'intégrité du processus électoral et regagner la confiance du public – notamment les changements recommandés par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme comme suite aux élections générales de 2018 et les recommandations formulées antérieurement par la Commission européenne pour la démocratie par le droit et le Groupe d'États contre la corruption –, il existe des désaccords sur la composition des commissions électorales, l'introduction de nouvelles technologies, la question des listes bloquées par opposition aux listes panachées, les quotas minimums, l'inscription sur les listes électorales, le vote anticipé, le vote par correspondance et de nombreuses autres questions.

37. Dans le même temps, la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine a lancé son propre processus de consultations publiques sur son projet d'amendement de la loi électorale avant de soumettre une proposition d'ensemble à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine et à d'autres parties prenantes concernées, notamment la communauté internationale, à la mi-septembre.

38. Des réformes constitutionnelles et électorales limitées sont nécessaires pour assurer l'exécution des arrêts rendus dans les affaires *Sejdić et Finci* et d'autres arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs aux élections qui demeurent en attente d'application, dont certains depuis plus de dix ans. Dans le cadre de la réforme électorale, il importerait de tenir compte des décisions adoptées par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine et des recommandations formulées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, par le Groupe d'États contre la corruption et par la Commission européenne pour la démocratie par le droit en ce qui concerne l'intégrité des élections. Les autorités devraient s'abstenir de prendre des mesures législatives ou politiques qui rendraient plus difficile l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ou qui entraîneraient de nouvelles divisions. Pour atteindre ce résultat, toutes les parties intéressées devraient maintenir un dialogue constant et faire preuve de souplesse plutôt que de recourir à l'approche habituelle du « tout ou rien ».

39. Quelques avancées positives ont toutefois été enregistrées. Le 5 juin, les autorités de la Republika Srpska ont démoli l'église orthodoxe construite sur la propriété familiale de Fata Orlović, rapatriée bosniaque, dans le village de Konjević Polje, près de Bratunac. Cet événement marque la fin d'une bataille juridique menée par la famille Orlović et d'autres personnes depuis plusieurs décennies, qui a abouti en octobre 2019 à une décision de la Cour européenne des droits de l'homme ordonnant que l'église, située sur une propriété privée, soit démolie dans un délai de six mois.

40. Les visites que se sont rendues plusieurs maires récemment élus en Bosnie-Herzégovine sont également encourageantes. En mai, la maire de Sarajevo, Benjamina Karić-Londrc [Autres, Parti social démocrate (SDP)] a rendu visite à son homologue de Mostar, Mario Kordić (Croate, HDZ Bosnie-Herzégovine). En juin, elle s'est rendue en visite officielle à Banja Luka, où elle a rencontré le maire de la ville, Draško Stanivuković (Serbe, Parti pour le progrès démocratique). Il s'agissait là de la première visite d'un maire de Sarajevo à Banja Luka depuis la fin de la guerre. Par la suite, M. Stanivuković s'est rendu à Tuzla pour y rencontrer la maire, Jasmin Imamović (Bosniaque, SDP). Malgré d'importantes divergences politiques, toutes les visites ont été l'occasion de transmettre un même message, celui de l'« ouverture d'un nouveau chapitre », et de souligner que la coopération et le soutien entre communautés locales étaient possibles en mettant de côté les différences politiques ou ethniques dans l'intérêt de tous les citoyens et d'un avenir meilleur pour la Bosnie-Herzégovine.

41. En août, l'Assemblée du canton d'Herzégovine-Neretva a approuvé des modifications de la constitution du canton en suspens de longue date, affirmant ainsi le statut de peuple constitutif des Serbes et adoptant le serbe et le bosniaque comme langues officielles et le cyrillique comme alphabet officiel. Il s'agit là d'une première étape sur la voie de l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle de la Fédération en 2018, dans lequel celle-ci avait considéré que plusieurs dispositions des constitutions des cantons d'Herzégovine-Neretva, de Posavina et d'Herzégovine occidentale n'étaient pas conformes à la Constitution de la Fédération sur ces questions et demandé aux assemblées des cantons de modifier leur constitution en conséquence. Bien qu'il s'agisse sans nul doute d'une évolution positive, les modifications adoptées dans le canton d'Herzégovine-Neretva n'intègrent pas tous les aspects de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, et les autorités devraient s'efforcer d'exécuter cette décision dans son intégralité. Les changements nécessaires demeurent en suspens dans les deux autres cantons.

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

42. Le 22 juillet, mon prédécesseur a adopté une décision portant promulgation de la loi sur la modification du Code pénal de Bosnie-Herzégovine, qui a été publiée au Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine le 27 juillet et est entrée en vigueur le 28 juillet.

43. Indépendamment des circonstances dans lesquelles elle a été adoptée et des réactions qu'elle a suscitées, cette décision vise à protéger tous les peuples et communautés de Bosnie-Herzégovine ainsi que toutes les victimes et survivants de génocides et de crimes de guerre, sans se limiter aux actes perpétrés durant la guerre dans le pays. Les modifications apportées au Code pénal s'appliquent à tout génocide ou crime de guerre ayant fait l'objet d'un jugement définitif en application du Statut du Tribunal militaire international figurant en annexe de l'Accord de Londres du 8 août 1945 ou de la part du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, de la Cour pénale internationale ou d'un tribunal de Bosnie-Herzégovine.

44. Par ailleurs, les modifications apportées au Code pénal sont conformes à la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, en date du 28 novembre 2008, qui oblige les États membres de l'Union à ériger de tels comportements en infraction. Tous les pays des Balkans occidentaux ont adopté une législation conforme à la décision-cadre, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, qui en avait pourtant le plus besoin.

45. Les modifications ont fait l'objet de nombreux commentaires trompeurs et interprétations erronées suggérant qu'elles ne s'appliquaient qu'à certains crimes déterminés ou qu'elles visaient à accuser ou à cibler une personne en particulier, ce qui n'est absolument pas le cas. J'engage le Parlement de la Bosnie-Herzégovine à ouvrir un dialogue et un débat publics sur ces modifications, en coopération avec la société civile, et à envisager de nouveaux amendements si nécessaire. Un dialogue ouvert et élargi avec la société civile sur le passé et les perspectives d'avenir est également indispensable à la réconciliation.

## **C. Obstacles à l'application de l'Accord-cadre général pour la paix**

46. Comme indiqué précédemment, l'Accord-cadre général pour la paix a été constamment remis en cause au cours de la période considérée, et l'intégrité de la Bosnie-Herzégovine a été mise en péril à de nombreuses reprises par des menaces de

sécession ou de dissolution le plus souvent attribuables au membre serbe de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine et Président du SNSD, Milorad Dodik<sup>9, 10, 11, 12, 13</sup>, qui a également continué de nier le génocide de Srebrenica<sup>14, 15</sup> et de glorifier des criminels de guerre condamnés<sup>16</sup>. Le parti de M. Dodik, le SNSD, a lancé une campagne publicitaire en ligne pour promouvoir la « dissolution pacifique ». Un tel discours est source de déstabilisation car il s'infiltré dans la société et empoisonne les relations entre les communautés.

*Loi de la Republika Srpska relative à l'inapplicabilité de la décision du Haut-Représentant portant promulgation de la loi sur la modification du Code pénal de Bosnie-Herzégovine*

47. La loi relative à l'inapplicabilité de la décision du Haut-Représentant portant promulgation de la loi sur la modification du Code pénal de Bosnie-Herzégovine cible la décision dans son ensemble sans la relier formellement à des décisions passées ou futures du Haut-Représentant. Toutefois, l'explication jointe à cette loi montre clairement qu'elle ne vise pas uniquement cette décision particulière mais s'applique plus largement à la question du mandat et de l'autorité du Haut-Représentant en matière d'adoption de lois, ce qui illustre une nouvelle fois la nature des politiques menées de longue date par la Republika Srpska, qui s'emploie en l'espèce à remettre

<sup>9</sup> Le 23 juillet, M. Dodik a déclaré lors d'une conférence de presse : « Et je pense que la Republika Srpska devrait être déterminée, après tout ce qui a été annoncé, ce qu'ils ont tenté d'imposer, à continuer de suivre résolument le chemin de l'indépendance ».

<sup>10</sup> Le 4 août, M. Dodik a déclaré lors d'un entretien sur Prva TV : « Nous devons enfin dire qu'il n'est pas possible de vivre ensemble, que nous devons nous séparer et trouver simplement un moyen d'exister en tant que subjectivités séparées vivant en paix. Je crois que la seule solution est de nous séparer, de créer trois États indépendants en Bosnie-Herzégovine et d'exister dans le cadre du droit international. Les garanties de paix seraient plus élevées avec des États séparés que dans la situation actuelle. C'est une situation peu claire qui provoque une certaine insatisfaction et qui finit par générer certaines activités ».

<sup>11</sup> Le 9 septembre, M. Dodik a déclaré sur RTRS « Pečat » : « Je crois que la dissolution pacifique est ce qu'il peut arriver de mieux ici. Créer des États indépendants distincts et empêcher ces États, grâce au droit international et aux obligations internationales, de se faire la guerre. Je n'abandonnerai pas cette idée, car c'est ce que je pense depuis le début. Je considère que la Republika Srpska devrait être un État indépendant depuis le 9 janvier ».

<sup>12</sup> Le 25 septembre, M. Dodik a déclaré lors d'une conférence de presse à Kozarska Dubica : « J'exigerai que toutes les décisions imposées par le Haut-Représentant soient rejetées, que nous revenions à l'Accord de Dayton original et, à défaut, que nous nous présentions de nouveau devant l'Assemblée [nationale de la Republika Srpska] dans les six prochains mois pour y déclarer l'indépendance ».

<sup>13</sup> Le 23 juillet, M. Dodik a déclaré lors d'une conférence de presse : « Je pense que nous devrions rejeter cette [décision du Haut-Représentant], interdire les activités de la Cour et du Parquet de Bosnie-Herzégovine sur le territoire de la Republika Srpska, refuser leur juridiction [et] défendre la Republika Srpska avec notre système de sécurité contre toute tentative d'intervenir ici. Refuser que l'Agence d'investigation et de protection de l'État mène ses activités sur le territoire de la Republika Srpska, empêcher que quiconque soit poursuivi par les autorités de Bosnie-Herzégovine et séparer le système judiciaire de la Republika Srpska du système qui a existé jusqu'à présent. Et je pense que la Republika Srpska devrait être déterminée, après tout ce qui a été annoncé, ce qu'ils ont tenté d'imposer, à continuer de suivre résolument le chemin de l'indépendance ».

<sup>14</sup> Le 22 juillet, M. Dodik a déclaré sur RTRS : « S'il est une chose qui ressort clairement du rapport que j'ai déjà reçu et lu – et qui comporte 1 200 pages –, c'est que le terme « génocide » ne peut être placé devant Srebrenica, car il ne s'est jamais produit ».

<sup>15</sup> Le 12 août, *Vijesti* a cité la déclaration suivante, attribuée à M. Dodik : « Je choiserais sans aucun doute d'aller en prison plutôt que de reconnaître quelque chose qui n'a pas eu lieu, à savoir le prétendu génocide de Srebrenica ».

<sup>16</sup> Le 8 juin, M. Dodik a déclaré lors d'une conférence de presse : « Je pense que, si le général Mladić est entré directement dans la légende, c'est uniquement parce que le peuple serbe sait que, sans son commandement et l'état d'esprit qu'il a entretenu au sein de l'armée, notre peuple souffrirait bien davantage ».

en cause le mandat et l'autorité du Haut-Représentant découlant de l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix et des résolutions du Conseil de sécurité sur la question. Les questions liées au statut et aux pouvoirs du Haut-Représentant relèvent de l'Accord et du droit international et ne sont donc pas du ressort des entités. Celles-ci ne peuvent adopter d'actes juridiques en la matière. Concrètement, l'adoption de cette loi par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska constitue une violation des engagements et des obligations de l'entité tels qu'énoncés à l'annexe 10 de l'Accord et dans les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII.

48. Par ailleurs, en disposant que les organes compétents de la Republika Srpska ne doivent pas coopérer avec les organes compétents de la Bosnie-Herzégovine, la loi vise à faire en sorte que les modifications apportées au Code pénal de la Bosnie-Herzégovine ne puissent pas s'appliquer sur le territoire de la Republika Srpska. Le Code pénal tel que modifié par la décision du Haut-Représentant s'applique sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine, et une entité ne peut adopter d'actes juridiques visant à empêcher l'application de la législation de l'État sur son territoire. De telles mesures ne relèvent pas de la compétence des entités mais de celle de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, et tout litige relatif à la compatibilité des modifications avec la Constitution de la Bosnie-Herzégovine est de la juridiction exclusive de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. L'adoption de la loi témoigne d'une volonté d'attaquer l'ordre constitutionnel et la souveraineté de l'État. En vertu de la Constitution, les entités sont tenues de respecter pleinement la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et les décisions des institutions de l'État, notamment les lois et les décisions des institutions judiciaires, qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine.

49. Bien que le groupe bosniaque du Conseil des peuples de la Republika Srpska ait déposé une demande de protection de l'intérêt national essentiel du peuple bosniaque comme suite à l'adoption de la loi, la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska a rejeté ce recours à la fin de septembre et la loi est entrée en vigueur.

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

50. Les turbulences actuellement observées en Bosnie-Herzégovine illustrent le rôle essentiel que joue la mission militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine s'agissant de préserver la paix et la sécurité et de permettre à mon bureau et à d'autres organisations internationales d'exécuter leurs mandats. La forte visibilité de la mission est également rassurante pour de nombreux citoyens qui, aujourd'hui plus que jamais, se sentent davantage en sécurité avec une présence militaire internationale.

51. Bien que les tâches non exécutives accomplies par la mission militaire de l'Union européenne (appui aux formations collectives et conjointes des forces armées de la Bosnie-Herzégovine) soient essentielles, il est tout aussi important que la mission conserve son mandat exécutif et sa capacité de déployer des troupes dans les plus brefs délais si la situation l'exige. Il convient de noter que la présence militaire internationale a diminué au fil des ans, passant de dizaines de milliers de soldats à moins de 1 000 actuellement, en grande partie grâce aux réformes de la défense et à la création de forces armées unifiées en Bosnie-Herzégovine, qui ont permis au pays d'assumer le premier rôle dans le maintien de la paix et de la sécurité. Si les forces armées de la Bosnie-Herzégovine devaient se scinder en deux armées ou plus, le niveau de la présence militaire internationale devrait être réévalué.

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

52. Le montant total du budget du Bureau du Haut-Représentant est « gelé » depuis 2017. Ce terme est toutefois trompeur, car il ne rend pas compte de l'augmentation annuelle des coûts, qui entraîne une réduction des sommes disponibles chaque année. Les contributions non acquittées et la diminution des sommes versées par les donateurs sont également problématiques. En conséquence, les produits opérationnels diminuent d'environ 7 % d'année en année.

53. Si le budget et les effectifs se sont considérablement contractés au fil du temps, les tâches dont continue de s'acquitter l'organisme n'ont pas diminué proportionnellement. Dans ce contexte, il devient de plus en plus difficile de réduire encore les coûts sans se priver de compétences essentielles. La baisse du niveau des effectifs présente un risque plus grand pour un organisme tel que le Bureau du Haut-Représentant, dont l'efficacité dépend de son capital humain, de sa mémoire institutionnelle, de ses compétences spécialisées et de ses réseaux de contacts historiques.

54. Compte tenu de la dynamique actuelle et des obstacles à surmonter, le Bureau du Haut-Représentant doit conserver les effectifs nécessaires pour aider le pays à avancer et permettre, à terme, l'arrêt de la supervision internationale en Bosnie-Herzégovine. Pour ce faire, les ressources doivent être adaptées au mandat, l'organisme doit bénéficier d'un soutien politique et financier, et les futurs besoins en ressources du Bureau doivent être déterminés à la lumière des considérations de politique générale concernant la Bosnie-Herzégovine. Une augmentation provisoire du budget doit être envisagée pour permettre à l'organisme d'atteindre ses objectifs. Dans des circonstances idéales, au-delà de la crise actuelle, le Bureau doit pouvoir s'acquitter de la mission particulière qui lui a été confiée et prendre des mesures en temps voulu pour répondre aux exigences liées à une mise en œuvre plus volontariste du programme « 5 plus 2 ».

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

55. Le présent rapport est établi 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). Je me tiens à la disposition du Secrétaire général et des membres du Conseil pour leur fournir tout complément d'information qu'ils pourraient souhaiter. Le prochain rapport sera présenté au Secrétaire général en avril 2022.

## Pièce jointe\*

### **I. Cinq objectifs à atteindre et deux conditions à remplir préalablement à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant**

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

1. En 2008, lorsque le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix a défini les cinq objectifs à atteindre et posé les deux conditions à remplir pour la fermeture de mon bureau, on s'attendait que les dirigeants de la Bosnie-Herzégovine assument la responsabilité de l'exécution du programme « 5 plus 2 », administrant ainsi la preuve de leur maturité politique et de leur détermination à faire progresser la Bosnie-Herzégovine vers son objectif autoproclamé d'intégration euro-atlantique. Comme je l'ai montré, éléments probants à l'appui, dans mes précédents rapports, cela n'a pas été le cas. Aussi le moment est-il venu d'envisager une participation plus active de la communauté internationale, y compris de mon bureau, pour que le programme en question puisse aller de l'avant. Au moment de l'établissement du présent rapport, si l'on excepte la poursuite des progrès constatés dans le District de Brčko, les autorités n'avaient fait aucun effort pour mettre en œuvre le programme « 5 plus 2 » et, dans bien des cas, elles faisaient même tout pour le faire échouer. À l'aune des faits nouveaux qui sont décrits dans la partie principale du présent rapport, il n'y a donc guère d'espoir de voir se concrétiser d'autres progrès à brève échéance.

#### **B. Biens d'État et biens pouvant servir à la défense**

2. Mon bureau continue de suivre les évolutions notables intéressant la question des biens d'État et des biens immobiliers pouvant servir à la défense, tout en plaidant pour que soit adoptée une législation qui s'applique à l'ensemble des biens appartenant à l'État. Une telle législation serait pleinement conforme aux principes juridiques établis dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et aux décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine. Malheureusement, au cours de la période considérée, aucun progrès marquant n'a été accompli sur la voie d'un règlement acceptable et durable de cette question, au sens du programme « 5 plus 2 ».

3. En revanche, de nombreux faits nouveaux et articles parus dans les médias concernent la question des « projets d'infrastructure communs » à la Republika Srpska et à la Serbie, prévus et en cours, notamment la construction de centrales hydroélectriques sur la Drina et celle d'un aéroport près de Trebinje. Comme je l'ai expliqué dans mon précédent rapport, ces projets sont liés à la question des biens d'État, car il se pourrait bien que les biens publics et ressources naturelles visés soient soumis à une interdiction de cession des biens d'État.

4. La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a rendu plusieurs décisions précisant explicitement que l'État de Bosnie-Herzégovine – en l'espèce l'Assemblée parlementaire – était seul compétent pour statuer sur la question des biens d'État, qui regroupent des biens de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie et de l'ex-République socialiste de Bosnie-Herzégovine, ainsi que des terres agricoles et des biens publics tels que des cours d'eau et des lacs.

5. En mai, à l'annonce de la cérémonie de pose de la première pierre en vue de l'édification de la première des trois centrales hydroélectriques dont la construction

---

\* Dans le présent document, le masculin à valeur générique a parfois été utilisé à la seule fin d'alléger le texte : il renvoie aussi bien aux femmes qu'aux hommes.

était envisagée, Valentin Inzko, qui était alors Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine, a écrit aux Premiers ministres de la Republika Srpska et de la Serbie pour leur rappeler que – indépendamment des avantages indéniables que présentaient les investissements étranger directs – le différend constitutionnel en suspens devait être pris en compte préalablement au début des travaux, et que toutes les activités entreprises ou prévues devaient être pleinement conformes à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et aux décisions de la Cour constitutionnelle. Par principe, il est impératif de clarifier et de régler les problèmes juridiques pertinents avant de planifier des dépenses d'équipement et des projets infrastructurels et d'y procéder. L'état de droit contraint toutes les parties et parties prenantes à respecter et appliquer toutes les lois en vigueur en Bosnie-Herzégovine, ainsi que les arrêts de la Cour constitutionnelle. En dépit de la correspondance susmentionnée, ainsi que des préoccupations exprimées par des experts, des hommes et des femmes politiques et la société civile, la cérémonie de pose de la première pierre a eu lieu comme annoncé.

6. En juillet, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a rendu une décision partielle sur la recevabilité et le fond d'une affaire liée à la construction des trois centrales hydroélectriques (affaire n° U-16/20). La Cour avait été saisie par 24 membres de la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine, selon lesquels – sur la base de la jurisprudence existante de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine – la Republika Srpska avait agi en violation des compétences constitutionnelles de l'État de Bosnie-Herzégovine, étant donné que les décisions relatives aux concessions et les contrats y afférents, accordés et conclus par le Gouvernement de la Republika Srpska, constituaient de fait des actes de cession de biens d'État. Dans sa décision, la Cour a reconnu l'existence d'un litige constitutionnel et a chargé la Commission des concessions de Bosnie-Herzégovine, en sa qualité de Commission mixte des concessions, de régler les différends entre la Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska s'agissant de l'octroi de concessions, dans un délai ne devant pas excéder trois mois après la date du prononcé de la décision visée.

7. Outre les décisions relatives aux biens d'État, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a rendu le 23 septembre un autre arrêt dans le cadre d'une affaire portant sur la révision de la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi relative aux forêts de la Republika Srpska. La Cour a établi que les dispositions contestées, dont le libellé contenait les mots « appartenant à la République » n'étaient pas conformes à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, étant donné que les forêts et autres zones boisées constituaient des biens publics, au sens de la définition des biens d'État appartenant à l'État de la Bosnie-Herzégovine, et qu'elles relevaient uniquement de la juridiction de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. Pour éviter de remettre en question l'application de l'intégralité de la loi en question, ce qui aurait potentiellement compromis la gestion et l'entretien de forêts, biens publics et ressources naturelles de première importance, la Cour n'a pas abrogé les dispositions anticonstitutionnelles. Elle a préféré rendre une ordonnance enjoignant à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska d'harmoniser les dispositions visées avec la Constitution de la Bosnie-Herzégovine dans un délai de six mois après le prononcé de sa décision.

### **C. District de Brčko**

8. Le Superviseur du District de Brčko et le Bureau du Haut-Représentant ont continué de promouvoir la bonne gouvernance, les mesures de lutte contre la corruption, le développement de l'infrastructure et la croissance du secteur privé dans le District pour faire progresser la communauté multiethnique de Bosnie-Herzégovine, dont l'intégration est exemplaire, vers la réalisation des objectifs fixés aux termes de la décision finale des arbitres.

9. Le District a prouvé qu'il prenait acte de la nécessité de procéder à des changements politiques lorsqu'il a promulgué les lois suivantes, axées sur la réforme : loi relative aux associations et aux fondations, visant à assurer un appui transparent et équitable et fondé sur le mérite au secteur des organisations non gouvernementales ; loi relative à la protection des droits des minorités nationales, qui harmonise le cadre législatif du District de Brčko avec les normes en vigueur dans l'Union européenne et fait suite à l'établissement récent du Conseil des minorités nationales du District de Brčko.

10. L'Assemblée du District de Brčko a également établi le Bureau de la prévention de la corruption et de la coordination des activités de lutte contre la corruption, dont la création était prévue dans la législation adoptée en 2018. Pour faire en sorte que ce Bureau fonctionne efficacement et dans le respect des normes internationales, le Gouvernement du District avait signé, en septembre, un mémorandum d'accord sur la coopération en matière de lutte contre la corruption avec le Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs du Département d'État des États-Unis d'Amérique. Parallèlement, l'Assemblée du District a adopté les directives organisationnelles internes applicables à la commission chargée de superviser l'application de la loi relative à la prévention des conflits d'intérêts, qui est devenue opérationnelle à la mi-octobre.

11. Encouragée par l'appui continu du Superviseur, l'Assemblée du District a abrogé en avril les modifications de la loi relative à la police qui avaient été adoptées l'année précédente et qui étaient considérées comme une forme d'ingérence politique dans la police professionnelle. De plus, la pratique qui consistait pour les délégués membres de l'Assemblée à adopter des lois en application de la procédure d'urgence, ce qui empêchait toute transparence et avait conduit à ce problème d'ingérence, a été abandonnée par l'Assemblée qui a siégé pour la première fois en décembre 2020. La transparence de la pratique législative a été encore renforcée par la nomination, au printemps 2021, de délégués de l'opposition à la commission de l'Assemblée.

12. En septembre, la Direction financière du District de Brčko a entrepris d'améliorer la supervision financière des entreprises appartenant à l'État, au moyen d'un programme d'assistance technique du Fonds monétaire international (FMI) lancé avec le soutien politique du Bureau du Haut-Représentant. Cette initiative s'inscrit dans le droit fil des principes de discipline et de transparence budgétaire énoncés dans la nouvelle loi relative au budget, qui a été appliquée au projet de budget pour 2022 dont l'Assemblée a été saisie le 6 octobre. La nouvelle loi relative au budget rendra possible l'adoption du budget avant la fin de l'année, échéance qui sera respectée pour la première fois en une décennie.

13. Les autorités du District ont mis la dernière touche aux documents législatifs portant sur le transfert des droits de propriété des installations de transport d'électricité du District à TRANSCO, conformément à la législation d'État. Ce transfert garantira l'entretien et la modernisation sur une base continue par l'État de l'infrastructure essentielle de transport de l'électricité et contribuera ainsi à sécuriser l'approvisionnement en électricité dans le District de Brčko. En octobre, l'Assemblée a engagé le processus d'adoption d'une nouvelle loi sur l'électricité applicable à Brčko, qui sera désormais alignée sur la loi applicable à l'échelle de l'État et servira de base pour l'élaboration des lois relatives aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, qui entreront en vigueur dans le District en 2022.

14. Les autorités du District considèrent comme prioritaires les projets intéressant l'infrastructure des transports, l'objectif étant de stimuler le développement des entreprises. En juin, les responsables du District ont organisé une réunion entre le Ministre de la communication et des transports de la Bosnie-Herzégovine et le Ministre des affaires maritimes, des transports et de l'infrastructure de la Croatie, au

cours de laquelle des solutions à court et à long termes ont été arrêtées, s'agissant du pont qui relie le District de Brčko à Gunja, en Croatie, élément d'infrastructure essentiel. À brève échéance, le pont existant sera remis en état, les travaux devant débuter au printemps de 2022 ; à long terme, il est prévu de construire un nouveau pont d'ici à la fin de la décennie, qui désengorgera le centre de Brčko, où la circulation automobile est intense.

15. Toujours en juin, les autorités de Brčko ont constitué un groupe de travail chargé de mettre la dernière touche, d'ici à la mi-décembre, à l'itinéraire des routes à grande circulation qui relieront l'est à l'ouest et le nord au sud, et dont l'intersection se fera dans le District. De plus, en août, la mise en œuvre du projet de modernisation du port de Brčko a été engagée. En conséquence de ces initiatives axées sur les interconnexions, le District de Brčko deviendra d'ici quelques années un pôle régional de transport au moyen duquel la Bosnie-Herzégovine accédera à la partie occidentale des Balkans et aux marchés de l'Union européenne.

16. L'impulsion donnée au développement de l'infrastructure, auquel s'ajoutent des initiatives public-privé visant à améliorer les conditions de l'activité commerciale, produit déjà des résultats. En mai, l'Assemblée a approuvé la cession de biens appartenant au District sur la base d'un accord spécial conclu avec Studen Global, filiale du Studen Group, basé en Autriche, aux fins de la construction d'une zone d'activité économique qui devrait se traduire par la création de 220 emplois sur une période de cinq ans, pour un investissement total de 10 millions d'euros. Cette zone d'activité facilitera l'investissement clés en mains, ce qui réduira d'autant le délai nécessaire à la mise en route des nouvelles initiatives du secteur privé dans le District.

17. Bien que le blocage des institutions d'État par les représentants de la Republika Srpska n'ait pas eu d'incidence notable sur le fonctionnement des autorités exécutives et législatives du District de Brčko, le fait que le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine soit tenu d'approuver les sources de financement international de deux projets infrastructurels risque d'avoir pour conséquence un report des dates de lancement de ces projets au quatrième trimestre de 2021 et au deuxième trimestre de 2022, respectivement.

18. Le District de Brčko a été exclu du dispositif de versement d'une allocation au titre de l'assistance financière accordée sous la forme de droits de tirage spéciaux du FMI, destinée à la Bosnie-Herzégovine, qui a pour objet d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), car pour que cette allocation soit versée, les institutions d'État auraient dû statuer à ce sujet. En septembre, l'Assemblée du District de Brčko a adopté une résolution appelant, entre autres, à l'établissement d'un mécanisme systématique pour que le District soit toujours inclus parmi les entités recevant l'assistance budgétaire fournie par les institutions financières internationales, conformément à l'obligation faite aux entités de se plier aux objectifs fixés aux termes de la décision finale des arbitres.

19. Bien que des progrès soient actuellement accomplis sur la voie des réformes, la poursuite du dialogue entretenu par le Superviseur du District de Brčko et l'assistance spécialisée de mon bureau, en coopération avec la communauté internationale, demeureront cruciales pour que les réformes soient effectivement mises en place, de telle sorte qu'il soit possible de parvenir à la situation viable appelée de leurs vœux par les arbitres dans leur décision finale.

## D. Viabilité budgétaire

20. Mon bureau a continué de suivre, d'analyser et de faire connaître les faits nouveaux et les mesures législatives intéressant la viabilité fiscale, notamment le suivi – et la communication d'informations à ce sujet au Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix – des activités du Conseil d'administration de l'Autorité de la fiscalité indirecte de Bosnie-Herzégovine – où le seul représentant de la communauté internationale est un membre de mon bureau – et du Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine. Les tendances observées au sein de ces deux institutions continuent de susciter la préoccupation quant à la capacité des gouvernements, à tous les niveaux, mais en particulier à celui de l'État, d'assurer le fonctionnement sans heurt des institutions et de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et juridiques.

21. Le Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine n'a tenu qu'une séance. Le fait que le Cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2022-2024 n'a toujours pas été adopté compromet les chances de respecter les délais fixés pour la préparation et l'adoption du budget de l'État pour 2022. Le Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine pâtit non seulement du blocage imposé par la Republika Srpska mais il est en outre devenu un instrument de la politique de celle-ci, consistant à nuire au bon fonctionnement de l'État en privant les institutions dont il dépend des fonds nécessaires pour qu'elles puissent s'acquitter pleinement de leurs responsabilités constitutionnelles et juridiques. Les tactiques employées consistent, entre autres, à faire traîner en longueur le processus budgétaire au niveau de l'État, à maintenir à un niveau excessivement bas le plafond du financement des institutions de l'État compte tenu de leurs obligations, et à priver l'État d'une part de l'assistance financière internationale allouée à la Bosnie-Herzégovine.

22. Mon bureau a continué de s'informer des faits nouveaux intéressant le système unique de fiscalité indirecte et sa structure institutionnelle, ainsi que les activités du Conseil d'administration de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte. Le Conseil a tenu trois séances ordinaires et deux séances par téléphone, qui ont abouti à l'adoption des coefficients d'allocation des recettes fiscales indirectes pour le quatrième trimestre de 2021 et au règlement des dettes contractées entre entités pour le premier semestre de 2021. En dépit d'un degré plus élevé de conformité aux règlements du Conseil, d'autres pierres d'achoppement de longue date ne sont toujours pas réglées. Un exemple en est la dette de 30 millions de marks convertibles de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte à la Republika Srpska, résultant d'un arrêt rendu en 2015 par la Cour de la Bosnie-Herzégovine.

23. La procédure judiciaire intentée à l'encontre de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte par la Republika Srpska, qui a tenté de se rembourser en ponctionnant les recettes fiscales perçues par l'Autorité, a causé un préjudice financier à tous les bénéficiaires des recettes fiscales indirectes, y compris les deux entités et le District de Brčko, ainsi qu'aux personnes et entités pouvant prétendre à un remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée et aux titulaires d'une assurance sur les droits de douane, ce qui a conduit la Cour de la Bosnie-Herzégovine à suspendre cette dette jusqu'en juin 2022, ce qui lui donnera le temps voulu pour trouver une source de substitution pour le remboursement. Aucune solution n'a été trouvée à ce stade. Un autre différend de longue date entre les entités concerne le mode de distribution des réserves de recettes de péage routier accumulées (plus de 150 millions de marks convertibles) destinées à la construction de routes à grande circulation et autres routes.

24. L'incapacité de régler ces problèmes et d'autres questions similaires pèse sur les relations entre les entités, nuit au bon fonctionnement du système unique de fiscalité

indirecte et des institutions correspondantes au niveau de l'État, et ébranle la confiance dans le système. Par voie de conséquence, cette situation offre un prétexte à la Republika Srpska pour contester la compétence de l'État en matière de fiscalité indirecte et pour réclamer la rétrocession de cette compétence aux entités. Si cette mesure se concrétisait, cela reviendrait à remettre en cause l'une des réformes les plus importantes de ces 25 dernières années, qui préserve la stabilité macroéconomique et, partant, la stabilité politique d'ensemble de la Bosnie-Herzégovine.

25. Mon bureau a continué de suivre les autres faits nouveaux présentant un intérêt pour la stabilité budgétaire de la Bosnie-Herzégovine, notamment en rapport avec la Banque centrale de la Bosnie-Herzégovine, garante de la stabilité du secteur monétaire et financier.

26. Pour la première fois depuis l'institution de la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine, en 1997, la Présidence de la Bosnie-Herzégovine n'a pas nommé de nouveaux membres du Conseil d'administration de la Banque avant l'expiration des mandats des membres actuels, le 11 août. Le 10 août, le Conseil sortant a rendu un avis unanime quant à la nécessité de permettre à la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine de s'acquitter de son rôle juridique, de ses obligations et de ses fonctions sans rencontrer d'obstacle pour ce faire dans l'attente de la nomination d'un nouveau Conseil. Le Conseil s'appuie sur le principe juridique de la continuité de l'exercice de ses fonctions, inscrit dans la législation de Bosnie-Herzégovine. Le 31 août, Zeljko Komšić (Front démocratique), qui dirige la Présidence de Bosnie-Herzégovine, a convoqué une séance de la Présidence pour procéder à la nomination des membres du Conseil, toujours en suspens. Toutefois, du fait qu'un membre de la Présidence, Milorad Dodik – agissant conformément aux conclusions rendues par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska le 30 juillet –, a voté contre la proposition de décision relative à la nomination du Conseil, le consensus requis n'a pas été atteint pour qu'elle soit adoptée.

27. Je continue de tenir les partenaires internationaux informés de toute évolution sur cette question. J'ai également publiquement félicité la Banque centrale de la Bosnie-Herzégovine, qui continue à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles et juridiques dans l'intérêt supérieur de l'ensemble du pays et j'ai souligné qu'il était vital, pour la stabilité et le développement d'ensemble de la Bosnie-Herzégovine, que soient préservées la continuité de l'activité et l'indépendance vis-à-vis des responsables politiques de la Banque centrale.

## **E. Questions liées à l'état de droit**

28. L'état de droit, et les représentations qui y sont associées, ne pourront s'améliorer sans modifications en profondeur des modalités de la préservation de l'intégrité des fonctionnaires de l'appareil judiciaire. À cet égard, en juin, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a adopté des modifications de la loi relative au Haut Conseil de la magistrature, avec pour objectif de régler des problèmes de diverses natures – conflits d'intérêts, responsabilité disciplinaire, licéité et transparence des décisions relatives aux nominations. Ces modifications sont en attente d'examen par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine.

29. En juillet, les comités de discipline du Haut Conseil de la magistrature ont infligé à la Chef du Parquet de la Bosnie-Herzégovine une sanction – sous la forme d'une rétrogradation – parce qu'elle n'avait pas donné effet à la décision prise par le Haut Conseil d'instaurer un système aléatoire de répartition des dossiers, et n'avait pas veillé à ce qu'il soit procédé au contrôle des antécédents du personnel, comme prévu par la loi. En septembre, le Comité de discipline de deuxième instance a

confirmé la sanction, qui peut toujours faire l'objet d'un recours auprès du Haut Conseil réuni en plénière. Dans l'intervalle, la Chef du Parquet demeure en place.

30. En août, les comités de discipline du Haut Conseil de la magistrature ont prononcé une réprimande publique, en guise de sanction, à l'encontre du Président de la Cour d'État de la Bosnie-Herzégovine, qui avait entretenu des contacts sociaux avec le Directeur général des services de sécurité et de renseignement de Bosnie-Herzégovine, alors que celui-ci comparaisait devant ce même tribunal, et pour avoir fourni des informations fausses lorsqu'il s'était porté candidat à son poste. En octobre, il a été déclaré non coupable en appel.

31. La législation de la Fédération portant création d'un parquet et d'une chambre spécialisés dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, adoptée en 2014, n'a toujours pas reçu application.

## F. Crimes de guerre

32. Le 8 juin, la Chambre d'appel du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux a confirmé le jugement rendu antérieurement par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie à l'endroit de l'ancien commandant militaire de Republika Srpska, Ratko Mladić, pour génocide, crimes contre l'humanité et violations des lois ou coutumes de la guerre, et pour avoir terrorisé la population civile de Sarajevo pendant près de quatre ans et fait assassiner plus de 8 000 hommes et garçons musulmans à Srebrenica en 1995. La Chambre a également réaffirmé la peine précédemment infligée à l'intéressé, à savoir l'emprisonnement à vie. Peu de temps après, une commission établie par le Gouvernement de la Republika Srpska a rendu public un rapport dans lequel il était prétendu que les crimes commis par les forces de la Republika Srpska à Srebrenica ne constituaient pas un génocide.

33. Le 30 juin, après que la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie eut ordonné un nouveau procès, le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux a déclaré l'ancien chef des services de sécurité de l'État de la République de Serbie, Jovica Stanišić, et son subordonné, Franko Simatović, coupables d'avoir aidé et encouragé des crimes d'assassinat, constitutifs de violation des lois et coutumes de guerre et de crime contre l'humanité, et d'avoir perpétré des crimes d'expulsion, de transfert forcé et de persécution, constitutifs de crimes contre l'humanité – crimes commis par les forces serbes après la prise de Bosanski Šamac en avril 1992 – et les a condamnés chacun à 12 ans d'emprisonnement. Cette décision de justice représentait la première condamnation de représentants de l'État de la Serbie voisine pour des crimes commis sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine. En septembre, le Parquet comme la défense ont fait appel.

34. Il est nécessaire de suivre de plus près les poursuites engagées pour crimes de guerre, comme en témoigne la décision prise un peu plus tôt en 2021 par le ministère public du District de Banja Luka de surseoir à statuer sur plusieurs affaires en lien avec la destruction de six mosquées dans la ville en 1993. Les dossiers en question avaient été transférés du ministère public de la Bosnie-Herzégovine à la Republika Srpska, en application de la Stratégie sur les crimes de guerre de la Bosnie-Herzégovine. Toutefois, plutôt que de les traiter de manière plus efficace, ce qui est l'objectif de tels transferts, il a été décidé de surseoir à leur examen au motif de l'expiration du délai de prescription, à savoir 15 ans, aux termes du Code pénal de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, entré en vigueur en 1993. En juillet, l'appareil judiciaire d'État s'est de nouveau saisi des dossiers en question, afin qu'ils soient instruits par le ministère public de Bosnie-Herzégovine et par la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine.

35. En août, un ancien commandant de régiment militaire de Republika Srpska, également dirigeant de l'Association des anciens combattants de Republika Srpska, Milomir Savčić, qui avait été reconnu coupable par le ministère public de Bosnie-Herzégovine de génocide à Srebrenica et placé en détention jusqu'à la fin de son procès, a échappé à la juridiction de la Bosnie-Herzégovine, ce qui illustre la nécessité d'une coopération internationale dans le cadre des poursuites pour crimes de guerre. Dans de tels cas, les suspects s'enfuient généralement dans un État voisin – en l'occurrence, probablement la Serbie, bien que les fonctionnaires serbes l'aient nié – dont ils possèdent également la citoyenneté et qui n'extrade pas ses ressortissants dans les affaires de crimes de guerre. Bien que des accords existent qui devraient garantir que des poursuites sont engagées par de tels États, ils n'ont emporté ces dernières années aucune conséquence juridique dans plusieurs affaires bien connues.

36. Peu de temps après, en septembre, un ancien responsable de la police de la Fédération, accusé de crimes de guerre contre des prisonniers de guerre qui auraient été perpétrés en 1993 et 1994 à Gorazde, en Bosnie-Herzégovine, a été arrêté en Serbie. Il s'agissait là de la dernière d'une série d'arrestations de ressortissants de Bosnie-Herzégovine par la Serbie pour des crimes prétendument commis en Bosnie-Herzégovine, et le Ministère des affaires étrangères de la Bosnie-Herzégovine a recommandé aux personnes ayant participé à la défense de la Bosnie-Herzégovine de 1992 à 1995 de ne pas se rendre en Serbie.

## **G. Négation des crimes de guerre**

37. Le 28 juillet, les modifications apportées au Code pénal de la Bosnie-Herzégovine, érigeant en infraction le refus de reconnaître un génocide et toutes les autres violations du droit international humanitaire qui avaient été décidées par des tribunaux internationaux ou des cours de Bosnie-Herzégovine sont entrées en vigueur. Les modifications en question érigent également en infraction la glorification de criminels de guerre ayant fait l'objet d'une décision judiciaire. Tant la négation de génocide que la glorification de criminels de guerre reconnus coupables sont devenues par trop fréquentes en Bosnie-Herzégovine ces dernières années, avec des effets dévastateurs sur la société. Les modifications susmentionnées ont été promulguées par l'ancien Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine pour contrer cette tendance malheureuse, après plusieurs tentatives infructueuses de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine d'adopter des textes législatifs similaires. Elles sont conformes à la Décision-cadre de 2008 du Conseil de l'Union européenne (2008/913/JAI) sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

## **II. Institutions d'État de la Bosnie-Herzégovine**

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

38. C'est à l'échelon de la Présidence, qui ne présente aucune des caractéristiques d'une direction d'État collective, que la crise politique actuellement traversée par la Bosnie-Herzégovine est la plus perceptible. Les divergences de vues entre M. Dodik, d'une part, et les deux autres membres du triumvirat, M. Komšić et Šefik Džaferović (Parti de l'action démocratique), d'autre part, persistent au sujet de tous les enjeux intéressant l'État, et se sont amplifiées à la suite de la décision prise par l'ancien Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine de promulguer des modifications du Code pénal de Bosnie-Herzégovine. Depuis, M. Dodik bloque les travaux de la

Présidence et empêche toute prise de décision, en n'assistant pas aux séances, ou en y assistant mais en votant contre, quel que soit le point de l'ordre du jour à l'examen.

39. Les tensions se sont aggravées à la suite du discours prononcé en septembre devant l'Assemblée générale par M. Komšić, qui exerçait alors la présidence tournante (il avait pris la suite de M. Dodik en juillet). Dans ce discours, M. Komšić s'est concentré sur sa vision des crises politiques que traversait la Bosnie-Herzégovine, et sur ce qu'il a décrit comme de mauvaises relations de voisinage avec la Serbie et la Croatie, l'instabilité provoquée par les menaces pesant sur l'intégrité territoriale, ou encore des réformes électorales visant à promouvoir des principes ethniques plutôt que civiques, et il a appelé les Nations Unies à protéger les droits humains en Bosnie-Herzégovine. M. Dodik a tenté d'empêcher M. Komšić d'assister à l'Assemblée générale et d'y prendre la parole, arguant que celui-ci ne pourrait le faire qu'à titre individuel du fait que sa présence sur place n'aurait pas été approuvée par la Présidence de la Bosnie-Herzégovine. Non seulement M. Dodik a accusé M. Komšić d'abuser de sa position pour présenter de manière trompeuse la situation en Bosnie-Herzégovine, mais il a aussi blâmé le Secrétaire général de l'ONU, l'accusant de jeter les bases de la désagrégation de la Bosnie-Herzégovine en autorisant M. Komšić à assister à l'Assemblée générale<sup>1</sup>.

40. De même, M. Dodik a critiqué la participation de Sven Alkalaj, Représentant permanent de la Bosnie-Herzégovine auprès de l'Organisation des Nations Unies, à une séance du Conseil de sécurité en mai, tout comme les observations faites par M. Alkalaj en cette occasion, ainsi que la participation de la Ministre des affaires étrangères de la Bosnie-Herzégovine, Bisera Turković (Parti de l'action démocratique) à une séance du Conseil en juin. À la suite des observations de M. Alkalaj, dans lesquelles celui-ci s'était félicité des travaux du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux et avait critiqué la Serbie pour avoir donné refuge à des personnes reconnues coupables de crimes de guerre, M. Dodik a ordonné à tous les ambassadeurs de Bosnie-Herzégovine appartenant à l'ethnie serbe de coordonner leurs activités avec le seul membre serbe de la Présidence de Bosnie-Herzégovine et de ne pas tenir compte des instructions émanant du Ministère des affaires étrangères de la Bosnie-Herzégovine.

41. Partant, il n'est guère étonnant que la Présidence de la Bosnie-Herzégovine n'ait tenu que deux séances ordinaires, l'une en juillet, l'autre à la fin du mois d'août, mais qu'elle ait tenu plusieurs séances urgentes et extraordinaires de manière officieuse. Durant cette crise politique, la Présidence a toutefois maintenu les activités protocolaires ordinaires, recevant les délégations diplomatiques officielles et effectuant certaines visites officielles à l'étranger.

42. En juin, la Présidence a adopté le budget destiné à financer le fonctionnement des institutions de la Bosnie-Herzégovine et les obligations internationales de celle-ci pour 2021, demandant en conclusion à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine d'allouer des fonds au titre de l'augmentation des salaires des membres des services de police d'État et des forces armées de Bosnie-Herzégovine. Toutefois, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine n'a toujours pas ratifié ce budget. Aucune indication n'a de surcroît été donnée quant à l'établissement et à la présentation du budget pour 2022, qui devrait normalement être adopté à la fin de 2021.

<sup>1</sup> Le 20 septembre 2021, lors d'une conférence de presse donnée à Banja Luka pour la Radio-Télévision de la Republika Srpska, M. Dodik a déclaré ce qui suit : « Mon message est donc le suivant : si M. le Secrétaire général autorise M. Komšić à prononcer son discours, il contribuera du même coup à l'enterrement de la Bosnie-Herzégovine, car il aura donné la possibilité à une seule partie, illégalement, sans respect pour la représentation et les procédures constitutionnelles de la Bosnie-Herzégovine, de s'exprimer en tant que personne privée, aveuglée par sa position personnelle, son désir de faire fi de toute réalité et sa volonté de tromper jusqu'à l'institution suprême de la planète, à savoir l'Assemblée générale des Nations Unies ». Disponible à l'adresse suivante : <https://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=446194>.

## B. Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine

43. Jusqu'à la fin du mois de juillet, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine s'est réuni régulièrement et a tenu neuf séances ordinaires et neuf séances extraordinaires au cours de la période considérée. Toutefois, aucune séance ordinaire ne s'est tenue depuis le 22 juillet, le Conseil des ministres étant immobilisé en raison du refus de la Republika Srpska de siéger et de participer aux instances de décision d'État. Le Conseil des ministres n'a pu adopter qu'une seule nouvelle loi et des modifications à la loi relative au Haut Conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine, ces dernières ayant été rendues nécessaires par l'avis rendu par la Commission européenne au sujet de la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne.

44. Le Conseil des ministres n'a pu parvenir à un accord au sujet du lancement de la procédure de sélection du (de la) nouveau(elle) directeur(trice) de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte de la Bosnie-Herzégovine, pas plus que sur les décisions relatives à la protection des produits d'origine locale, aux conditions d'octroi de visas et à d'autres enjeux. Lors d'une séance antérieure, le Conseil des ministres avait certes adopté des décisions revenant à faire du 11 juillet – date de la commémoration du génocide de Srebrenica en 1995 – un jour de deuil en Bosnie-Herzégovine, mais il n'a pu se mettre d'accord sur cette question en dernière analyse et n'a pas publié de déclaration à cet effet.

45. En juin, étant donné que le budget de l'État pour 2021 n'avait pas été adopté, le Conseil des ministres a arrêté une décision relative au financement temporaire des dépenses prévues au titre du troisième trimestre de 2021. La durée d'application de cette décision ayant expiré, le 30 septembre, la Republika Srpska ayant indiqué qu'elle prendrait en charge les paiements destinés à ses ressortissants Serbes travaillant pour des institutions de Bosnie-Herzégovine, et les travaux du Conseil étant soumis à un blocage continu, j'ai adressé une lettre au Président et aux Présidents adjoints du Conseil des ministres le 24 septembre, en les priant instamment d'arrêter sans délai une décision pour ce qui était du quatrième trimestre 2021. Lors d'une séance d'urgence tenue le 28 septembre, le Conseil des ministres a pris à l'unanimité une décision garantissant le financement sans interruption des activités des institutions de la Bosnie-Herzégovine jusqu'à la fin de 2021.

46. En octobre, le Ministre de la défense de la Bosnie-Herzégovine, Sifet Podžić (bosniaque, Front démocratique), a reporté des manœuvres militaires qui devaient être menées conjointement par les forces armées de la Bosnie-Herzégovine et celles de la Serbie peu de temps avant qu'elles débutent dans la montagne de Manjača, à proximité de Banja Luka. Pour justifier cette décision, M. Podžić a argué d'une flambée récente des cas de COVID-19 et d'un taux de vaccination peu élevé parmi les forces armées de la Bosnie-Herzégovine, ajoutant que le budget de la Bosnie-Herzégovine pour 2021, incluant celui de la défense, n'avait pas été adopté, d'où un manque de fonds pour le financement de telles manœuvres.

47. M. Dodik a critiqué cette décision, arguant que seule la Présidence de la Bosnie-Herzégovine pouvait repousser des manœuvres qu'elle avait autorisées, et il a réclamé la destitution de M. Podžić. Le même jour, le Président du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, Zoran Tegeltija [Parti social-démocrate indépendant (SMSD)] a rendu une décision favorable à cette destitution. Une telle décision doit être approuvée par les deux chambres de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine ; il est donc extrêmement improbable qu'elle le soit.

48. À la demande du commandant interarmées des forces armées de la Bosnie-Herzégovine, M. Podžić a reporté les manœuvres mais ne les a pas annulées, respectant

ainsi la décision prise par la Présidence de la Bosnie-Herzégovine d'organiser de telles manœuvres en 2021.

### C. Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine

49. C'est l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine qui pâtit le plus des crises politiques qui se sont succédé dans le pays depuis l'ouverture de ses travaux à la suite des élections générales de 2018. On en veut pour preuves son mauvais fonctionnement et son incapacité d'exercer ses fonctions législatives, ce qui compte pourtant parmi les principales compétences ayant été établies dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. Cette situation est exacerbée par le boycottage ou le blocage actuels de la prise de décisions au sein des institutions de l'État, qui sont le fait des parties basées en Republika Srpska.

50. Au cours de la période considérée, la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine n'a tenu que cinq séances ordinaires, la plus récente l'ayant été le 20 septembre, sans la participation des représentants basés en Republika Srpska. Quant à la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine, elle n'a tenu que trois séances ordinaires, la plus récente ayant eu lieu au début de juillet. Le nombre de mesures législatives adoptées demeure peu élevé, puisque seules une nouvelle loi et deux modifications apportées à des lois existantes ont été adoptées. La Chambre des peuples a rejeté trois lois qui avaient été adoptées par la Chambre des représentants, et celle-ci a rejeté cinq lois qui avaient proposées par des représentants de parti.

51. L'ordre du jour des deux chambres a été en grande partie consacré à des initiatives législatives émanant de divers représentant(e)s mais ayant peu de chances d'être adoptées, en partie pour combler le vide laissé par l'absence de propositions législatives émanant du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine. Cela a conduit, fin avril, à la présentation par les partis d'opposition d'une motion de censure visant le Conseil des ministres, que la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine a rejetée.

52. En avril, la Chambre des représentants a renouvelé la nomination de Vlado Rogić en tant que membre croate de la Commission électorale centrale de la Bosnie-Herzégovine. En juillet, elle a adopté le budget de l'État pour 2021 tel que proposé par la Présidence de la Bosnie-Herzégovine, mais, à ce jour, la Chambre ne s'en est toujours pas saisie pour deuxième lecture. Quant à la Chambre des peuples, elle n'a toujours pas examiné cette question.

## III. Fédération de Bosnie-Herzégovine

53. Le Gouvernement sortant (2014-2018) de la Fédération reste en place pour expédier les affaires courantes, puisqu'il n'a pas été nommé de nouveau gouvernement à la suite des élections générales de 2018. Depuis 2020, le Premier Ministre de la Fédération, Fadil Novalić (Parti de l'action démocratique), et la Vice-Première Ministre et Ministre des finances, Jelka Miličević [Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ Bosnie-Herzégovine)], font l'objet d'une mise en examen pour leur rôle dans l'achat controversé de 100 respirateurs au début de la pandémie de COVID-19. M. Novalić est accusé d'abus de pouvoir, de trafic d'influence, de blanchiment d'argent et de falsification de documents ; M<sup>me</sup> Miličević est mise en cause pour négligence. Tous les deux ont plaidé non coupable.

54. Néanmoins, le Gouvernement de la Fédération se réunit régulièrement, puisqu'il a tenu 22 séances ordinaires au cours de la période considérée. Les deux chambres du Parlement de la Fédération ne siègent qu'à intervalles irréguliers, la Chambre des

représentant n'ayant tenu que cinq séances ordinaires et la Chambre des peuples n'ayant tenu que trois. S'agissant de la production législative, seules trois nouvelles lois et trois modifications apportées à des lois existantes ont été adoptées.

55. Les bureaux respectifs des deux chambres ne sont pas au complet : la Chambre des représentants n'a pas nommé de nouveau(elle) Vice-Président(e) issu(e) des rangs du peuple serbe à la suite du remaniement de la majorité parlementaire en juin 2019 ; quant à la Chambre des peuples, elle n'a pas nommé de Vice-Président(e) issu(e) des rangs du peuple serbe depuis sa séance inaugurale, à la suite des élections générales de 2018.

#### **A. Nomination des membres de la Commission des valeurs mobilières**

56. En juillet et en septembre, respectivement, la Chambre des représentants et la Chambre des peuples de la Fédération ont adopté une décision relative à la nomination des membres de la Commission des valeurs mobilières de la Fédération, chargée de réglementer les marchés des capitaux à l'intérieur de la Fédération, rendant ainsi ces nominations définitives. Le Président de la Fédération, Marinko Čavara (HDZ Bosnie-Herzégovine), avec le consentement des Vice-Présidents, Milan Dunović (Front démocratique) et Melika Mahmutbegović (Parti de l'action démocratique), ont soumis la proposition au Parlement de la Fédération à la fin du mois de mai.

57. En raison de l'expiration du mandat ou du départ à la retraite de membres, la Commission ne fonctionne qu'avec trois de ses cinq membres depuis 2018 et avec deux de ses cinq membres depuis 2019, avec pour conséquence qu'il n'est plus possible d'atteindre le quorum requis pour la prise de décisions. La Chambre des peuples a rejeté une proposition antérieure portant sur les nominations début mai. Lorsqu'elle a adopté la proposition en septembre, les délégués du Parti social-démocrate ont critiqué les candidats proposés en arguant qu'ils ne possédaient pas les qualifications professionnelles requises et qu'ils étaient affiliés politiquement.

#### **B. Nomination aux sièges vacants à la Cour constitutionnelle de la Fédération (toujours en suspens)**

58. Le refus continu du Président de la Fédération, en accord avec les Vice-Présidents, de pourvoir les quatre sièges de juge vacants à la Cour constitutionnelle de la Fédération compromet gravement la capacité de la Cour et de sa formation spécialisée dans les questions d'intérêt national essentiel d'exercer leurs responsabilités constitutionnelles. La Cour ne compte toujours que cinq juges sur les neuf prévus par la Constitution de la Fédération. En conséquence, les cinq juges en exercice doivent non seulement être présents pour que le quorum soit atteint mais également parvenir à un consensus pour qu'une décision soit adoptée, l'unanimité étant requise. Cette situation a pour conséquence que la formation spécialisée ne peut exercer ses fonctions, ne comptant actuellement que quatre juges en exercice, soit un nombre insuffisant pour atteindre le quorum.

59. La procédure visant à pourvoir les postes vacants est en cours depuis le départ à la retraite de deux juges en 2015 et 2016 et de deux autres en juin 2019. En octobre 2019, le Haut Conseil de la magistrature a proposé au Président et aux Vice-Présidents de la Fédération les noms de plusieurs candidats pour trois des sièges vacants, suite à l'avis de vacance publié en février 2019 ; en février 2021, il a proposé des candidatures pour le quatrième siège. M. Čavara ayant refusé de procéder aux nominations, la procédure est au point mort. Si le Président et les Vice-Présidents de la Fédération décident finalement de transmettre les candidatures au Parlement de la

Fédération, les quatre juges pourraient être nommés et la Cour constitutionnelle de la Fédération pourrait recommencer à fonctionner normalement.

### C. Non-adoption d'une loi sur la sylviculture

60. Aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne l'adoption de la loi sur sylviculture de la Fédération, dont elle est dépourvue depuis 2009. À l'époque, le Gouvernement de la Fédération avait tenté de régler le problème par décret mais, en 2010, la Cour constitutionnelle avait jugé que ni la Constitution ni la loi n'autorisaient le Gouvernement à réglementer le secteur de la sylviculture par décret.

61. En septembre, le Gouvernement a prié instamment le Parlement de se saisir du projet de loi sur la sylviculture – adopté par le Gouvernement en 2017. Le projet avait été inscrit à l'ordre du jour d'une séance de la Chambre des représentants de la Fédération à la fin du mois de septembre, mais il en a été retiré.

## IV. Republika Srpska

62. Le SNSD continue de diriger la coalition au pouvoir en Republika Srpska. Bien que les partis d'opposition aient obtenu des scores plus élevés et détiennent désormais davantage de sièges à l'Assemblée nationale de Republika Srpska, ils peinent à contrecarrer de façon coordonnée les décisions ou les politiques auxquelles ils s'opposent et sont le plus souvent contraints de s'abstenir ou de manifester leur accord lorsque la coalition au pouvoir présente certains enjeux comme des questions d'importance pour l'unité nationale serbe.

63. Au cours de la période considérée, le Gouvernement de la Republika Srpska a tenu 24 séances ; pour sa part, l'Assemblée nationale de l'entité a tenu trois séances ordinaires et deux séances extraordinaires.

64. En mai, M. Dodik a pris prétexte de l'hommage rendu aux victimes serbes, juives et roms du camp de concentration de Jasenovac en Croatie, pour m'attaquer directement, sous-entendant qu'il existait un lien entre les nazis de la Seconde Guerre mondiale et moi-même<sup>2</sup>. M. Dodik a également poursuivi ses attaques contre les voix critiques s'élevant en Republika Srpska, y compris parmi la société civile. Il a de nouveau utilisé de stéréotypes négatifs à l'endroit des Allemands pour attaquer une chercheuse travaillant à Banja Luka pour une section de la Fondation Friedrich Ebert, en la traitant de « collaboratrice » et d'espionne des services de renseignement allemands<sup>3</sup>. De tels commentaires pourraient susciter des actes de violence à l'encontre de cette chercheuse, de membres de la communauté internationale, d'organisations non gouvernementales, de médias indépendants et de dirigeants de l'opposition.

65. Les autorités de la Republika Srpska ont poursuivi leur politique d'harmonisation avec le système législatif et le système éducatif de la Serbie voisine, prenant ainsi davantage encore leurs distances par rapport au système juridique de la

<sup>2</sup> Le 8 mai 2021, à Jasenovac, M. Dodik a déclaré ce qui suit : « Nous, les Serbes de Republika Srpska, menons une bataille politique difficile pour le droit que nous avons obtenu au moyen d'un accord international, l'accord même que la communauté internationale a violé (...) car [la communauté internationale] s'habitue à dire aux Serbes ce qu'ils devraient faire. De tous les Haut-Représentants, nous avons eu deux Autrichiens et un Allemand ici et, pour autant que je sache, ils ont l'intention de nommer un autre Allemand. Pourquoi avons-nous besoin d'un autre Haut-Représentant ? ». Consultable à l'adresse suivante : [https://www.youtube.com/watch?v=Jq5RGI\\_tIQM](https://www.youtube.com/watch?v=Jq5RGI_tIQM).

<sup>3</sup> Fédération européenne des journalistes, « Bosnia-Herzegovina: Politician Milorad Dodik attacks yet another journalist », 27 mai 2021. Consultable à l'adresse suivante : <https://europeanjournalists.org/blog/2021/05/27/bosnia-herzegovina-politician-milorad-dodik-attacks-yet-another-journalist/>.

Bosnie-Herzégovine. Le 15 septembre, un nouveau jour férié commun, la Journée de l'unité nationale et du drapeau, a été instauré avec pour objectif déclaré de préserver l'identité serbe et de faire une démonstration d'unité.

66. Le même jour, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska et le Parlement serbe ont adopté simultanément des versions similaires de la loi relative à la protection, à la préservation et à l'utilisation de la langue du peuple serbe et de l'écriture cyrillique, qui laisse présager de l'assimilation de la langue du peuple serbe et de l'alphabet cyrillique à un patrimoine culturel immatériel, source d'un sentiment d'identité et de continuité pour le peuple serbe. Cette loi prévoit la possibilité d'instaurer des dégrèvements fiscaux et d'autres facilités administratives aux entités économiques et autres utilisant l'alphabet cyrillique dans le cadre de leurs activités économiques. En outre, la loi prévoit que les événements culturels et autres financés par des fonds publics doivent être dotés d'un logo et d'une appellation rédigés en alphabet cyrillique. Si l'alphabet latin était utilisé dans le passé pour de telles manifestations, il faudra désormais y ajouter le cyrillique.

67. Les groupes parlementaires bosniaque et croate à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska ont soulevé la question de l'intérêt national essentiel, arguant que la loi y relative était discriminatoire et contraire à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine comme à celle de la Republika Srpska. La Commission conjointe du Conseil des peuples et de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska n'étant pas parvenue à un accord sur la loi, il devrait revenir à la formation spécialisée dans les questions d'intérêt national essentiel de la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska de statuer sur la recevabilité et le fond de l'intérêt national essentiel.

68. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, l'égalité collective des peuples constitutifs interdit l'octroi de tout privilège spécial à l'un d'entre eux, ou à deux d'entre eux. En outre, la Cour a systématiquement souligné que tous les peuples et autres groupes constitutifs devaient se voir octroyer les mêmes droits, ajoutant que le principe d'égalité collective des peuples constitutifs impose aux entités l'obligation de ne pas établir de discrimination en priorité contre celui des peuples constitutifs qui est en minorité dans l'une ou l'autre. Partant, il existe non seulement une obligation constitutionnelle claire de ne pas violer les droits individuels de manière discriminatoire mais aussi une obligation constitutionnelle de non-discrimination s'agissant des droits de tel ou tel groupe.

## Srebrenica

69. À la suite du rejet des recours qu'ils avaient formé lors de la tenue des nouvelles élections à Srebrenica en février, les représentants politiques bosniaques de la coalition « Mon adresse : Srebrenica » ont accepté les mandats obtenus et sont convenus de participer à la constitution des autorités. Bien que le boycottage des élections partiellement annulées et de nouveau organisées ait affaibli la position des Bosniaques au sein de l'assemblée municipale, la majorité serbe avait initialement accepté de constituer les autorités sur la base d'une représentation équilibrée des ethnies en présence.

70. Toutefois, l'accord a fait long feu, M. Dodik ayant appelé ouvertement la majorité serbe à Srebrenica à destituer le Président bosniaque nommé, Čamil Duraković, en raison de sa participation publique à la dénonciation d'un cas de négation de génocide en Republika Srpska en application des nouvelles dispositions du Code pénal de la Bosnie-Herzégovine, ce que la majorité a fait en septembre. Bien qu'un autre Bosniaque ait accepté d'être nommé président, tous les autres représentants bosniaques ont quitté la séance en guise de protestation. L'équilibre de la représentation des diverses ethnies en présence à Srebrenica, qui était la pratique

établie au cours de la période considérée dans le précédent rapport, continue d'être remis en question par les représentants serbes locaux.

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

71. Au cours de la période considérée, la fréquence des ingérences indues du pouvoir politique dans les activités de la police n'a pas diminué.

72. En avril, l'Assemblée du District de Brčko a abrogé les modifications dommageables qui avaient été apportées en octobre 2020 à la législation relative à la police du District, car il avait été établi, entre autres, que ces modifications n'étaient pas conformes au Statut du District et portaient atteinte aux principes de transparence, de professionnalisation et de mise en concurrence ouverte et fondée sur le mérite, applicables à la nomination du(de la) chef de la police, du(de la) chef-adjoint(e) de la police et des membres du Conseil indépendant. Toutefois, les mandats du chef et du chef-adjoint actuels de la police demeurent effectifs dans l'attente d'autres procédures juridiques, dont la mise en œuvre permettra de juger de la détermination des autorités du District à faire respecter l'état de droit. Il apparaît également qu'en dépit du caractère problématique de la nomination des membres du Conseil indépendant, celle-ci ait été entérinée. Un groupe de travail du District a parachevé des révisions de grande portée de la législation relative à la police du District.

73. En juin, l'Assemblée du canton de Zenica-Doboj a adopté des modifications de la loi relative aux affaires intérieures, dont mon prédécesseur et l'Ambassadeur des États-Unis avaient conclu en mars qu'elles auraient pour effet d'offrir la possibilité de contourner les protocoles et réglementations existants et de renforcer la mainmise directe des responsables politiques sur le système de police de Zenica-Doboj. Le 12 mai, mon prédécesseur avait signalé au Ministre de l'intérieur du canton de Zenica-Doboj que les mesures administratives procédant de ces modifications traduisaient une ingérence inacceptable du pouvoir politique dans la police professionnelle et contrevenaient à la législation en vigueur. L'adoption en juin des dites modifications a suscité une condamnation généralisée de la part des responsables de la sécurité au sein de la Fédération, ainsi qu'une opposition marquée de la société civile dans les médias sociaux. Le Gouvernement cantonal de Zenica-Doboj a nommé un nouveau directeur général de la police le 16 septembre.

74. En juin et septembre, respectivement, le canton d'Herzégovine occidentale a adopté des modifications de la loi relative aux affaires intérieures et de la loi relative aux fonctionnaires de police. Le 14 septembre, le canton de Tuzla a adopté des modifications de la loi relative aux fonctionnaires de police.

75. En septembre, l'Assemblée cantonale de Tuzla a destitué tous les membres en exercice du Conseil indépendant qui étaient chargés de la sélection et de la destitution du(de la) directeur(rice) de la police, ainsi que de la supervision de sa performance. Les partis politiques d'opposition représentés à l'Assemblée cantonale ont protesté, au motif que la loi relative aux affaires intérieures disposait que la destitution ne pouvait s'appliquer aux membres qu'individuellement. Ultérieurement, l'Assemblée cantonale a publié un avis de vacance destiné à pourvoir l'ensemble des sièges d'un nouveau conseil indépendant.

76. En mai, un organe de travail de l'Assemblée cantonale d'Herzégovine-Neretva a publié un avis de vacance destiné à pourvoir l'ensemble des sièges d'un nouveau conseil indépendant. En outre, l'organe de l'Assemblée responsable de la procédure de sélection a soumis les candidats remplissant les conditions requises à des entretiens. Depuis, la procédure est au point mort. Le conseil indépendant du canton

d'Herzégovine-Neretva n'est plus opérationnel depuis mars 2017 et, depuis octobre 2018, il n'a pas été procédé à la nomination en bonne et due forme d'un directeur général de la police.

77. En juillet, le Gouvernement de la Fédération, dont le mandat est purement technique depuis 2018, a décidé de ne pas nommer de nouveau directeur de la police sur la base de la liste de candidats établie par le conseil indépendant en avril 2019. Le mandat du précédent Directeur ayant expiré en janvier 2019, c'est le Directeur adjoint, nommé en février 2019, qui le remplace provisoirement.

78. Malgré leurs assurances répétées en ce sens, les autorités du canton de Posavina n'ont pas inclus, dans la loi sur la police, la disposition requise par la présidence du Conseil de sécurité dans une lettre de 2007 relative au refus de l'ancien Groupe international de police de certifier certains agents.

## Renseignement

79. Le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine n'a toujours pas nommé de nouveau directeur général des services de sécurité et de renseignement de Bosnie-Herzégovine. Le mandat de l'actuel Directeur général – qui continue de gérer les affaires courantes – a expiré en novembre 2019.

## VI. Économie

### A. Tendances économiques

80. En comparaison de ceux qui avaient été colligés pour 2020, les indicateurs économiques sont pour la plupart positifs. Toutefois, ils ne reflètent pas nécessairement le degré de développement économique et social de la Bosnie-Herzégovine car, à certains égards, l'amélioration des statistiques s'explique par l'insuffisance des éléments de comparaison avec 2020 et des données relatives aux facteurs externes dont on dispose.

81. Selon les projections du FMI, le taux de croissance économique de la Bosnie-Herzégovine en 2020 devrait s'établir à 3,5 % – pour sa part, la Banque mondiale l'estime à 2,8 %. C'est le plus faible taux de croissance observé dans la région. En comparaison de la période correspondante en 2020, la production industrielle a augmenté de 7,3 % pendant le premier trimestre de 2021, les exportations et les importations ayant pour leur part augmenté de 31,1 % et 20,4 %, respectivement, entre janvier et juillet. Les investissements étrangers directs se sont accrus de 14,6 % au premier trimestre, pour atteindre un montant de 271,8 millions de marks convertibles. En juin, on dénombrait 393 781 personnes sans emploi (en baisse de 6,5 %) et 820 979 personnes employées (en augmentation de 2,1 %). Le taux de chômage officiel s'établissait à 32,4 %. On dénombrait 696 276 retraités, en augmentation continue. Le secteur bancaire est considéré comme généralement stable et liquide. Ses profits cumulés au premier semestre de 2021 se sont élevés à 215 millions de marks convertibles, soit une augmentation de 50,8 %, ce qui traduit le relèvement des établissements bancaires dans le sillage de la pandémie de COVID-19. À la fin du mois d'août, Moody's et Standard & Poor's ont confirmé les cotes de crédit qu'elles avaient attribuées à la Bosnie-Herzégovine et ont fait état de perspectives stables.

82. Le salaire net moyen de 997 marks convertibles et la pension moyenne de 421 marks convertibles restent nettement inférieurs au prix moyen du panier de biens (2 000 marks convertibles pour une famille de 4 personnes), ce qui suggère que même

les personnes qui ont un revenu régulier peinent à joindre les deux bouts. Les retraités, dont la majorité reçoit le minimum vieillesse (207 marks convertibles en Republika Srpska et 382 marks convertibles dans la Fédération), sont particulièrement vulnérables.

83. En août, le Programme de comparaison européenne a fait apparaître que le produit intérieur brut *per capita* de la Bosnie-Herzégovine s'élevait en 2020 à 33 % de la moyenne enregistrée dans l'Union européenne. Une enquête menée conjointement par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Programme des Nations Unies pour le développement, consacrée aux répercussions de la COVID-19 en Bosnie-Herzégovine, a montré que 48,5 % des ménages avaient vu leur situation financière décliner, et que 12 % d'entre eux se heurtaient à des difficultés de taille. Cette situation a contraint 20 % des ménages avec enfants et 23 % des familles vulnérables à emprunter pour faire face à leurs besoins élémentaires. La Fondation pour l'inclusion sociale en Bosnie-Herzégovine a calculé qu'entre 800 000 et 900 000 personnes y avaient atteint le seuil de pauvreté absolue, la catégorie de la pauvreté extrême regroupant un sixième des citoyens du pays.

84. La situation économique et des perspectives décourageantes sont susceptibles d'accélérer l'exode de la population, déjà inquiétant. Selon des recherches menées par des experts de Bosnie-Herzégovine au sujet des répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les migrations de population, les données relatives à 2019 montrent qu'environ 450 000 citoyens de Bosnie-Herzégovine résidaient dans des pays de l'Union européenne et que l'exode des jeunes, associé au nombre croissant de retraités dans le pays, rendait encore plus complexe la situation économique en Bosnie-Herzégovine. De tous les pays de l'Union européenne, c'est en Allemagne que la diaspora de Bosnie-Herzégovine est la plus présente, puisque 53 880 citoyens de Bosnie-Herzégovine y ont émigré ces sept dernières années. En avril, le Bureau fédéral de statistique allemand a rapporté que 211 335 citoyens de Bosnie-Herzégovine résidaient en Allemagne à la fin de 2020.

## B. Questions budgétaires

85. Au cours de la période considérée, on n'a pas constaté de retard dans le service de la dette ni dans les versements mensuels réguliers. Cette situation est dans une large mesure attribuée à la croissance continue des recettes fiscales indirectes, qui constituent la plupart des recettes budgétaires à tous les niveaux de gouvernement, ainsi qu'à la reconduction des emprunts et à la poursuite des versements internationaux – allocation de droits de tirage spéciaux du FMI et assistance macrofinancière de l'Union européenne.

86. Le 2 août, le Conseil d'administration du FMI a approuvé une nouvelle allocation générale de droits de tirage spéciaux destinée à ses États membres d'un montant équivalent à 650 milliards de dollars, aux fins de l'atténuation des répercussions de la pandémie de COVID-19. Le 23 août, le FMI a transféré à la Banque centrale de la Bosnie-Herzégovine la part qui revenait à celle-ci, soit 602,5 millions de marks convertibles, mais la répartition à l'intérieur du pays a été bloquée jusqu'au 27 août, date à laquelle la Banque centrale a reçu des instructions de versement de la part des Ministres des finances de l'État et des entités, selon lesquelles l'allocation devait être distribuée conformément au mémorandum d'accord conclu en juin 2016 par les autorités compétentes de Bosnie-Herzégovine et conformément aux règles applicables selon l'ancien programme mis en place dans le cadre du mécanisme élargi de crédit du FMI. En conséquence, la Fédération a reçu les deux tiers du montant de l'allocation et la Republika Srpska un tiers ; l'État et le District de Brčko n'ont rien reçu.

87. Le 8 octobre, la Bosnie-Herzégovine a reçu la première tranche de sa part de l'assistance macrofinancière de l'Union européenne, à savoir 250 millions d'euros, destinée à 10 pays concernés par l'élargissement et la politique de voisinage dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Au total, 125 millions d'euros ont été répartis entre la Fédération (61,5 %), la Republika Srpska (37,5 %) et le District de Brčko (1 %). Une fois encore, l'État n'a pas bénéficié de cette assistance.

88. Le blocage imposé par la Republika Srpska a mis en suspens l'approbation par le Parlement du budget de l'État pour 2021 ainsi que l'adoption d'une décision par le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine portant financement temporaire des dépenses de l'État au titre du quatrième trimestre de 2021. Le Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine n'est à ce jour pas parvenu à adopter le Cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2022-2024, point de départ du processus budgétaire au niveau de l'État. En la circonstance, le financement et – par voie de conséquence, le fonctionnement – de 75 institutions de l'État, parmi lesquelles les forces armées, les services de police et de justice, les services fiscaux et l'appareil judiciaire, risque d'être interrompu.

89. Il est fréquent que l'incertitude règne quant au financement des activités des institutions de l'État, ce qui contrevient à l'obligation énoncée dans la Constitution de Bosnie-Herzégovine, à savoir que les autorités responsables doivent allouer aux institutions de l'État les ressources nécessaires pour qu'elles puissent exercer sans interruption les responsabilités qui leur incombent en vertu de la Constitution. Cette situation ne fait qu'aggraver le manque de prévisibilité et l'inadéquation systémiques du financement des institutions de l'État, ce qui met directement en péril son fonctionnement et celui de ses départements essentiels, avec des conséquences de grande portée. Le financement temporaire n'est qu'une solution provisoire, qui a pour effet de restreindre le montant des ressources disponibles pour les institutions de l'État, de limiter le champ de leurs opérations et de les rendre vulnérables aux calculs politiques. C'est la raison pour laquelle le problème du financement des institutions de l'État exige un règlement durable.

90. La Fédération a maintenu la stabilité budgétaire au cours de la période considérée. De plus, le rapport récapitulatif sur l'exécution du budget pour la période allant de janvier à juin 2021 fait état d'un solde positif de 328,5 millions de marks convertibles, tous niveaux de gouvernement confondus. Cette bonne performance s'explique par la croissance soutenue des recettes fiscales indirectes, la reconduction des emprunts nationaux et le récent versement effectué par le FMI au titre des droits de tirage spéciaux.

91. À l'inverse, la Republika Srpska continue de fonctionner sur des bases financières fragiles, puisque près d'un quart de ses dépenses budgétaires ordinaires est financé au moyen d'emprunts. En avril 2021, en raison de la crise financière et de l'absence de nouvel arrangement entre la Bosnie-Herzégovine et le FMI, le Gouvernement de la Republika Srpska a décidé de vendre des obligations à cinq ans à la Bourse de Londres pour financer l'amortissement de sa dette antérieure et son déficit budgétaire. En mars, selon le Ministre des finances de la Republika Srpska, celle-ci avait accumulé des dettes d'un montant de 5,85 milliards de marks convertibles, soit 50,4 % du produit intérieur brut.

### **C. Autres faits nouveaux intéressant l'Accord-cadre général pour la paix**

92. La Bosnie-Herzégovine n'a pris aucune mesure pour remédier au non-respect des obligations imposées par l'Union européenne dans le secteur de l'énergie. En conséquence, depuis 2015, le pays est sous le coup de sanctions qui lui sont imposées par le Conseil ministériel de la Communauté de l'énergie – organisation internationale composée de l'Union européenne et des pays voisins d'Europe du Sud-Est.

93. Si la Société publique des chemins de fer de Bosnie-Herzégovine a pu fonctionner sans interruption en 2021, c'est principalement parce que la Fédération a honoré ses obligations de paiement à la Société – certes, seulement depuis avril. En effet, les transferts financiers de la Republika Srpska à la Société au cours des huit premiers mois de 2021 n'ont été que symboliques. Les incertitudes pesant sur le financement de la Société du fait de sa dépendance vis-à-vis des transferts financiers en provenance des entités constituent un risque pour sa viabilité, sachant qu'il s'agit de la seule société d'État créée en vertu de l'annexe 9 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine. En outre, cette situation met en péril le seul dispositif existant qui rende possible la reconstruction des voies ferrées selon une approche harmonisée, ce qui serait utile aux sociétés de chemin de fer des deux entités, à tous les citoyens de la Bosnie-Herzégovine et à l'économie du pays.

94. Bien que les mandats respectifs de l'ensemble des membres de la direction et du conseil d'administration de TRANSCO aient expiré il y a plus de trois ans, la nomination de nouveaux membres n'est pas encore intervenue car la Republika Srpska n'a pris aucune disposition pour élire et nommer ses propres représentants. Le Gouvernement de la Fédération a nommé ses membres du conseil d'administration de TRANSCO en décembre 2020, mais le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a ensuite décidé de ne pas aller de l'avant avec ces nominations tant que la Republika Srpska n'aurait pas présenté les personnes sélectionnées par ses soins. Si les nominations en question tardaient encore, cela rendrait plus complexe la prise de décisions au sujet d'enjeux d'importance pour TRANSCO et le transport de l'électricité en général. Cette situation pourrait aussi servir de prétexte pour remettre en question l'existence la Société, qui a vu le jour en application de la loi de 2004 portant création de la Société de transport d'électricité, adoptée par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine dans le prolongement de l'accord relatif à la Société de transport d'électricité et à l'Organisme indépendant d'exploitation du réseau par les entités, sur la base du paragraphe 5 b) de l'article III de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine.

95. Sur une note plus positive, la plainte qui avait été déposée contre TRANSCO par une compagnie d'électricité de Mostar qui réclamait des indemnités en lien avec des investissements consentis dans des installations de transport d'électricité avant leur transfert à TRANSCO en 2006 a été déclarée non recevable (décision rendue le 16 août par le Haut Tribunal de commerce de Banja Luka en faveur de TRANSCO). Cette action judiciaire constituait une menace financière pour TRANSCO, mais aussi pour la structure de son capital et les actions détenues par les entités. Si elle avait été couronnée de succès, cela aurait ouvert la voie à d'autres actions en justice intentées contre d'autres institutions d'État établies sur une base similaire.

## **VII. Retour des réfugié(e)s et des déplacé(e)s**

96. L'apparition à Foča, en avril, d'une peinture murale de 20 mètres de longueur représentant Ratko Mladić saluant les passant s'inscrit dans une série d'événements préoccupants survenus à Foča et ailleurs dans la partie orientale de la Republika

Srpska, qui suscitent de l'anxiété parmi les communautés bosniaques de retour sur place. Elle est venue s'ajouter à une peinture murale antérieure représentant un dirigeant tchetnik de la Seconde Guerre mondiale, Draža Mihailović, que plusieurs unités paramilitaires serbes avaient pris pour modèle pendant la guerre de 1992-1995 en Bosnie-Herzégovine. Une troisième peinture murale est apparue, représentant Milorad Pelemiš, commandant du Dixième Détachement de sabotage de la Republika Srpska pendant la guerre et décédé depuis – il était connu pour avoir pris part à l'exécution de prisonniers de guerre pendant le génocide de Srebrenica, en juillet 1995. Dans la même veine, l'assemblée municipale de Bijeljina a apporté son appui à l'édification d'un buste de Mihailović sur l'une des petites places du centre de la ville.

97. Au cours de la période qui a précédé la commémoration du génocide de Srebrenica, l'association nationaliste serbe Alternative orientale a annoncé qu'elle célébrerait le 11 juillet la libération de Srebrenica et prendrait pour slogan « Hail Krivaja », référence au nom de code de l'offensive lancée par l'armée de la Republika Srpska avec pour objectif la prise de Srebrenica.

98. Le 23 juin, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine a accepté le recours formé par un groupe de parents bosniaques de la communauté de Konjević Polje, déclarant ainsi recevable l'accusation de discrimination dont feraient l'objet les étudiants bosniaques dans le système éducatif de la Republika Srpska, le bosnien étant exclu du système scolaire. Cette décision a eu pour effet de rendre nulle et non avenue une décision antérieure rendue par la Cour suprême de la Republika Srpska, qui avait rejeté les accusations de discrimination. Les parents avaient engagé cette bataille juridique en 2013, après que plusieurs autres communautés de retour au pays avaient protesté au nom de ce même enjeu.

99. La décision du 23 juin doit encore être suivie d'effet et la rentrée scolaire a eu pour conséquence de remettre cette question à l'ordre du jour dans une autre communauté bosniaque de retour au pays, à Liplje, près de Zvornik, les parents ayant protesté du fait de l'absence de tout changement depuis 2013. Bien que les élèves étudient les matières du tronc commun national (langue maternelle, religion, géographie et histoire) conformément au programme scolaire de la Fédération, le Ministère de l'éducation de la Republika Srpska continue de citer la Constitution pour refuser d'utiliser le mot « bosnien » dans les dossiers scolaires officiels et n'accepte d'utiliser que l'expression « langue du peuple bosniaque ». Antérieurement, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine avait pourtant arrêté que les peuples constitutifs étaient habilités à donner à leur langue l'intitulé de leur choix.

100. Dans la municipalité de Glamoč, dans le dixième canton de la Fédération, il n'est pas proposé aux élèves serbes d'étudier les matières du tronc commun national. En revanche, dans deux autres municipalités où résident de nombreux Serbes de retour au pays et qui font partie du dixième canton, les élèves peuvent étudier les matières en question, avec des manuels rédigés en alphabet cyrillique fournis par le Ministère de l'éducation de la Republika Srpska. Plusieurs demandes émanant de parents désireux que les matières du tronc commun national soient proposées à Glamoč ont été rejetées, les autorités arguant que le nombre d'élèves était « insuffisant », bien qu'un tiers des écoliers du primaire soit de nationalité serbe.

101. Les dirigeants politiques de l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine doivent garder en tête les obligations qui leur sont faites aux termes de l'annexe 7 de l'Accord-cadre général pour la paix, 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 ».

## VIII. Faits nouveaux concernant les médias

102. Le secteur des médias en Bosnie-Herzégovine continue de pâtir d'ingérences politiques, de la partialité de l'information, de la mauvaise application de la législation relative aux médias et du manque de transparence des liens de propriété et des modalités de financement. Au cours de la période à l'examen, le service d'assistance téléphonique gratuit mis en place par le syndicat des journalistes de Bosnie-Herzégovine a enregistré 34 cas de violation des droits des journalistes, dont plusieurs menaces de mort. La plupart de ces violations ont pris la forme de diffamation, de pressions de nature politique et de menaces verbales.

### Transition numérique

103. Le passage au numérique de la radiotélévision en Bosnie-Herzégovine a débuté en 2009, sur la base d'une stratégie adoptée par le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine. En application de la loi sur les communications de Bosnie-Herzégovine, des obligations internationales de celle-ci et de la stratégie adoptée pour la transition vers la radiodiffusion de télévision numérique terrestre de deuxième génération (DVB-T2), l'Agence de régulation des communications a défini les modalités de partage du spectre des fréquences radioélectriques et un plan de migration permettant théoriquement la diffusion numérique de programmes par toutes les stations autorisées (environ 230). Le plan prévoyait également la mise en place de six multiplex pour la diffusion en numérique. En vertu des accords internationaux et de la loi sur les communications, l'Agence est tenue de remédier aux interférences dont les pays voisins sont victimes en raison de l'exploitation d'émetteurs en Bosnie-Herzégovine.

104. Sur cette base, le régulateur croate a demandé à la Bosnie-Herzégovine de fermer 175 des 743 émetteurs du pays, et l'Agence de régulation des communications s'attend à recevoir des demandes similaires de la part de la Serbie-et-Monténégro, les deux pays voisins prévoyant l'introduction de la 5G. Selon l'estimation de l'Agence, l'arrêt complet des émetteurs analogiques d'ici à la fin de l'année 2021 aurait pour conséquence que 58 % des ménages de Bosnie-Herzégovine ne pourraient plus recevoir aucune chaîne de télévision, les 42 % restants étant desservis par l'intermédiaire des câblodistributeurs.

105. Bien que le système de radiotélévision public, qui se compose des trois services de radiotélévision publics (la Radio-Télévision d'État de Bosnie-Herzégovine, la Radio-Télévision de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Radio-Télévision de la Republika Srpska), soit titulaire d'une licence pour deux multiplex, seule l'infrastructure nécessaire à la diffusion expérimentale a été installée. La mise en place des deux multiplex a été interrompue lorsque la Radio-Télévision de la Republika Srpska a conditionné l'acquisition des équipements nécessaires à la numérisation au transfert à son profit des droits de propriété sur ces équipements.